

Некласифицирано

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development
Организација за економска соработка и развој 13-Сеп-2001



SIGMA - ЗАЕДНИЧКА ИНИЦИЈАТИВА НА ОЕСД И
ЕВРОПСКАТА УНИЈА, ГЛАВНО ФИНАНСИРАНА ОД PHARE
ПРОГРАМАТА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

ФИНАНСИСКИ МЕНАЏМЕНТ И КОНТРОЛА НА ЈАВНИТЕ
АГЕНЦИИ
СИГМА ДОКУМЕНТИ: БРОЈ 32

Mr. Bob Bonwitt, Head of the SIGMA Programme for Candidate Countries (Началник на Програмата SIGMA за земјите кандидати); Tel: 33 1 45 24 13 10; Fax: 33 1 45 24 13 00;
e-mail: bob.bonwitt@oecd.org

JTOO112498

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format
Комплетен документ достапен на OLIS во неговиот оригинален формат

“The translation of these materials has been made possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute)”.

“Translation from the English and/or French texts, which are the official versions of this publication entitled “FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL OF PUBLIC AGENCIES, SIGMA PAPERS: NO.32); “copyright, OECD, Paris 2001.”

“Views expressed in this publication do not represent official views of the Commission, OECD Member countries, or the Central and Eastern European countries participating in the Programme. Views are those of the respective author.”

The publication of this material was made possible by financial support of NISPAcee.

Авторското право е задржано од Здружението на финансиски работници на локална самоуправа и јавни претпријатија – Велес. Забрането е препечатување, копирање и умножување на книгата или нејзин дел без претходно обезбедена согласност од Здружеието.

ПРОГРАМА НА СИГМА

SIGMA - Поддршка на подобрувањето на владеењето и менаџментот во Централно и Источно Европските држави - е заедничка иницијатива на OECD и Европската Унија. Иницијативата ги поддржува напорите за реформата на јавната администрација во 13 држави во транзиција и во основа е финансирана од PHARE програмата на Европската Унија.

Организацијата за Економска Соработка и Развој (OECD) е меѓувладина организација на 30 демократии со напредни пазарни економии. Нејзиниот центар за соработка со државите кои не се членки ги насочуваат советите и помошта на организацијата над поголем дел од економските прашања за државите кои се во фаза на реформирање во Централна и Источна Европа и поранешниот Советски Сојуз. PHARE обезбедува финансирање со помош на грантови за поддршка на партнерските држави во Централна и Источна Европа во стадиум во кој тие веќе имаат преземено обврски за членство во Европската Унија.

PHARE и SIGMA им помагаат на следните држави: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Чешката Република, Естонија, Поранешната Југословенска Република Македонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Полска, Романија, Словачка и Словенија.

Основана во 1992, SIGMA работи во рамките на Дирекцијата за Јавен Менаџмент на OECD, кој обезбедува информации и експертска анализа на јавниот менаџмент на креаторите на политиките и го олеснува контактот и размена на искуства меѓу менаџерите на јавниот сектор. SIGMA им нуди на државите корисници пристап до мрежата на искусни јавни администратори, споредбени информации и техничко знаење кое е поврзано со Дирекција за Јавен Менаџмент.

SIGMA има за цел да:

- Им помогне на државите корисници во нивното барање за добро владеење и подобрување на економската ефикасност и промовирање на согласност на персоналот на јавниот сектор со демократските вредности, етика и почитување на правото на законот;
- Помош при вградување на домашни капацитети на ниво на централната власт за да се справат со предизвиците на интернационализација и плановите за интегрирање во Европската Унија и
- Поддршка на иницијативите на Европската Унија и останати донатори за помош на државите корисници во реформата на јавната администрација и придонес кон координирање на донаторските активности.

Преку нејзината работа, иницијативата добива голем приоритет во олеснување на соработката меѓу различни влади. Оваа практика

вклучува обезбедување логистичка поддршка при формулирањето на мрежа на практичари од јавниот сектор во Централна и Источна Европа и меѓу овие практичари и нивните партнери од други демократии.

SIGMA работи во 5 технички области: Стратегија за Развој на Јавната Администрација, Градење Политика, Координација и Регулатива, Буџетирање и Алоцирање на Ресурси; Менаџмент на Јавните Услуги и Ревизија и Финансиска Контрола. Како дополна, Единицата за Информациски Услуги дисеменира публикувани и онлајн материјали на теми од јавниот менџмент.

Авторско право OECD, 2001

Апликација за одобрение за репродукција или превод на целиот или дел од овој материјал треба да се достави до: Head of Publication Service (Началник за услуги за публикации), OECD, 2, rue André) Pascal; 75775 Paris Cedex 16, France.

Погледите кои се искажани во оваа публикација не секогаш ги искажуваат официјалните погледи на Комисијата, земјите членки на OECD или на Централно и Источно Европските држави кои учествуваат во програмата.

Предговор

Сите држави членки на ЕУ и држави од Централна и Источна Европа користат агенции на различни облици и големини како дел од нивниот систем на јавна администрација. Законските форми во голема мера варираат од една до друга држава во зависност од законската традиција и системот на администрирање. Јавните агенции, ако се правилно дизајнирани и менаџирани, обезбедуваат можност за децентрализирање на јавната администрација, постигнувајќи поголема транспарентност во владиното работење и подобрување на ефикасноста и ефикасноста со која владините услуги се доставуваат до крајните корисници. Оттука, агенциите можат да се користат од економски и причини на социјалните корисници и навистина понекогаш се камен за сонување за вработените за порадикални опции, на пример Приватизација на владините услуги. Како и да е, агенциите исто таа можат да се злоупотребат за контроверзни принципи за добро владеење и посилен финансиски менаџмент. Ова може да биде извор на неефикасност, нерегулирани и прикриени расходи, политички фаворизам и корупција.

Овој документ потекнува од барање од Министерството за Финансии на Чешката Република за советување на SIGMA во развојот на нови законски одредби за финансиски менаџмент во јавните агенции. Како и да е, овој предмет не може да се означи без да се избегне поголем контекст. Овој документ беше добро објаснет во опсегот на оригиналниот мандат. Ова ги означува практиките и искуството на 5 држави членки на ЕУ со многу различни законски системи и административни структури. Тој се фокусира на прашањата кои се поврзани со финансиски менаџмент на јавните агенции, но исто така се однесува, во помалку детали, на други прашања кои се однесуваат на законските структури и владеење. Не постои еден единствен “модел” во ова сложено поле. Најдобрите меѓународни практики сеуште се развиваат. Понатаму, препорачуваме внимателен пристап од државите кои се доведени во искушение да преместат елементи на моделите на агенции кои се применуваат во држави како Нов Зеланд, Шведска и Велика Британија. Оние кои сакаат реформи треба да размислат за законските и административни структури кои се споредливи и неопходните системи на регулирање, контрола и отворено известување кои се применуваат и можат да се засилат.

Иако се избегнуваат едноставни решенија, документот вклучува препораки кои оние кои ја креираат политиката во Централна и Источна Европа, што треба да се земат во предвид пред да се означат главните реформи во оваа област.

Larry O'Toole беше менаџер на проектот и напиша воведни поглавја, во согласност со насоките на Richard Allen, SIGMA. Авторите на државните поглавја беа Daniel Tommasi (Франција), Peter Van der Knapp (Холандија), Nuno Vittorino (Португалија), Åke Hjalmarsson (Шведска) и Colin Talbot (Велика Британија).

За подетални информации, ве молиме контактирајте го Bob Bonwitt, Началник на SIGMA Програмата за држави кандидати, на адресата која е дадена подолу.

Овој и други SIGMA документи се достапни на веб сајтот на SIGMA: www.oecd.org/puma/sigmaweb.

Содржина	Страна
ПРОГРАМА НА СИГМА	3
ПРЕДГОВОР	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	11
ПОГЛАВЈЕ 1. ФИНАНСИСКИ МЕНАЏМЕНТ И КОНТРОЛА НА ЈАВНИТЕ АГЕНЦИИ	19
1 Вовед	19
1.1 Опсег и корисници	19
1.2 Импликации на пристапот во ЕУ	21
2. Резиме на извештаите од државите	22
2.1 Франција - поглавје 3	22
2.2. Холандија - поглавје 4	24
2.3. Португалија - поглавје 5	25
2.4. Велика Британија - поглавје 6	26
2.5. Шведска - поглавје 7	28
ПОГЛАВЈЕ 2: ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ФИНАНСИСКИ МЕНАЏМЕНТ И РАМКА НА КОНТРОЛА ЗА ЈАВНИТЕ АГЕНЦИИ – СУГЕРИРАНИ ПРИСТАПИ	31
1 Вовед	31
2 Корист на агенциите во владините организации	32
3 Главни ризици	35
4 Избрани елементи на финансиски менаџмент и рамка на контрола: сугерирани пристапи	37
4.1. Избирање и класифицирање на модел на агенција	37
4.2. Избирање на соодветен степен на автономија	40
4.3. Законски статус	42
4.4. Недвижен имот – актива	43
4.5. Позајмување	44
4.6. Политики на приходи на агенциите	46
4.7. Програми за готовина кои се администрирани во корист на владата	47
4.8. Наменски придонеси	48
4.9. Буџетски преглед и контрола на агенции кои се финансирани од нивните сопствени приходи и работат во близок однос со комерцијалните пазари	48
4.10. Буџетска ревизија и контрола за агенциите кои значително зависат од поддршката на државниот буџет при нивното работење	49
4.11. Продажба на приватни добра во конкуренција со приватниот сектор	56
4.12. Сметководство и известување	57
ПОГЛАВЈЕ 3: ДРЖАВЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ФРАНЦИЈА	61
ДЕЛ 1: ПРЕГЛЕД	61
1 Јавни претпријатија (ЕП)	61
1.1. Основни видови на ЕП	61
1.2. Посебни видови на ЕП	63
2. Јавни Претпријатија	65
3. Останати институционални аранжмани	67
3.1. Независни административни власти	67
3.2. Услуги под национална надлежност	69
3.3. Останати субјекти	70
ДЕЛ 2: ЈАВНО ВОСПОСТАВУВАЊЕ	72
1 Институционална рамка	72
1.1. Главни типови на ЕП	72

1.2.	Законски прашања	73
1.3.	Создавање на ЕП	74
1.4.	Организирање на власта на ЕП	75
2.	Средства и обврски, актива и пасива	79
2.1.	Недвижен имот	79
2.2.	Долгови	81
2.3.	Останати средства и обврски	82
3.	Буџетска контрола и ревизија	83
3.1.	Буџетска контрола и сметководство: генерални принципи	84
3.2.	“Овластен сметководител” аранжман во ЕП	86
3.3.	Министерство за финансии, финансиска контрола и ревизија	87
3.4.	Внатрешна ревизија	88
3.5.	Врховна ревизорска институција	89
4.	Буџетско формулирање и имплементирање	87
4.1.	Презентирање на буџетот	89
4.2.	Расходи за персонал	90
4.3.	Буџетско формулирање и одобрение	93
4.4.	Менаџерски правила за усогласувања	95
4.5.	Посебни прашања	96
4.6.	Односи на ЕП буџетот и државниот буџет	98
4.7.	Менаџмент на извршување	99
	БИБЛИОГРАФИЈА	101
	ПОГЛАВЈЕ 4. ДРЖАВЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ХОЛАНДИЈА	102
1.	Вовед	103
2.	Агенции во Холандија: историски корени и образложенија	104
2.1.	1980-ти Намалување на големината на државата: корпоратизирање поради приватизација	105
2.2.	1990-ти Подобрување на државнат ефективност и ефикасност (дел 1): Нови насоки за автономни владини тела	
2.3.	1990-ти – Подобрување на државната ефективност и ефикасност (дел 2): Вовед во државните агенции	108
3.	Холандија: хоризонтален профил со вертикални елементи	109
3.1.	Компании кои се корпоратизирани со приватниот закон (каде владата применува контрола преку сопственоста)	110
3.2.	Автономни владини тела	118
3.3.	Државни агенции	125
4.	Вертикални сектори: универзитети, болници и музеи	132
	БИБЛИОГРАФИЈА	137
	ПОГЛАВЈЕ 5. ДРЖАВЕН ИЗВЕШТАЈ ПОРТУГАЛИЈА	139
1.	Вовед	139
2.	Јавна администрација во Португалија – преглед	139
2.1.	Уставен осврт	139
2.2.	Широка административна организација	141
2.3.	Категории на јавни агенции	141
2.4.	Јавна финансиска администрација	142
2.5.	Законски и административни карактеристики на агенциите	143
2.6.	Официјален сметковен план за јавно сметководство	145
2.7.	Јавна набавка	147
2.8.	Субјекти за контрола	148
2.9.	Компании во државна сопственост	150
3.	Резиме на генералните правила на финансиски менаџмент на јавните агенции	151
3.1.	Законски статус	152

3.2.	Биланс на состојба, основни карактеристики	153
3.3.	Буџет	154
3.4.	Перформанс на менаџментот на контрола и ревизија	155
3.5.	Избрани сектори	156
	БИБЛИОГРАФИЈА	160
	ПОГЛАВЈЕ 6. ДРЖАВЕН ИЗВЕШТАЈ БРИТАНИЈА	165
1.	ПРЕГЛЕД НА БРИТАНСКИОТ СИСТЕМ	165
1.1.	Јавни агенции	167
1.2.	Извршни агенции	171
1.3.	NDPBs	172
1.4.	Устав	174
1.5.	Финансии	174
1.6.	Улогата на државниот трезор	175
1.7.	Ревизија	176
1.8.	Јавно назначување и управување	177
1.9.	Инспекторати	177
2.	Музеи	178
2.1.	Законски статус	178
2.2.	Владеење	179
2.3.	Приходи и биланс на состојба	180
2.4.	Буџет	180
2.5.	Менаџмент на извршување, контрола и ревизија	181
3.	Болници	182
3.1.	Законски статус	182
3.2.	Владеење	184
3.3.	Приходи и биланс на состојба	185
3.4.	Буџет	186
3.5.	Менаџмент на извршување, контрола и ревизија	187
4.	Универзитети	191
4.1.	Законски статус	191
4.2.	Управување	194
4.3.	Приходи и биланс на состојба	196
4.4.	Буџет	200
4.5.	Менаџмент на извршување, контрола и ревизија	201
5.	Национална ревизорска служба	203
	РЕФЕРЕНЦИ	206
	ПОГЛАВЈЕ 7. ДРЖАВЕН ИЗВЕШТАЈ ШВЕДСКА	206
1.	Голем јавен сектор - мала администрација на централна власт	207
2.	Структура на администрацијата на централната власт	207
3.	Агенции на централна власт	209
3.1.	Законска рамка	209
3.2.	Годишен извештај	210
3.3.	Менаџирање на буџет	211
3.4.	Известување, контрола и ревизија	213
4.	Други модели	214
4.1.	Фондации	215
4.2.	Акционерски друштва	217
4.3.	Непрофитни организации	219
4.4.	Посебни модели	219
4.5.	Локални власти	220
5.	Некои опсервации	223

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Скоро сите држави имаат јавни агенции кои постојат подолго време (PAs) како форма на организација на посебни области на јавна администрација и услуги. Во текот на последната декада или две, државите од ЕУ и генерално развиените држави, со забрзано темпо создадоа нови агенции. Владите во државите во транзиција на Централна и Источна Европа (СЕЕС) наследиле многу агенции од претходниот режим и создадоа повеќе такви за да се имплементираат новите задачи и да се забрза модернизирањето на јавната администрација.

Овој документ има за цел да расветли посебни дилеми кои се појавиле од односот со буџетирањето и финансиската контрола за јавните агенции. Пофундаментално прашање е дали владите треба да користат форма на агенција на организацијата и ако е така, тогаш кои задачи и која конфигурација не се означени овде. Документот треба да се користи од државите во транзиција и во развој и треба да ги искаже проблемите со кои се судираат јавните агенции или реформите во оваа област. Како и да е, примарната намера за државите во транзиција од регионот на Централна и Источна Европа е подготовка за влез во ЕУ. Поглавјето 1 го објаснува опсегот на документот, се однесува на прашањата на јавната агенција за пристапот во ЕУ и претставува резиме на државните поглавја.

Документот се базира на истражување од 5 Западно Европски држави избрани да ја рефлектираат различноста на традициите и пристапите на јавната администрација и менаџмент. Шведска беше ставена поради долгогодишната Нордиска традиција во користењето на јавни агенции, Велика Британија како претставник на училиштето за радикален “Нов Јавен Менаџмент” преку силен акцент на користењето на пазарот, Франција како централизирана, но исто така и модернизиран систем кој полека се придвижуваше кон пазарните сили на отворениот јавен сектор, Холадија како баланс на пристапи на вработувања, Португалија како ново модернизирана држава со силна централистичка традиција. Од поглавјето 3 до поглавјето 7 извештаите за секоја одделна држава искажуваат опис на нивниот систем на закони, институции и практики за создавање на власт и контрола на јавните агенции, заедно со мотивите и грижата кои се во согласност со системите.

Поглавјето 2 е есеј за дизајнирање на рамка за финансиски менаџмент и контролна рамка за PAs (јавните агенции) и го означува како искуството од 5 држави и генерално прифатените принципи на менаџирање со расходи за да понуди и сугерира пристап кон клучни прашања на дизајн. Краткото резиме на меѓународните искуства наведува дека мотивите кои ги водат некои држави да користат агенции како организациска форма од почетокот на 20-от век; додека агенциите имаат долгогодишна намера на вклучување на придвижување напред во Шведска и Франција, тие се користат одделно од другите држави со посебна намера како корист, регулаторна мисија за донесување надворешна експертиза во процесот на креирање политики. Од 1980-тите имаше зголемување на интересот на моделот на агенции во многу држави, кои главно се водени од притисоците да се задржи трошењето и да се направат поодговорни и подобри услуги за граѓаните.

Јасно е дека има повеќе потенцијални предности за користење на агенциите (поголема ефикасност и ефективност, поблиски односи со граѓаните, поквалитетни услуги). Во исто време, набљудувачите се судираат

со бројни актуелни и потенцијални проблеми и од фактот дека жалбите за предностите сеуште не се повратни со кредибилните евалуации. Навистина постои одржлива дебата меѓу академиците и практичарите за опсегот до кој државите ја достигнуваат очекуваната корист од создавање на агенцијата и исто така за колатералната штета која тие може да ја предизвикаат. Загриженоста за намалената политичка отчетност преовладува во некои држави и исто така води до уназадување.

Накратко, создавањето на агенциите не може да се смета за “магично стапче” кое ги лечи основните административни болести. Фактот дека има повеќе предности за кои има жалба, како и повеќе потенцијални недостатоци кои ја подвлекуваат потребата државите во транзиција да ги анализираат нивните административни проблеми со грижа за истражување на сите опции пред да се одлучи за типот на режимот на менаџмент на агенцијата. Прашањето не треба да биде “каде би можеле да ги користиме агенциите?”, туку пошироко и пофундаментално прашање “кои се проблемите со постојните системи и како тие најдобро можат да се разрешат?” Ваква анализа може да ги обелодени проблемите кои треба искрено да се надминат, со помал ризик, во вид на административна реформа. По се, доколку треба да се заклучи дека некои функции мора да бидат независно организирани, прегледот на опции треба да вклучува повеќе организациски модели кои се користат во Западно Европските држави за да се постават функциите надвор од стандардното хиерархиско министерство; ова вклучува централни канцеларии, комисии, меѓуминистерски комитети и советодавни одбори како дополна на јавната агенција во сите различни форми.

Наспроти оваа позадина на меѓународни искуства и нејаснотии, документите треба да го идентификуваат посебниот финансиски менаџмент и нераздвоивите ризици на контрола во видот на организирање на јавната агенција. Слободата на делување е знак на агенциите кои ја отвораат вратата за нов комплет на ризици; јавните пари и јавните средства се користат со намера која не произлегува од Владата или Парламентот; јавните позајмувања се зголемуваат надвор од одобрените лимити; се создаваат нови можности за корупција, правата на граѓаните се компромитирани без соодветна оштета; и аранжманите на отчетност како транспарентност, финансиско известување и ревизија се занемаруваат. Дополнителни ризици со кои специфичните држави не можат да се каталогизираат, но се означени два заеднички проблеми; ако има недоволно обучени лица или неадекватни информативни системи, ќе биде невозможно да се имплементира контрола со поголем квалитет; и ако централните тела на администрацијата сами по себе немаат ефективно буџетирање и практики на контрола постои и мала надеж за примена на повисоки стандарди за агенциите кои се подредени.

Поглавје 2 вклучува препорачани пристапи кои државите во транзиција треба да ги земат во предвид во дизајнирањето и имплементирањето на финансискиот менаџмент и рамка на контрола за јавните агенции. Овие препораки се наведени подолу. Тие не се презентирани како сеопфатна структура за менаџмент на режимот на агенцијата, ниту како “најдобри практики”, поради тоа што меѓународното искуство не е сеуште оправдано да ги потврдува барањата на “најдобро”. Како и да е, сугерираните пристапи се верува дека претставуваат најдобрите и соодветни практики за било која држава која има намера да изврши реформи.

1. Избор и класификација на модели на агенција

Сугерирани пристапи:

- Реформаторите не треба да внесуваат странски модел на јавни агенции, туку да бараат анализа на посебните цели, ризици и менаџерски иницијативи кои се најзначајни за нивната сопствена држава.
- Искуството од развиените држави демонстрира дека значајна класификација на агенциите е неопходна ако иницијативата за реформа треба да се движи надвор од типичниот циклус на промени преку обиди и грешки
- Би имало добра практика да се класифицира групирањето на агенциите во согласност со нивното ниво на автономност, правење незначителни прилагодувања преку законско етаблирање на поставеноста на индивидуалните агенции. Како и да е, класификациите кои базираат на други критериуми се прифатливи ако со нив се искажуваат посебни проблеми или загрижувања за државата. Понекогаш недостатокот на административни вештини ќе диктира користење на несовершена, но едноставна класификација со многу јасни разлики, како случајот со Португалија.

2. Избор на соодветен степен на автономија

Сугериран пристап: Грижливо дефинирани целите и анализа на работните методи кои обезбедуваат основа за предвидување на природата и степенот на автономија која е потребна од агенцијата за ефективно да ги извршува нејзините задачи. Усогласувањето на автономијата со механизми на отчетност е неопходно за дизајн на агенциите. Соодветен процес на одобрување и создавање агенции мора да биде наведен во регулативата за да се обезбеди дисциплина во користењето и дизајнот на агенциите.

3. Законски статус

Сугериран пристап: Логичката почетна точка е да се обезбеди статус на приватен закон за големите агенции кои продаваат добра и услуги на пазарот, или се третираат како комерцијални или квази-комерцијални организации со Закон како приватни агенции (на пр. постои сет) на финансиски цели, производство на сметки со комерцијален стил итн) и со закон утврден статус на јавен сервис за сите други. Покрај ова, правилата за создавање на одделен законски идентитет мора да бидат определени од секоја држава врз основа на сопствената законска и административна практика. Како и да е, треба да се земе во предвид, како се утврдуваат овие процеси во генералните административни закони или закони за основање агенција, дека одделните агенции кои не се толку независни за да бидат во можност да се дефинираат владините работи со соодветен легитимитет. Индивидуите или поставените ресорни министерства и/или министерствата за финансии треба јасно да бидат идентификувани како законски норми за владини супервизорски активности.

4. Актива недвижен имот

Сугериран пристап: Користењето на недвижниот имот (како дел од активата) на Агенциите треба да биде надгледувано до степен кој е неопходен да се осигура дека е стриктно во согласност со мандатот на агенцијата. Поголемите комерцијално ориентирани агенции треба да имаат одобрение за сопственост и менаџирање со недвижниот имот без владини интервенции, освен со одобрение на корисникот на деловниот план и/или буџети за инвестирање. Одлуките од останати агенции за промена на користењето на земјата или за нејзино располагање треба да бидат предмет на ревизија и одобрение од владините власти. Во посебен случај владините агенции кои купуваат и продаваат земја се дел од нивниот основен мандат, законот со кој тие се основани треба да ги ослободи од детална владина супервизија, додека воспоставувањето на стриктни услови и процедури се врши за да се осигури дека сите трансакции за имот се стриктно во согласност со нивниот мандат.

5. Позајмување

Сугериран пристап: Позајмувањето на агенцијата треба да биде предмет на одобрување на власта во степенот на одговорност предвидена со државата за повраток на долгот. За поголемите комерцијално ориентирани агенции каде владата експлицитно не ги гарантира долговите, аранжманите за супервизија треба да бидат ограничени на улогата на корисникот и/или дизајнирани за да ја минимизираат перцепцијата на имплицитно гарантирање. За слабите комерцијални агенции и за сите останати агенции, поради тоа што владите мора да ја одбегнуваат одговорноста за нивните долгови, за сите позајмувања на агенцијата од надворешни позајмувачи треба да се побара претходно одобрение од министерството за финансии. Како долгот на агенцијата за владата, така и долговите на агенцијата кои се гарантирани од владата треба да бидат целосно обелоденети во документите на државниот буџет, а резервите за потенцијални загуби треба да се постават надвор од годишните усогласувања.

6. Политики за приходи на агенцијата

Сугериран пристап: Политиките за приходи на агенциите треба да се ревидираат од Владата во смисла на годишен буџет или во одделни структурирани процеси. Постои главна практика за Владите да се ограничат нивните интервенции во политиките на приходи со комерцијалните агенции во случаи со монопол или моќ на оданочување. За останати агенции би имало главна практика да се воспостави целосна обнова на трошоците според правилото на основна линија, а исклучоците предложени од агенциите би барале политичко одобрение од Владата.

7. Програми за готовина кои се администрирани во корист на Владата

Сугериран пристап: Буџетите за готовински програми кои се доставени од агенцијата треба да се одржуваат на сметка која е целосно одделена од административниот буџет за да се избегнува и јавно да се види дека се избегнува, можното “истекување” од средствата на програмата во

зголемени плати, канцелариско сместување или останати потреби.

8. Наменски придонеси

Сугериран пристап: Наменските придонеси кон агенциите секогаш треба да бидат во согласност со пишаните услови кои се однесуваат на нивните намери и менаџмент. Овие аранжмани се надвор од погледот на генералниот режим на менаџмент на агенцијата и нејзината контрола. Како и да е, министерството за финансии во оваа смисла треба да ги регулира практиките на донаторските министерства.

9. Преглед и контрола над буџетот за агенциите кои се финансирани од сопствени приходи и работат блиску до комерцијалните пазари

Сугериран пристап: Методите за преглед и контрола на буџетот за агенциите кои се финансирани од нивни сопствени приходи и работат блиску до комерцијалните пазари треба да бидат моделирани во оние приватни корпорации, со посебен поглед и контрола на одликите кои се додадени во моделот само за специфични области на вистински ризик. Барањата и стандардите за контрола на менаџментот и надворешна ревизија треба да бидат дефинирани во законите или друга регулатива.

10. Буџетски преглед и контрола за агенциите кои значително зависат од поддршката на државниот буџет на нивното работење

(а) Буџетски бруто расходи наспроти нето владин придонес?

Сугериран пристап: Сите буџетски одобренија на агенцијата треба да се базираат на анализа на бруто расходите, не сметајќи го придонесот на државниот буџет и истите информации треба да бидат вклучени во буџетските документи за Парламентот. Вкупната контрола за извршување треба да биде нето буџетски придонес за комерцијалните агенции, а бруто расходите за сите останати. Понатаму, контролата може да биде пофлексибилна кога ќе се подобрат менаџерските техники.

(б) Процес на формулирање на буџет; одржување на буџетски стандарди во текот на исполнувањето на буџетската автономност

Сугериран пристап: Најголем дел од државите треба да одржуваат традиционален формат на буџет ориентиран кон внесување на податоци во доволно детали за да се осигура дека владата знае и одобрува како агенциите трошат јавни пари. Треба да се применат вообичаените стандарди за формат (како што се владини приоритети, економичност, ефикасност, ефективност итн). Користењето на техниките за менаџмент на успешноста како што се наведени подолу во (е), треба да бидат охрабрани за да се засили процесот на преглед. Почит кон автономијата на агенцијата треба да се спроведе преку олеснети процедури. Колку што е можно посеопфатно министерствата основачи треба да спроведат буџетска ревизија. Работењето во рамките на основните параметри поставено од министерството за финансии, резултираат со флексибилност за да се скројат барањата за информации и процедурите за карактеристиките на индивидуалните агенции.

(ц) Надзор на опремувањето со персонал и трошоците за персонал

Сугериран пристап: Надзорот на Владата за вработување на персонал и трошоци за персонал во агенциите треба да биде пропорционален со значењето на овие ставки во буџетот на агенцијата. Додека, во принцип, ефективноста на агенциите може да се засили преку намалување на рестрикциите на опремувањето со персонал и надоместокот, единствено значајно за најголем дел од државите е да се анализираат буџетите на персоналните трошоци во некој детал каде тие се главен трошковен фактор. Ако некои агенции имаат авторитет да создадат државни службеници преку одлуки за нивно вработување, супервизија и ревизија слично на одредбите на законот за државни услуги може да биде неопходно да се избегне коруптивно однесување или негово појавување.

(д) Контрола во текот на буџетското извршување

Сугериран пристап: Овие некомерцијални агенции треба да останат во трезорскиот систем и треба да бидат предмет на ревизија од врховна ревизорска институција, освен ако очекувањата можат да бидат оправдани со нивни поединечни мерки. Додека методите на ех ante контрола можат да бидат неопходни веднаш, треба да се има приоритет да се претстават практиките на менаџерска контрола на стандардите кои се специфицирани од министерството за финансии и да се работи на нивно унапредување онаму каде интервенциите на третата страна можат безбедно да бидат елиминирани.

Практики на менаџмент на успешност; односи со буџетирањето и контролата

Сугериран пристап: Државите во транзиција треба да го назначат буџетирањето ориентирано кон влез и процедурите на контрола додека ги промовираат техниките на менаџмент на успешност за да се направат овие процедури поефикасни, а не само да се заменат постојните. Систематското дизајнирање и имплементирање, менаџерската контрола, сметководството на трошоци и внатрешна ревизија се практики кои најверојатно водат кон претходни резултати. Бидејќи реформите имаат свое влијание како на формулирањето на буџетот така и контролата треба да стане поефикасна и со поголема можност за отвореност кон проток на процедури за супервизија на агенцијата.

11. Продажба на приватни добра во конкуренција со приватниот сектор

Сугериран пристап: Јавните агенции вообичаено треба да бидат одделени од продажба на производи или услуги кои се приватни добра кои се веднаш достапни од понудувачите од приватниот сектор; во услови кога тие го прават ова, правилата на контрола треба да бидат дизајнирани за да се осигура дека продажната цена не е заменета и како во Холандија, да се побара дека комерцијалната активност е целосно одделена во организациски и сметководствени услови и евентуално приватизирана.

12. Сметководство и известување

Сугериран пристап: Сметководството и извесутвањето од комерцијалните агенции треба да ги исполни највисоките стандарди на приватниот сектор. Финансиските активности на некомерцијалните агенции треба јавно и целосно да бидат консолидирани во владините финансиски извештаи. Нивните стандарди за сметководство и известување треба да бидат исти како во владиниот сектор кои, повратно, треба да бидат доведени во согласност со меѓународно прифатените стандарди.

ПОГЛАВЈЕ 1. ФИНАНСИСКИ МЕНАЏМЕНТ И КОНТРОЛА НА ЈАВНИТЕ АГЕНЦИИ

Поглавје 1 и 2 беа напишани од Mr. Larry O'Toole, консултант на SIGMA, извлечени од претходната работа на професор Sue Richards од University of Birmingham чиј придонес е со благодарност означен

1. Вовед

Скоро сите држави имаат долгогодишно искуство со јавни агенции (PAs) кои се форма на организација во посебна област на јавна администрација и услуги. Во текот на последната декада или две, државите на ЕУ и развиените земји во општо, создадоа нови агенции со забрзано темпо, кои се водени како од политички така и од менаџерски притисоци. Владите на државите во транзиција во Централна и Источна Европа (СЕЕС) наследиле многу агенции од претходниот режим и создадоа повеќе такви за да се имплементираат новите задачи и да се забрза модернизирањето на јавната администрација.

Овој опсег има за цел да се расветлат посебни дилеми кои произлегуваат од поврзаноста со буџетирањето и финансиската контрола за јавните агенции. Пофундаментални прашања за тоа дали Владите треба да ја користат формата на агенцијата за организацијата и ако е така, за кои задачи и која конфигурација, кои не се означени овде. Јасно е дека има повеќе актуелни и потенцијални предизвици кои произлегуваат од создавањето на агенции во повеќе држави, бидејќи има бројни актуелни и потенцијални проблеми со кои се судираат набљудувачите. Оваа публикација се однесува на една значајна област на потенцијални проблеми, со кои агенциите, кои се создадени експресно за да ја уживаат слободата и автономијата за да се исполни нивната мисија, може исто така да ја користи таа слобода на начин кој ги изопачува финансиските цели на Владата и Парламентот. Финансиските власти во Владата треба да се вградат во составот на финансискиот менаџмент и контрола за да се осигура дека предизвиците на агенциите можат да се остварат без при тоа да се загрози фискалната дисциплина и ефикасноста на алоцирањето.

1.1. Опсег и корисници

Оваа публикација би требало да биде од корист во државите во транзиција и развој секаде и навистина да се развијат државите кои имаат одредени проблеми со јавните агенции или ги земаат во предвид реформите во оваа област. Како и да е, примарната намера за државите во транзиција од регионот на Централна и Источна Европа кои се подготвуваат за пристап во ЕУ.

Проектот е базиран врз основа на истражувањето од 5 Западно Европски држави. Постојното поглавје објаснува позадина на студијата, нејзин опсег и резимеа од државните поглавја. Поглавје 2 е есеј за дизајнот на финансиски менаџмент и рамка на контрола за PAs и произлегува како од искуствата на петте држави, така и од генерално прифатните принципи на менаџирање со расходите за да се понудат сугерирани пристапи за клучните прашања на дизајн. Поглавјата од 3 до 7 содржат извештаи од државите кои ги објаснуваат нивните правила, институции и практики за создавање и владеење на јавните агенции.

Државите во истражувањето беа избрани за да се рефлектира разликата во традицијата и пристапите кон јавната администрација и менаџмент. Шведска беше ставена поради долгогодишната Нордиска традиција во користењето на јавни агенции, Велика Британија како претставник на училиштето за радикален “Нов Јавен Менаџмент”¹ преку силен нагласок на користење на пазарот, Франција како централизирана, но исто така и модернизирани систем кој полека се придвижуваше кон пазарните сили на отворениот јавен сектор, Холандија како баланс на пристапи на вработувања, Португалија како ново модернизирана држава со силна централистичка традиција.

Од авторите на извештаите за државите беше побарано да ги идентификуваат прво “хоризонталните”, или генерално, структурите и правилата кои се применуваат во рамките на владината администрација, со објаснување на типот/видот на агенцијата. Особено “вертикалните” сектори - универзитети, болници и културни институции - се од посебен интерес на некои СЕЕС држави и извештаите кои се однесуваат на нив. Како и да е, балансот на напорите е посветен на описот и анализата на хоризонталните типови.

Јавните Агенци можат да бидат лоцирани на било кое ниво на власт - централно, регионално или локално. Нагласокот е различен во секоја од државите кои се предмет на истражување во зависност од поделбата на одговорноста меѓу владините нивоа. Како и да е, со намера на проектот, од авторите се побара да се фокусираат главно на агенциите на централно владино ниво.

Тешко е, прецизно да се дефинира “јавна агенција” на начин кој има смисла во државите со различни законски традиции и административни култури. За потребите на овој проект, следната листа на карактеристики го дава работниот опис и тоа:

- Организацијата работи со извесен степен на автономија од политичката директива преку министерот или друг политички лидер
- Стратегиската насока на телото е утврдена во законот за основање, повелба или договор кој може да биде заменат, до степен кој се дозволува во правила, преку инструкции на министерот или друг политички лидер
- Организацијата управува со својата буџетска автономија, но во рамките на правилата кои се поставени од Владата
- Финансирањето доаѓа од комбинација на сопствените извори на приходи, наменски придонеси и работа и/или инвестициона помош од државниот буџет
- Средствата на органот се јавна сопственост и не можат да се користат за приватна корист
- Природата и степенот на јавна отчетност се дефинирани со закон и со традиција.

Додека овој пристап е помалку од целосно задоволителен кога се има намера да се направат меѓународни споредби, тој понудува прагматичен пат напред. Ова е дури и површен преглед на повикувањето кон меѓународно искуство; кога национална Влада го користи терминот јавна агенција, во тој случај го има она значење кое Владата сака да го даде.

Овој опсег не ги анализира како посебни типови претпријатијата во државна сопственост (SOEs), оние корпоративни субјекти кон кои се однесува Владата се однесуваат првично на еден корисник. Како и да е, во поголем број држави има “сива област” која резултира од последните или предложени измени на законскиот статус на претпријатија. Претпријатијата во јавната агенција се инкорпорирани како јавни законски компании; комерцијалните агенции и јавните законски компании се предмет на комерцијалното законодавство, во целина или како дел; сопственоста на компанијата делумно е трансферирана до приватниот сектор или дизајнирани за приватизација во иднина; претпријатијата кои остануваат во форма на јавна агенција се охрабрени да го прифатат менаџментот на јавниот сектор и финансиските практики. Поради оваа состојба на одвивање, најголем дел од извештаите на државите вклучуваат информации за SOEs и некои од обсервациите кои се наведени во Поглавјето 2 од комерцијалните агенции можат да бидат применливи, како и претпријатија во државна сопственост.

На крај, исто така треба да се забележат некои останати исклучоци. Централните банки и врховните ревизорски институции не се вклучени во истражување поради нивниот посебен карактерⁱⁱ. Агенциите за социјална сигурност или средствата за екстра буџетските фондови во голема мера се насираат во најголем дел од европските држави, но нивната структура често е условена од социјалната филозофија со подвлекување на програмите и партиципирањето на социјалните партнери во нивното владеење.

Поради нејзината сложеност, агенциите за социјална сигурност не се анализираат како посебен тип во ова истражување. Ниту регулаторните агенции не се исклучени од посебно внимание како група; извештаите објаснуваат дека државите имаат агенции во различни категории кои се доделени со регулаторна моќ, но ова би барало друга специјализирана студија за да се спореди организацијата од регулаторните функции, како такви, во рамките на националните граници.

1.2. Импликации на пристапот во ЕУ

Државите од Централна и Источна Европа - СЕЕ се правилни при процената на сите административни реформи во смисла на барањата за проценка. Треба да се забележи дека нема посебни правила на Европската Комисија за користењето на агенциите или владеењето на агенциите, освен за режим на значајна финансиска контрола на кој е изложен било кој субјект кој е инволвиран во менаџирањето со средствата на ЕУ. (Овие правила не се истражени овде, но целосното објаснување може да се најде во публикацијата на SIGMA *Менаџирање на Јавните Владини Расходи во Државите во Транзиција*).

Во исто време, членството во ЕУ има значајно влијание на индиректното влијание на развојот на јавниот сектор. Ниту една држава со аспирации за членство не треба да го дефинира статусот на своите агенции и правилата за нивно менаџирање без грижливо да размисли за импликациите на ваквите одлики на членството во ЕУ како што следи; дефиницијата на јавниот сектор која е во согласност со критериумите на Eurostat повратно произлегува од дефиницијата за дефицит и јавен долг наведени во Договорите од Маастрихт и Амстердам; дефиницијата на заштитениот јавен сектор има влијание преку одлуките на Европскиот Суд за правда за одвоено вработување; правилата на внатрешните пазари кои

определуваат кои од јавните услуги мора да бидат изложени на конкуренција; и властите за конкуренција на Европската Комисија - ЕС донесуваат одлуки кои влијаат на статусот и владеење на одредени комуникациски услуги како што се поштите.

Властите на Државите од Централна и Источна Европа определуваат реформи за агенциите и се советувани да бараат совет од експерти од законодавството и финансиите кои добро ги познаваат деталните барања на стандардите на ЕУ.

2. Резиме на извештаите од државите

2.1. Франција - Поглавје 3

Административниот контекст во Франција се карактеризира, од една страна, со широка мрежа на контроли кои се одржуваат од Министерството за Финансии и од друга страна со ресурси на јавни службеници кои преку долга професионална обука и стаж се мајстори на уметноста на владеењето. Системот на административни закони и силната хоризонтална мрежа заборавена преку заедничката обука и искуства меѓу повисоките јавни претставници е докажана како многу применлива во текот на менаџерската револуција на последните години.

Долгата француска практика треба да ја користат правните лица одделно од хиерархиските министерства за да се извршат најголем дел од владините задачи; исклучоците се “кралските прерогативи” функции на одбрана, политика, правда и надворешни работи. Јавниот сектор вклучува различни форми на организација, но авторот на Францускиот извештај се концентрира на внимание на *јавно основање (établissement public-EP)* како најтипичен модел на јавна агенција и еден од најрелевантните во ова истражување. Поради тоа што ова е само еден од неколку модели на организација во Франција, оваа резиме го следи примерот на државен извештај преку задржување на поимот *(établissement public-EP)*. Се разликуват два основни вида. “Административните” EPs се најбројни. “Индустриски и комерцијални” EP уживаат поголем степен на автономија, бараат оригинално да се следи ефикасноста на конкуренцијата; но именувањето беше продолжено исто така да одредени фаворизирани организации со чисто административни функции, очигледно за да се засили флексибилноста на менаџментот. (Соодветни 'професионални' *(établissement public-EPs)*, кои не се подробно разгледувани, се деловни и професионални асоцијации, кои се неопходно менаџирани и финансирани од нивните членки од приватниот сектор). *(établissement public-EPs)* од двата вида се особено корисни кога некоја активност бара соработка меѓу државата и одредена професија, како во земјоделството или здравствената заштита.

Парламентарниот статут е услов за да се создаде тип на *(établissement public-EPs)*, категорија која е комбинација комплет од *(établissement public-EPs)* според истата административна власт и слични органи. Откако ќе се создаде категорија со статут, одделните *(établissement public)* ќе се креираат со владин декрет. Денес има некаде околу 200 категории. Секое *(établissement public)* е правно лице; во принцип активностите на “стопанските и комерцијални” агенции спаѓаат под приватен закон, а другите *(établissement public)* под јавен закон. Како да е, овие пристапи треба да имаат широк спектар на можни комбинации на законски атрибути.

Во рамките на овие широки параметри кои се специфицирани во категоријата легислатива (односно со супервизорските власти, создавање на Одбор на Директори), актот за основање за секое (*établissement public*) наведува специфики на секоја (*établissement public*) одредени како распоред на моќ, привилегии и процедури за супервизија кои се сметаат како соодветни за секој поединечен случај. Се смета дека Франција, споредена со останатите држави, има дизајн на повеќе агенциски овластувања и аранжмани на владеење. Преку одредување на вакви фактори како одржливи во процесот на донесување одлуки, менаџментот на средства, личен избор и процес на надомест, правилата за формулирање и извршување на буџетот, таа се обидува да произведе агенција која е усвоена за секоја посебна активност. Дури и кога е применливо за секоја законска јурисдикција може да има нијанси; некои стопански и комерцијални ЕР може да имаат одредени функции кои се спроведуваат според јуристичкијата на јавниот закон, додека некои јавни агенции можат да бидат предмет на приватни закони и трибунали за одредени намери. Комбинираниот ефект за ова добро усогласување може да придонесе до тоа некои агенции да бидат со големина скоро колку јавно претпријатие и можат да произведат останати кои се речиси под многу голема супервизија, како одредени оддели во рамките на министерството.

Иако приватизацијата во Франција беше забрзана во последните години, значајно е да се забележи дека има посебен случај на поголеми комерцијално ориентирани (*établissement public-EP*). Околу 20 јавни претпријатија од централната власт остануваат во форма на (*établissement public-EP*). Некои од нив се многу големи како компанијата за електростопанство и компании за железнички услуги. (France Telecom беше трансформиран во приватна компанија со закон и делумно приватизиран). Како и сите други стопански и комерцијални (*établissement public-EPs*), претпријатијата од овој вид се под приватна законска јурисдикција, а најмалку што се однесува во поглед на вработувањето, стопанските односи и во најголем дел за споровите со трета странка. Како и да е, ретко е целосно во едно или друго законодавство. Раководителите на многу големите претпријатија во оваа група, се назначени директно од Советот на Министри и нивната моќ и влијание често е еквивалентно со она на министерството на кое тие вообичаено се подредени. Затоа, додека тие формално се класирани со останати стопански и комерцијални (*établissement public-EPs*), овие претпријатија уживаат степен на практична независност која е уникатна.

Преку споредба, најголем дел од (*établissement public-EPs*) ја наоѓаат нивната моќ под тешки услови од генералната владина контрола и преку рамка на владина супервизија која е прифатена и запишана како одредби за основање. Генерално, властите за супервизија на Одборите на Директори на агенциите имаат најголемо можно овластување; Директорите на ресорното министерство и Министерството за Финансии претставуваат соодветна техничка и супервизорска улога и вообичаено се сретнуваат со службениците од агенција, пред да се одржат состаноците на Директорите, за да се решат сите битни прашања. Повисоките претставници на агенцијата обично се избрани од професионалните кадри на експерти кои се погоре наведени.

2.2. Холандија - Поглавје 4

Како што е објаснето во владината структура, авторот на поглавјето на Холандија во смисла на “децентрализирана унитарна држава” има објаснение кое убаво го скратува балансот меѓу карактеристиките на административниот стил. Државата е децентрализирана територијално на општини и провинции и функционира преку трансфер на јавна власт на поголем дел на Автономни Владини Тела (AGBs), кои се одговорни за извршување на специјализирани функции, долга традиција во Холандија која има за цел да се процени некоја од целите, посебната експертиза или знаење и доведување во владина процедура. Некои од целите за процена на експертизата или знаењето и доведување во владин процес. Некои од овие функционални тела имаат локални канцеларии или пристап, кои даваат поднационално присуство. Интеграција меѓу територијалните и функционални тела на поднационално ниво презема форма на доброволна асоцијација или партнерство, каде неколку агенции заедно работат за да се остварат заеднички цели како економска регенерација. Поставена неодамна, новиот “модел на државна агенција” е дизајниран за да се обезбеди флексибилност на менаџментот додека се задржува поголема политичка отчетност која ја има AGB.

Автономните Владини Тела се категорија на агенција кои законски се одделени од владините оддели. Има 3 вида; (1) агенции кои доведуваат експерти во процесот на донесување одлуки; (2) агенции од кои се бара да применуваат пресуда врз основа на генералните насоки но независно од министерот; (3) агенции кои се дизајнирани за да го олеснат учеството на интереси и независни експерти. Терминот 'автономни' во AGB значи дека овие тела не се во директен хиерархиски однос со министерствата. Најголем дел се јавни законски тела, основани со посебен акт на Парламентот. Нема единствен систем за владеење или донесување одлуки поради тоа што има голема различност во нивните задачи. Наместо овие се одлучува случај по случај. Секторскиот министер одлучува за задачите, целите, производите и услугите и групите на клиенти на AGB. AGBs се финансирани од нивни сопствени приходи кои се менаџираат во нивниот буџет независно од нивното секторско министерство. Буџетот на оние јавни AGBs, кои примарно се финансирани од грант, го подготвува секторското министерство. Не-државните AGBs (т.е. оние кои применуваат јавни функции како еден елемент од приватни асоцијации) обично ќе ги финансираат нивните јавни задачи преку средства на наплата.

Додека AGB е традиционален и успешен модел, на зголемениот број на вакви агенции може да се гледа како на нешто што се одделува од демократската отчетност. Од оваа причина беше изведена нова категорија на агенција која го сместува менаџментот во подиректна политичка насока. Новата форма наречена “државни агенции” беше определена за да се преземат работи кои се потребни за отчетност преку демократскиот процес, но со режим кој овозможува поголема менаџерска слобода и одговорност, надворешно ориентирано набљудување и сметководство врз пресметковна основа. Секторскиот Министер, заедно со Министерот за Финансии, можат да изберат да формираат дел од одделот на државна агенција и тие се овластени да го направат тоа согласно со Акт за Владино Сметководство (1994).

Понекогаш овие агенции преземаат работа од комерцијална природа како надворешна активност, но ваквите активности мора да се извршат во

согласност со одделниот сметководствен и контролен режим, така што надворешните активности не создаваат не-фер конкуренција и кога се смета за соодветно, може да бидат дадени на располагање до приватниот сектор.

Државната агенција која останува под контрола на министерот, но преку “набљудувачки” однос останува во основен статут се елаборира преку протоколи за набљудување. Во овие посебни аранжмани за секоја агенција се наброени степенот на менаџерска дискреција и одговорност, но никогаш не се дадени 100% автономија во поставување на цени и алатки, бидејќи овие одлуки треба да се преземат во смисла на целосно оптоварување на општеството со вакви наплати. Рамката на договорот се однесува посебно на режимот за буџетски суфицит, а агенцијата е во можност да задржи и повторно да ги насочи некои од добивките од ефикасни заштеди, така што се обезбедува поголеми иницијативи за подобрување. Менаџментот за извршување е клучен принцип. Службите не можат да станат агенциски освен и тогаш кога имаат планирање кое е ориентирано и контролен систем на аутпути и ова обезбедува основа за известување на секторското министерство. The Netherlands Court of Audit (Судот за Ревизија во Холандија) презема ревизија, исто како и со другите државни организации.

На крај, неопходно е да се спомене напредокот во текот на последните две декади, во статусот на комерцијално ориентираните јавни агенции. Во текот на 80-тите во основа поголем број од државно ориентираните претпријатија беа “приватизирани” преку дадена форма на друштво со ограничена одговорност и субјектите беа според Холандскиот закон за компании. Во некои случаи се продадоа 100% од акциите, а во други случаи владата задржи 100% од пакетот или делумно ги задржи. Во двата последни случаи се сметаше дека има традиционален чекор кон потполна приватизација. Онаму каде Владата првенствено се однесува за оние компании како регулатор, овие случаи се надвор од опсегот на овој извештај. Како и да е, се однесува кон нив како сопственик, а главните практики се објаснети во државното поглавје.

Португалија - Поглавје 5

Португалија е унитарна држава со имплементирана регионална самоуправа и сеуште, само за португалските острови. Локалната самоуправа постои на општинско ниво со малку различни аранжмани за два поголеми градови. Пост-револуционерната Португалија е на брза линија за модернизација, особено следејќи го членството на Европската унија и од неодамна, европската монетарна унија. Административната култура, како и да е, сеуште останува видлива и со силни традиции од минатото за автократска, централизирана држава. По влезот во Европската Унија во 1986, Португалија усвои полибералени економски политики, со што се охрабрија трендовите кон приватизација на компаниите во јавна сопственост и користењето на техники слични како во деловното работење и методи во оние организации кои остануваат во јавниот сектор.

Државата учествува како акционер во бројни приватни компании кои се управуваат од закон за приватни компании. Повеќе компании беа национализирани по револуцијата во 1974, но поголем број не беа приватизирани, особено по влезот на Португалија во европската унија. Во моментот има 5 ‘јавни’ компании во Португалија, кои се справуваат со вакви

главни функции како железнички сообраќај и метро во Лисабон, менаџирање на аеродроми и печатење на валути. Тие се одделни правни лица и функционираат на профитни цели, но нивните бордови на директори се назначени од Советот на Министрите и се предмет на инспекција на Генералниот Инспекторат за Финансии.

Најголемите јавни агенции во Португалија спаѓаат во овие две групи, во зависност од тоа која класификација им е доделена на реформата за јавно сметководство од 1990 – “административна автономија” или “административна и финансиска автономија”. Реформата од 1990 беше поширок напор кој имаше за цел да децентрализира финансиска контрола на различни начини.

Статусот на административна автономија беше дизајниран да се примени на услугите кои не гарантираат значителен износ на приходи. Онаму каде што се бараше ex-ante одобрение од Министерството за Финансии, оперативните расходи на овие агенции може да не се појават ако тие не се во согласност со законот, се во рамките на буџетот и се правилно класифицирани и се преземаат во согласност со принципите на економичност, ефикасност и ефективност. Финансискиот менаџмент се спроведува од административниот совет од три членови и има единствен авторитет над финансиските работи. Буџетите, менаџментот на готовина и планирањето инвестиции се одржуваат како интегрални карактеристики од поширок опсег.

Статусот на административна и финансиска автономија е исклучителен, но не е генерално правило. Во теоријата единствено е достапно за агенциите да генерираат приходи кои се поголеми од две третини од расходите и мора посебно да се декларираат во секој случај. Овој поголем статус дава поголема флексибилност за користење на нивниот внатрешен буџет за да се остварат резултати. Агенциите кои имаат добиено поголема административна и финансиска автономија преземаат одговорност за контролирање на нивното работење во согласност со генералните принципи на финансиски менаџмент; ова се осигурува преку интерна контрола, со менаџмент на агенциите кои имаат одговорност да осигураат дека нивните системи се способни да го остварат ова. Како и другите државни тела тие се предмет на ревизија од Судот за Ревизија.

Велика Британија - Поглавје 6

Велика Британија стабилно ги имплементира принципите и идеите на Новиот Јавен Менаџмент од почетокот на 1980-тите. Овие главни цели иницијално беа за да се намалат вкупните агрегати на расходи и да се зголеми отчетноста на јавните службеници и јавните услуги, но истата беше применета на приватизацијата. Претпријатијата во јавна сопственост беа приватизирани - прво оние во конкурентните пазари, потоа случаите на “природен монопол”, со нови регулаторни институции за да се заштити нивниот интерес на “потрошувачи”. Нагласокот од финалната фаза е договарање и давање доверба на јавно/приватно партнерство со пристап кон или сопственост на други јавни средства. Остануваат само неколку посебни случаи на јавни претпријатија, забележително во Пошта и British Broadcasting Corporation (BBC) - Британската Корпорација за Радиодифузија.

Како и Холандија, Велика Британија има долга традиција на претставување на интересите преку процес на политика и услуги. Традицијата беше

имплементирана, во бројни и различни улоги, преку категорија на агенција која се сметаше за јавно тело кое не припаѓа на орган (невладино јавно тело-NDPB), субјект кој, согласно со канцеларијата на Кабинетот, 'има улога во процесот на национална власт, но не е владин орган¹ или дел од едно во кое соодветно се работи за поголем или помал опсег на сили" должина од министрите". NDPB со извршна функција генерално има независна статутарна основа или вработуваат нивен сопствен персонал. Тие работат под финансиски режим кој дозволува да работат со нивните буџети, но нивниот "родител-мајка" применува супервизија преку договарање на корпоративен и деловен план. Овој однос историски се разликува по своите карактеристики, но откако во 1980-тите трезорот за НМⁱⁱⁱ вовеле некои заеднички стандарди во менаџментот и контролата на NDPBs. Државниот извештај објаснува во некои детали на шема на владеење и контрола за NDPBs, со користење на музеи како пример.

Друг модел за автономна агенција беше предвиден во раните 1990-ти како дел од реформата на Национална Здравствена Служба (NHS). Во одржување на идеологијата на Владата за "внатрешниот пазар", тој беше создаден преку одделување на улогите набавувач и провајдер. NHS, болниците и останати провајдери за здравствена заштита станаа полу-автономни 'трустови', основани согласно со статутот како одделни правни лица во рамките на NHS. Трустовите заработуваат нивни сопствени приходи преку договори со генерални практичари и локалниот оддел за здравство, контрола над сопствените средства во рамките на бараните ограничувања, но неопходно да се направи поврат на капитал и да се одржи приватно-секторскиот стил на сметководство и известување. Постојната Влада има направено некои измени кон правилата на внатрешниот пазар, вклучително отстранување на барањата на потрошувачот/провајдерот чии односи мора да бидат "конкурентни".

Забележлива карактеристика на системот на Велика Британија е постоење на комплекс на над-плафонирање на стандарди кои се применуваат за индивидуите и субјектите во рамките на јавниот сектор, вклучително и оние со одделен законски идентитет. Системот вклучува правила кои се издадени од трезорот за сметководство, известување, ревизија итн. и Standing Committee on Standards in Public Life (Постојниот Комитет за стандарди во јавниот живот) кој ги промовира владините стандарди и кодови на спроведување за пошироките членови на одборот и службениците. Како дополна, агенциите во сите класи се предмет на ревизија од National Audit Office (Националната Ревизорска Канцеларија). Значаен резултат, како што прикажува државниот извештај, е дека правилата и процедурите за менаџмент контрола се формално кодирани во поголеми детали за секоја агенција. Систематската формулација и мониторинг на менаџерските контроли јасно прави разлика меѓу Велика Британија и останатите држави од истражувањето.

Во 1980-тите се забележа воведување на модел на извршна агенција (Executive Agency), нашироко познат и меѓународно дискутиран како "агенција за следни чекори" (Next Steps Agency). Со продолжувањето на истражувањето за подобрување во ефикасноста и ефективноста, Владата на Велика Британија започна да се придвижува кон облик на извршна агенција за најголем дел од оперативните услуги во рамките на Владата. Овој систем не се базираше на Устав и оваа одлука беше извршна акција

¹ Одделот на Велика Британија е еквивалентен, од практични причини, со министерство на друго место.

која не бараше парламентарна санкција. Бидејќи од време на време поголем дел од услугите беа третирани на овој начин, сега има 140 извршни агенции, кои вработуваат 81% од сите државни службеници. Овие агенции остануваат интегрални делови од министерството, главниот извршен раководител известува до постојаниот секретар како и до Министерот, но има одржлива флексибилност во буџетот и менаџментот за персонал и одделување на аранжманите за сметководство и известување.

Секој предлог за да се создаде нова извршна агенција е спореден со други опции (т.е. задржување на активности во рамките на органот, договарање со приватниот сектор, или целосна приватизација). Ова се нарекува процедура за “преглед на претходни опции” и мора да се заврши пред да се донесе одлука за основање на агенцијата. Ако извршната агенција се потврди, а политиката и рамките на ресурси се повлече преку поставување на делегирана моќ која треба да се одржи од агенцијата. Клучен елемент во менаџмент структурата е главниот извршител, со голем нагласок на улогата на индивидуалното извршување во водење на агенцијата кон подобрување на извршувањето. Главните извршители на поголемите агенции се наименувани како Сметководствен Службеник, а истата улога ја игра и главниот државен службеник (Постојан Секретар) на одделот. За разлика од агенциите во останатите држави кои се истражувани, сметководствените службеници можат да се обратат директно со отчет до Парламентот за нивната положба на управител на јавни пари.

Поради широките дискрециони овластувања кои се во рацете на државата во отсуство на пишан Устав, автономијата на извршните агенции нема статутарна основа и почива на упатство за само-одбивање на дел од министрите, така што има широк спектар на интерпретации. Не се докажало дека е можно јасно да се одделат одговорностите на “политиката” од “извршувањето”, како што се предвидени во рамките на системот, ниту се дефинира точната границата меѓу политичката улога на Министерот и онаа на главниот извршител на агенцијата. Поради овие продолжени двосмислености, има известувања за некои разочарувања со користењето на овој особен модел на достигнување на бараните подобрувања на извршувањето.

2.5 Шведска - Поглавје 7

Како нација која применува јавни агенции подолго од 300 години, Шведска беше природен избор за вклучување во ова истражување. Авторот на поглавјето за Шведска се карактеризира со имање “голем јавен сектор, но мала централна власт”. Дел од ова е објаснето од значењето на општините и државната власт во Шведска кои се автономни нивоа на власт кои соодветно обезбедуваат поголем дел од личните јавни услуги. Карактеризирањето исто така е објаснето од структурата на централната власт каде има мало јадро кое се состои од помалку од 4000 персонал во владините канцеларии кои се одговорни за поставување на целокупната рамка на контрола за јавните агенции, вклучително закони и прописи и поставување на цели и намери, подготовка и мониторинг на буџетот, но не е оперативно инволвиран во имплементирање на одобрените политики.

Доминантен модел на агенција во Шведска е стара административна форма која и претходи на модерната ера. Околу 300 од овие агенции, кои вработуваат околу 200.000 персонал, се задолжени со сите задачи на имплементирање. Тие имаат разумен опсег за определување на

организацијата и методите за давање услуги кои тие ги обезбедуваат, иако Владата поставува поширока рамка. Нема единствен професионален кадар на државни службеници кој има монопол на одредени позиции во власта и слободата на законот за информирање обезбедува транспарентност на владините активности. Друга уникатна одлика на Шведска е тоа што агенцијата е законски отчетна не на секторскиот министер туку на целиот Кабинет, договор кој недвосмислено придонесува кон автономно однесување.

Агенциите се основани според генералниот статут кој поставува поширока рамка на овластувања и одговорности и тогаш секоја агенција има посебни задачи кои се однесуваат на посебни должности, менаџерска структура, организација и средства за јавна апелација и надомест на штета. Агенциите остануваат дел од државата, но исто така има степен на сепарација како помошна компанија. Тие можат да менаџираат со земја и имот кои им се доверени и со кои располагаат (според одредена вредност на прагот). Заемите се земени само со National Debt Office (Канцеларијата на Националниот Долг), до заеднички износ кој е договорен во Парламентот и алоциран како кредитни лимити од Владата.

Најголем дел од агенциите се финансираат комбинирани од буџетски распределувања и од надомест на корисниците. Буџетската контрола се концентрира на претходното со последното поголемо дозволување до агенцијата и неговите пазарни политики, преку обезбедување дури и груби преломи. Известувањето се фокусира на резултатите, со 'дијалог за цели и резултати', институционализиран меѓу агенцијата и министерството, со обезбедување техничка помош од владините канцеларии. Владата ги поставува севкупните задачи и цели за агенциите, а контролата е ориентирана во голем дел кон аутпутите, а многу малку кон инпутите. Генералните Директори на агенциите имаат голем дел од автономијата за тоа како да се постигнат целите и резултатите со буџетите кои им се доделени.

Националната Ревизорска Канцеларија врши ревизија за регуларноста, ефикасноста и ефективноста. Во 40 најголеми агенции исто така неодамна се извршија инструкции за да се воспостави нивна сопствена функција за внатрешна ревизија.

Шведска користи модел на акционерско друштво, за да државата превземе улога од комерцијална природа. Овие компании се малку зависни од директни субвенции од државата и најголем дел од нив, како и државните компании за игри на среќа, неколку од компаниите со недвижен имот и Компанијата за Државно Овластување (State Power Company), се профитабилни и враќаат приходи на државата, но се задржуваат во оваа форма со цел да се дозволи контрола над нивните активности преку сопственост, целосна или делумна. Овие тела се предмет на закон за компании на ист начин како и останатите приватни компании. Тие можат да ги зголемат средствата на пазарите и да предизвикаат долг. Кога се добива наменска субвенција од Владата тоа ќе биде врз основа на посебни услови кои се договорени тогаш. Владината супервизија се извршува преку законски методи, кои се соодветни за акционерите.

На крај, има друг организационен модел, кој прикажува силни меѓусебни односи на Шведската политичка култура. Друштва за Невработеност (Unemployment Societies) се јавни правни субјекти кои имаат древни корени

како пријателски друштва, но сега бенифитите се финансирани целосно преку државата. Друштвата за Социјално Осигурување (Social Insurance Societies) се формално независни од државата. Има 20, кои ја покриваат територијата на одредена област. Тие се одговорни за администрирање на бенифитите - структурата и нивото кои се утврдени од државата. Трошоците на бенифитите и 90% од трошоците за администрирање се плаќаат од државата.

ЕНДНОТИ

Новиот Јавен Менаџмент се посветува на филозофијата на реформата на јавната администрација која има остварено значајно влијание во минатата декада, забележливо во државите со аглосаксонска традиција како Австралија, Нов Зеланд, Велика Британија и Канада. Тоа го нагласува внесувањето на методи на менаџментот на приватниот сектор и примена на симулација на конкурентното пазарно однесување. Типични реформи вклучуваат некои одлики како јасно дефинирани аутпути и цели, алокација на ресурси кои се поврзани со мерење на извршувањето, поголема флексибилност во најмување и надомест, намалување на трошоците и дисциплина на трудот и намалување на молитните министерства во децентрализирани единици или центрирани агенции на добро дефинирани производи или задачи. Како ефективност на реформите во државите каде тие ги имале имплементирано и нивната соодветност за државите во транзиција остануваат предмет на дебата меѓу академците, но и практичарите. За повеќе информации, види ја публикацијата SIGMA, Менаџирање на владини расходи во транзиционите држави (Managing Government Expenditures in Transitional Countries).

Информација за еден значаен аспект за водење на централната банка, може да се најде во SIGMA документот бр.24, "Практики за Ревизија на Централна Банка (Central Bank Audit Practicies)

Трезорот на Нејзиното Височество - Her Majesty Treasury, H.M. treasury, или едноставно трезор, е име кое се користи за Министерството за Финансии во Велика Британија.

ПОГЛАВЈЕ 2. ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ФИНАНСИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ И РАМКА НА КОНТРОЛА ЗА ЈАВНИТЕ АГЕНЦИИ – СУГЕРИРАНИ ПРИСТАПИ

1. Вовед

Извештаите по држави илустрираат широк спектар на видови кои може да се најдат во рамките на видот на јавната агенција. Примената на обработката за финансиски менаџмент и контрола^{iv} покажуваат подеднакво богати различности и ќе биде потешко да се демонстрира генерално прифатен меѓународен модел. Јасно е, дека соодветни правила и практики се поприсутни од други за да се внесат успешни исходи во транзиционите држави, кои бараат стабилизирање и модернизирање на нивниот менаџерски систем за јавни агенции. Идентификувањето на вакви здрави практики е задачата на ова поглавје.

Поглавјето се фокусира на одредени аспекти на системот на јавни агенции, кои се особено релевантни за финансиски менаџмент и контрола. Ова се однесува во насока на повлекување на искуствата кои се објаснети во 5 државни извештаи и принципите на менаџирање со расходи кои се генерално прифатени од практичарите и во странската литература за буџетирање. Оваа публикација не е од значење само за да понуди детална анализа на достигнувањата и пропустите на моделот на агенција како таков и кога е во употреба: краток преглед на меѓународното искуство (и неодговорени прашања) кои се вклучени во дел 2.2 и намерата е само да се отвори дискусија за главните фактори на ризик за финансиски менаџмент и контрола.

Дел 2.2 ги идентификува мотивите што ги поттикнале некои држави да користат агенциска форма на организирање од почетокот на 20-от век: додека агенциите имаат долгогодишна примена во Шведска и Франција, тие се користени со резерва штедливо во останатите држави за посебни намери како искористувања, регулаторни мисии и за вклучување надворешна експертиза во политичкиот процес. Од 1980-тите постои зголемување на интересот за моделот на агенции во повеќе држави, кои се водени во најголем дел од притисоците за да се контролира трошењето и да се направат посоодветни услуги до граѓаните.

Јасно е дека има повеќе потенцијални и вистински предизвици при користењето на агенциите (поголема ефикасност и ефективност, поблиски односи со клиентите, услуги со поголем квалитет). Во исто време, набљудувачите (оценувачите) се загрижени со бројни вистински и потенцијални проблеми и од фактот дека тврдењата за предизвиците не се сеуште поддржани со веродостојни евалуации. Навистина има одржлива дебата меѓу академиците и практичарите за степенот до кој државите имаат достигнато очекувана корист од создавањето на агенцијата и исто така за колатералната штета која може да се предизвика од нив. Загрижувањата за намалената политичка отчетност преовладува во некои држави кои дури можат и да водат до некаво уназадување.

Накратко создавањето на агенциите не може да претставува “магично стапче” за излекување на сите административни болести. Фактот дека има многу придонеси како и потенцијални замки кои ја

подвлекуваат потребата на државите во транзиција да ги анализираат нивните административни проблеми со внимание и истражување на сите опции за решенија пред да се одлучат за видот на режимот на менаџмент на агенцијата. Прашањето не треба да биде “каде ние може да ги користиме агенциите?” туку пошироко и пофундаментално прашања “кои се проблемите со постојните аранжмани и како најдобро можат да бидат разрешени?” Вакви анализи можат да откријат дека проблемите можат да се надминат многу поедноставно, со помал ризик, во вид на административна реформа. Врз основа на нив може да се заклучи дека по се има некои функции кои мора независно да се организираат, преглед на опциите кој треба да вклучува многу организациски модели кои се користат во западно европските држави за да се постават функциите надвор од стандардното хиерариско министерство; што пак вклучува централни канцеларии, комисии, внатре-министерски комитети и советодавни одбори како дополна на јавните агенции во сите негови различни форми.

Надвор од целокупната позадина на меѓународни искуства и нелогичности, дел 2.3 да го идентификува посебниот финансиски менаџмент и ризици за контрола, кои се нераздвоиви во јавната агенција како вид на организација. Слободата на делување која е ознака на агенциите отвора врата за нови ризици; јавни пари и јавни средства кои се користеле за намени кои не се утврдени од Владата и Парламентот; јавни долгови кои се појавуваат надвор од одобрените лимит; нови можности за корупција кои се создадени; права на граѓаните кои се договорени без соодветна оштета и отчетност во договорите како транспарентност, финансиско известување и ревизија кои се занемарени. Дополнителни ризици кои се специфични за одредена држава не можат да бидат категоризирани но два заеднички проблеми се означени; ако има недоволно обучени лица или несоодветни информациона системи, ќе биде неможно да се имплементираат контроли со висок квалитет и ако централните тела ја водат администрацијата нема ефективна практика на буџетирање и контрола и има малку надеж за спроведување на повисоки стандарди за подредените агенции.

Дел 2.4 ги објаснува избраните елементи на финансиски менаџмент и контролна рамка која треба да биде имплементирана за да се преземат идентификуваните ризици. Тие не се презентирани како сеопфатен вид на режим на менаџирање на агенцијата, ниту како “најдобри практики”, поради меѓународното искуство кое сеуште не ги утврдило како ‘најдобри’. За секој од овие клучни елементи, се сугерира пристап - со намера да се претстават здравите и соодветни практики за било која држава која се зема во предвид при реформите - кои се детално претставени во дел 2.4

2. Корист на агенциите во владините организации

Земајќи ја во предвид реформата на генералниот режим на менаџментот на агенцијата во државата, или кога се зема во предвид создавањето на нов посебен ентитет, можеби најосновно прашање кое треба да сепостави е “зошто да се користи форма на агенција за организација?” Овде нема обид за генерален одговор на тоа прашање. Петте државни извештаи ги илустрираат поголем дел од најдобрите мотиви за кои државите основаат агенции: тие може да се рангираат

од подобрување на комерцијалната ефективност, изолирање на чувствителните одлуки од политиката, пораст на економијата и ефикасноста, овозможување експертите и засегнатите граѓани да бидат вклучени при донесување на одлуки. Во исто време извештаите објаснуваат или навестуваат некои од погрешните причини за основање на агенции (или агенции со премногу овластувања); ова вклучува избегнување на политичка отчетност, избегнување владини финансиски и персонални правила, изолирање на проток на јавни приходи за исклучителна корист на една група, овозможување политичко подмитување зад сцена со одлуките и дозволување фаворизам наспроти корист за да се определи надоместот за договорите или други користи.

Некои држави имаат многу долга историја во користење на агенциите, во одредена форма, како преферирани средства за имплементирање на програмата, Шведска и Франција се примери во ова истражување. Дури и во државите каде тие не се генерално решение, соодветни форми на агенции беа користени во почетокот на минатиот век за задачите кои ги извршуваат, а не одговараат на карактерот на централната администрација. Некои јавни услуги кои се доставуваат на комерцијален начин, како на пример корист, треба да бидат ослободени од регулативите за вработување во државните услуги, ригидни споредби за трошењето, лимити за позајмување и рестрикции за користењето на приходи. Некои значајни регулативи/задачи на инспекции се сметаат за толку чувствителни така што треба да бидат сместени надвор од опсегот на партизански политички фаворизам. Некои области на политичка анализа се сметаат за толку комплексни или разорни така што тие механизми беа потребни за да се привлече надворешна секторска експертиза и групи на интерес во процесот. Во минатиот век, некои држави создадоа агенции од такви причини, иако истите релативно малку учествуваат во нивните јавни администрации.

Од 1980-тите имаше огромен интерес за агенции во повеќе држави и концептот на договарање со Министерот стана применлив како нов механизам за насоки и контрола. Сето ова резултираше од нов сет на мотивации кои се додадени на традиционалните кои се штотуку спомнати, а и понатаму се дискутирани од академиците, консултантите и меѓународните финансиски институции. Силите кои го водат процесот за најголем дел од властите се потребата од намалување на трошењето, од една страна, а од друга страна засилување на сопствената легитимност преку подобрување на квалитетот и односот за давање на јавни услуги. Моделот на агенција нуди предност со одделување на задачи за имплементирање од донесувањето политика. Со ограничување посебни работни задачи во рамките на одделниот субјект се очекува одговорностите и целите за извршување да се специфицираат појасно, што повратно води кон поголема отчетност на менаџментот и помотивиран персонал. Предвидените резултати вклучуваат поголема ефикасност, економичност во користењето или ресурсите, поблиски односи со корисникот и поголем квалитет на услугите. Посебно се истакнува дистанцирањето на агенцијата од политички превид, но од причина која е различна од опасностите за фаворизирање кои се спомнати во претходниот параграф; аргументот е дека министрите се склони на поголемо попречување и “микроменаџмент” на работите кои тие директно ги контролираат. Нивните насоки, кои се ad hoc, опортунистички и тактички, се сметаат за сериозно попречување на менаџерските напори, стратешки да се изгради ефикасноста, одговорна организација и системите. На овој

начин агенциите со време обезбедуваат модел за елиминирање на овој хендикеп. Ова, на кратко, се предностите кои се оценети од Владите во поголем број и форми на агенции во нивните администрации.

Од друга страна, Владите имаат во предвид дека при утврдување на програма за создавање агенција треба да се биде претпазлив; создавањето на агенции не може да се смета за 'магично стпче', општа формула за успех во модернизирањето на јавната администрација. Во практика има присутна дебата меѓу академиците и практичарите за степенот до кој државите имаат остварено очекувана корист од соодавање на агенција и исто така за колатералната штета која тие можат да ја предизвикаат. Мора да се забележи дека многу малку ригорозни евалуации се направени во државите каде создавањето на агенциите било најмногу присутно. Понатаму, постои загриженост околу намалувањето на политичката отчетност и надгледувањето што заедно води кон тоа некои држави навистина да ја намалат автономијата на агенциите или да распуштат некои од нив. Некои Влади исто така може да имаат политичка штета во напорите да се дистанцираат од работењето на агенциите, а кога ова се прави со соодветно внимание да се намали 'попречувањето' или најмалку како одличен мотив за избегнување на одговорноста. Тие констатирале дека електоратот нема да ја толерира Владата за одговорноста за проблеми само поради тоа што има напишано договор или на друг начин ја вршат работата. Навистина Владите може да добијат лоша оценка од двете страни кога се откажуваат од одредено ниво на контрола на агенцијата, а сеуште се политички одговорни пред граѓаните за неуспесите на политиката, разлики во услугите или загуба на финансиска контрола. Набљудувачите нагласуваат дека некои држави имаат создадено агенции само за да се избегнат фундаменталните политички, институционални или менаџерски реформи (како децентрализација или реформа на граѓанските услуги), или тешки политички избори (како намалување на големината или дерегулирање). Други држави набљудуваат одделен успех на новите агенции во некои држави и отсуство на проблеми, што е резултат на дисциплинирани традиции на долго - воспоставените граѓански услуги, кои можат да ја извршат истата работа во рамките на скоро секој вид на организација.

Треба да се додаде уште еден елемент. Ефективен систем на контрола над јавните расходи почива на постоењето на култура на јавен интерес. Државите каде агенциите се користат нашироко без катастрофални последици имаат предност во градењето на ваква култура. Приватниот интерес - особено нивните перспективи – а кај политичарите, претставниците на власта и јавните менаџери кои се засегнати од апаратот на финансиска контрола, може да чувствуваат обврска да делуваат во поширок јавен интерес од кој ќе има поголема можност за неопходна размена вклучително и на јавните расходи кои се соодветно распоредени. Културата на јавниот интерес е скапоцена придобивка која не треба да се здраво за готово. Тие мора да се одржат и да се создадат услови за засилување. До степенот до кој јавниот интерес е слаб или недостига, законите и контролите мора да се засилат со цел да се надоместат.

Добра работа за набљудување исто така е процесот кога се одлучува за правниот статус, мандат или овластувања кој треба да се признаат на одредена агенција поради тоа што е потврдено дека ист модел може да произведе многу поразлични последици кога се применети во

агенциите со различни видови задачи. Еден клучен фактор е скалата; ако задачата бара агенцијата да биде многу голема, веројатно е, од една страна, да подлежи на исти бирократски тенденции како било која друга организација со слична големина, а од друга страна може да се докаже дека има доволно овластувања, финансиска и политичка, или презир кон напорите на контрола од супервизорското министерство. Агенцијата која има зададено задача од некои аспекти на секторски политички развој може, ако работи премногу автономно, да стане заробена од групите на клиенти да се направи штета на пошироките национални интереси^v. Или некоја агенција може да додели преголеми права во маркетинг услуги врз основа на надомест кои можат да започнат со вреднување на нивните приходи и сопствените заработки да бидат повисоки од одговорностите за јавните услуги.

Фактот дека има многу предизвици како и потенцијални ризици кои ја подвлекуваат потребата државите во транзиција грижливо да ги анализираат нивните административни проблеми и да ги истражат сите можни решенија пред да се одлучат за видот на менаџерскиот режим на агенцијата. Притисокот врз создавање на агенцијата од надворешна донаторска помош или од приватниот сектор не треба да се доминира кога се носат одлуки. Прашањето не треба да биде “каде можам да ги користам агенциите?” туку пошироко и поважно прашање е “кои се проблемите со постојните договори и како најдобро можат да се разрешат?” Вакви анализи можат да облеоденат дека проблемите можат да се надминат од искрени, помалку ризични видови административна реформа. Треба да се дојде до заклучок дека по се има некои функции кои мора независно да се организираат, прегледот на опции треба да вклучува повеќе организациски модели кои се користат во западно европските држави за да се постават функции надвор од стандардното хиерархиско министерство; ова вклучува централни канцеларии, комисии, внатре министерски комитети и советодавни одбори како дополна на јавната агенција и сите нејзини различни форми.

3. Главни ризици

Соодветниот режим на финансиски менаџмент и контрола мора да ги земе во предвид сите прашања и ризици, кои се нераздвоиви во самиот модел на јавна агенција, плус оние кои се карактеристични за една држава во одреден временски период. Треба да се забележи дека политичките ризици, ризиците за политичка согласност и слично, не се сметаат во овој дел како работи само во однос на факторите кои влијаат на финансискиот менаџмент и контрола.

Меѓу останатите ризици кои се нераздвоиви од самиот модел на јавна агенција, се претпоставува дека меѓу најважните се:

- Агенциите можат да алоцираат јавни пари за намени кои се различни од оние кои се потврдени од Владата или Парламентот
- Агенциите можат да прераспоредат јавни средства за користење кое е различно од она кое е со намера од Владата и Парламентот
- Агенциите можат, директно или индиректно, да го зголемат јавното позајмување надвор од ограничувањата, кои се одобрени од Владата и Парламентот
- Агенциите можат да се ангажираат во коруптивни практики за неправедно збогатување на министрите, вработените или

пријателите, или да се направат посериозни чекори за да се засилат постојните анти-коруптивни правила

- Агенциите можат да служат како средства за заобиколување на финансиските и административни правила од министерствата - основачи или други странки
- Финансиите на агенциите можат да не бидат соодветно консолидирани во владини финансиски извештаи
- Договорите за отчетност како транспарентност, известување за извршувањето, финансиско известување, контрола и ревизија можат да бидат слаби или воопшто да ги нема
- Правата на граѓаните да се пожалат и да ги променат одлуките на агенциите можат да бидат договорени

Извршната власт може да не даде соодветно овластување за да се поправи или санкционира кога јавните агенции не успеваат да ги исполнат нивните обврски.

(Треба да се забележи дека “намерите” на Владата и Парламентот, кои се спомнати погоре, како и останати стандарди, може да бидат искажани на повеќе начини како закони, повелби, договори за извршување, административни политики итн; не е неопходно да се применат во буџетирањето по ставки за буџетирање или детални контроли во текот на буџетското извршување).

Втора категорија на држави кои имаат специфични барања (потреби), се оние кои според нивната природа не може да се набројат. Како и да е, значајно е да се забележат два ризични услови, кои ако постојат во одредената држава, мора целосно да се факторизираат во стратегијата за реформа на агенцијата:

- Може да нема доволно обучени лица, соодветни информациски системи или доволно пари кои се достапни за да се спроведе контрола и вид на владеење кој е во согласност со она што е наброено во регулативата; дури и ако регулативата инкорпорира вид на заштита која е сугерирана подолу, неможност да се имплементира претставува недостаток;
- Централните тела на Владата самите треба да имаат ефективен комплет на правила и практики за буџетирање, финансиски менаџмент, интерна контрола и ревизија, системот треба да биде транспарентен и отчетен. Така, било кој режим на јавна агенција би претставувал омаловажување од, послаба верзија на контролите кои се применуваат за остатокот на власта. Очигледно, ако оваа претпоставка не е соодветна во одредената држава, стандардите кои се наведени подолу можат да бидат повисоки од тие кои постојат во остатокот на власта и оттука нивното поднесување е скоро невозможно за имплементирање во подредените агенции.

Ниту еден од ризиците кои се наведени погоре не може да се елиминира преку една техника. За да се намали било кој одреден ризик, два или 3, понекогаш сите, на рамковните елементи кои се наведени подолу мора да се применат. Реформерите кои се судираат со ваква долга агенда, мора да имаат време и услови поради фактот дека за секој пристап кој е сугериран подолу може да се предвидат и некои позитивни користи во намалување на изложеноста на финансиските менаџерски ризици.

4. Избрани елементи на финансиски менаџмент и контролна рамка: Сугерирани пристапи

Она што следи не претставува целосен преглед на видовите на агенции од јавниот сектор; ниту се смета дека ги претставува најдобрите практики во било која апсолутна смисла поради тоа што стандардната литература не обезбедува евиденција за прифаќањето на единствен стандарден модел; како и да е, се верува дека подолу споменатите пристапи можат да се преземат, како минимални, за да ги претставуваат "јаки" практики за владиното барање за собирање на предностите на моделот на агенција додека се минимизираат ризиците.

Овде не се разгледуваат неформалните контроли кои се витална компонента за добро владеење во сите демократски држави; медиумите, организираните интересни групи на граѓанското општество и културата на јавниот интерес во рамките на администрацијата. Како и да е, нагласувањето на транспарентноста преку оваа дискусија е неопходен фактор во негувањето на смислата за отчетност, што им дава значење на неформалните контроли.

4.1 Избирање и класифицирање на модел на агенција

Варијациите меѓу 5 држави во ова истражување се забележуваат како повеќекратни. Има обемна анегдотска евиденција дека слична различност би можела да се најде во рамките на развиените држави. Самите агенции значајно се разликуваат во статусот и останати атрибути од една до друга држава. Уште повеќе целокупните шеми на владеење на агенцијата, вклучително и финансиски менаџмент, драматично се разликуваат. Клучен поглед за тие што сакаат да влезат во реформите е дека сите овие системи работат доволно добро и покрај нивните разлики. Јасно е дека нема единствен модел на менаџмент на агенција кој може да се смета за 'правилен' за сите држави.

Шведска, на ниво на централна власт, се потпира на единствен модел на агенција кој се применува за сите сектори и функции. Најголем дел од агенциите на Португалија имаат автономија само во областите на администрирање и финансиски менаџмент и се очекува да придонесат кон подобрување на ефикасноста. Во рамките на широките генерални правила, агенциите на француската централна власт треба да имаат овластувања и аранжмани за супервизија кои се индивидуално прилагодени на посебни задачи и услови. Велика Британија има повеќе законски одделени јавните субјекти со широк обем на правила и уживање на широк (понекогаш дури и амбициозни) степен на менаџерска и финансиска автономија; но исто така ги има добро познатите Извршни Агенции внатре во администрацијата и работењето според договор со Министерите. Холандските традиционални агенции имаат одржливи автономни овластувања кои се во согласност со случајот на практиките на Франција; но треба да се земе во предвид дека намалувањето во политичката отчетност води кон тоа Холандија да дефинира нов модел на 'државна агенција' кој обезбедува поголема флексибилност на финансискиот менаџментот додека се задржува министерската насока.

Исто така ништо не вреди тоа што државата смета дека содржината на државата овозможува да системот на јавна агенција остане статичен подолго време. За ова треба постојано размислување и подобрување. Дури и Шветските агенции, најстар и најстабилен модел, се чини дека се вклучени преку бројни зголемени промени; примерите од неодамна се врз основа на резултати од буџетирањето и претставување на дијалог за формални резултати, легислатива за внатрешно ревидирање и прекинување на користењето на основите во рамките на јавниот сектор. Државите во транзиција исто така треба да набљудуваат било какви нови аранжмани и да ја предвидат потребата од редовни амандмани и прилагодувања врз основа на искуството.

Сугериран пристап: Реформаторите не треба да копираат странски модел туку да ги анализираат посебните цели, ризици и менаџерски иницијативи кои се најзначајни за нивната сопствена држава.

Силно влијание може да се извлече од оние државни извештаи каде би била најефективна анализата на јавните агенции ако започнува со класификација на постојните агенции во групи кои се базирани на сличоста на атрибутите. Додека ова може да се смета за очигледна вистина, забележителна забелешка е дека најмалку 3 од овие држави имаат направено ваква класификација само во периодот на неодамнешните реформи. Историски гледано во овие и други OECD држави има тенденција на воспоставување индивидуални агенции и таа потреба се зголемува, во согласност со моќта и атрибутите кои се определени за да одговорат на потребите кои се предвидени во моментот и веројатно не се имуни на “модата” во теоријата на јавната администрација која се менува секои неколку сезони. Подоцна, кога реформите треба да се преземат поради појавените проблеми или во насока на системот, секоја Влада има направено напори за осврт кон поделба на агенциите на групи и создавање заеднички менаџерски правила за агенциите во секоја група.

Холандија има дефинирано типови на агенции кои се поригорозни во текот на последната декада, додека се овозможуваше имплементирањето во фази и одредување на посебни случаи кои продолжуваат како исклучокот од новите правила. Велика Британија има дефинирано типови во постепен прагматичен процес во текот на минатата декада, што исто така овозможува исклучоци и двосмислености за да се истрае и се дозволува време за постепени прилагодувања. Португалија вклучи своја кодификација на правилата на јавната агенција во рамките на поширока дополна на правилата за буџет и сметководство на Владата, преку која се појавува класификација на агенциите главно разјаснети како систем кој веќе постои во пракса. Во Шведска и Франција се направија големи промени во правилата и процедурите без неопходна рекласификација на групирањето на агенциите.

Сугериран пристап: Искуството во развиените земји покажува дека значајната класификација на агенциите е неопходна ако иницијативата за реформа е да се излезе надвор од типичниот циклус на обид и исправка на грешки.

Критериумите кои треба да се користат за да се класифицираат агенциите може да се избере во согласност со националните

приоритети и интереси. Клучен критериум на Португалија е пропорција на буџетот кој е покриен со сопствени приходи, избор кој најверојатно се однесува на прекумерно преокупирање со пошироко буџетирање и реформи на контролата кои се водат и за кои реформи агенцијата претставува незначителен дел. Реформите на Велика Британија се однесуваат на силните идеолошки приоритети за приватизација на јавните услуги или преставување на “пазарни” механизми за поттикнување на ефикасноста и ова влијание може да се гледа како класификација на агенциите кои се појавуваат. Холандија има дефинирано 3 вида со користење на критериуми за цели врз основа на повикување на агенција, било за комерцијални работи, политички одлуки или административна ефикасност.

Други основи за класификација може да се сметаат во зависност од приоритетите кои се земаат во предвид во одредена држава. На пример, групирањето може да биде направено од агенциите каде единствена цел е да се изолираат нивните одлуки од политичко попречување, искажување во грантови за поддршка на проекти за научно истражување, или во набавка и прикажување на работи од уметност во Националниот Музеј. Може да се предвиди дека ваквата група може да остане предмет на најголем дел од вообичаените владини правила на финансиски менаџмент и контрола додека е потпомогнат со силна заштита од политичко влијание на нивните соодветни одлуки (избор на проект исклучиво преку рамни прегледи, процес базиран на корист за извршители, категории на места кои имаат долг фиксен рок за професионален персонал). Понатаму друга класификација би се базирала на сектор, нешто како француските 200 категории. Всушност речиси сите држави обезбедуваат посебен режим за секторот на агенции во областа на социјалната сигурност, здравството и образованието.

Како и да е, голема практична и разбирлива класификација може да се конструира врз основа на степенот на доделена автономија. Постепените серии од 3 или 4 нивоа на автономија можат да се идентификуваат и дефинираат во смисла на статус на законска персоналност, политичка улога (ако има), процес на формулирање на буџетот, модалитети на буџетско извршување, менаџмент со средства и дозвола за позајмување и односи со супервизорските министерства. Тогаш сите агенции, без разлика на секторот или вокацијата, ќе бидат сместени во соодветни групи. Во овој пристап, сеуште е можно да се изгради автономија на посебна агенција на некој степен. Полесно, ова може да се направи во статутот за основање на агенција, одлука или повелба, преку елеминирање или намалување на едно или повеќе овластувања кои се дефинирани за видот како целина.

Сугериран пристап: Би имало присутна практика за класифицирање на групирањето на агенциите во согласност со нивниот степен на автономија и правење соодветни минимални прилагодувања преку средства на законско основање на индивидуални агенции. Како и да е, класификациите кои се базирани на други критериуми се прифатливи ако покажуваат посебни проблеми или грижа во државата. Понекогаш недостатокот на административни вештини може да диктира користење на неперфектна, но едноставна класификација со неколку многу мали разлики, како што направи Португалија.

4.2 Избирање на соодветен степен на автономија

Од извештаите на петте држави се открива како Владите постепено доаѓаат до фокус кој може да се нарече автономија поврзана со задачите. Историски, често се произведува случаен процес на основање на агенции во бројни организации чии овластувања ретко се совпаѓаат со нивните вистински потреби; некои агенции со искрена програма доставуваат задачи со уживање повеќе финансиски или политички авторитет од неопходниот; други агенции имаат рамка на супервизија која ја минира ефикасноста или ефикасноста на нивната работа.

Во дефинирањето на природата и ограничувањето на автономноста на агенцијата, се наоѓаат здрава практика на пример од неодамнешни реформи од оние власти кои бараат прецизни одговори на прашањето: Кои се целите и задачите на агенцијата? Кои овластувања се неопходни за да се исполнат целите и да се остварат задачите? Може ли овие овластувања да се доделат во рамките кои обезбедуваат прифатлива контрола над јавните пари и прифатлива јавна отчетност? Секоја од димензиите на автономија треба да се процени како законска/уставна, за градење политика, финансирање, персонал, извршување итн.

Онаму каде ефикасноста и профитабилноста се главни за комерцијално преземање, може да биде најдобро да се дуплираат што поблиски можни атрибути на компанијата од приватниот сектор, со што се задржува правото на Владата да назначи директори и главни извршители и овластувања за супервизија, само над работите кои се значајни за јавен интерес (како монополски цени или користење на субвенции од буџетот).

Онаму каде директните потреби за отчетност треба да се одржуваат за доставување на неопходни владини услуги, флексибилноста на финансиските и административни правила може да биде она што е неопходно за да се овозможи стекнување на ефикасност.

Онаму каде е неопходно за агенцијата да применува јавни овластувања и/или политичка дискреција за исполнување на своите цели, понатамошната анализа треба да даде одговор на прашањето 'колку дискреција - право?' Холандија, на пример, прави разлика меѓу агенции со целосна автономија за донесување одлуки во рамките на законодавниот мандат од онаа која има овластување да одлучи за одредени случаи, но само во рамките на политичките рамки кои се одобрени од секторскиот министер. Друг метод на ограничена автономија е пропишување на процес за донесување одлуки (на пр. Рамен преглед) во регулативата или преку наредба на Министерот иако има владино попечување во посебни случаи.

Не треба да се каже дека било кое доделување на автономија за политички одлуки треба да биде придружено со соодветно осигурување вклучително транспарентност, известување за извршувањето, повикување на соодветни процеси и процедури. За агенциите со политичка автономија, владите често одржуваат отчетност преку едноставна процедура на назначување на директори и главни извршители "како задоволство", што значи дека тие се предмет на отпуштање поради лошо однесување. Како и да е ова овластување треба да се користи штедливо - само за посебни добро оправдани

случаи - поради отворање на злоупотреба на средството за политичко влијание. Спротивна замисла, за одржување состаноци во фиксни временски периоди, се користи за да се засили имунитетот од политичко влијание за директорите и главните извршители на агенциите со посебно чувствителни улоги како медиуми за вести, административни трибунали или поддршка на уметноста.

Одлуките за да се создадат агенции со политичка автономија се чини како пропратен со загрижувањата за загуба или отчетност, загрижувања кои се целосно оправдани во согласност со демократската администрација. Во 4 држави со агенции од овој вид, централните власти систематски го прегледуваат секој предлог и парламентарна власт од некој вид вообичаено се бара создавање на вакви субјекти. Во Велика Британија и Холандија од Парламентот се бара или дава можност за, посебна регулатива за секој случај. Во Шведска и Франција, индивидуални тела може да се создадат со владина одлука, но само во рамките кои се претходно одобрени од Парламентот. Додека Парламентите се заинтересирани за повеќе детали за случаите кои се донесени до нив, се чини дека е сигурен заклучокот дека донесувањето значителни политички одлуки надвор од политичкиот превид се заеднички именител на нивните интереси.

Иако споменатото е експлицитно само во Француските и Португалските документи, отсуството на ваквите анализи кои се однесуваат на задачи во минатото може да се земат во предвид за повеќе злоупотреби, или збунета имплементација, на модел на јавна агенција. Типично искуство во повеќе држави е поглавјето за Португалија каде се наведува дека статусот на агенцијата често се смета за виден и доделен од друга причина освен да се избегне владиното буџетирање и/или правилата за вработување. Француското поглавје објаснува дека има широка автономија која е создадена за потребите на индустриски/комерцијални агенции, но нагласува дека истиот статус може исто така да се даде на одредена организација каде функцијата е чисто административна; и известува за несигурноста на Министерството за Финансии за продолжено создавање на нови одложувања на PAs финансиските контроли без да се создаде поголема евиденција за подобрување на ефикасноста или ефективноста. Идејата не е секогаш експлицитно наведена во поглавјата на државите, партиско-политички спогодби (барање за зголемени овластувања за популарните агенции со една странка или еден Министер), може да се претпостави дека влијаат на сите држави (се мисли дека Шведска може да биде исклучок поради тоа што агенциите се сеопфатни и еднообразни); ова е целосно предвидливо споредно дејство кога се доделени автономни овластувања без да се изврши анализа на реалните потреби и може да се смета за создавање проблеми порано или подоцна.

На крај, поради неопходното значење на одлуките за автономијата на агенцијата, мора да има силен и јасен процес на донесување одлуки кој водат кон создавање на било која агенција. Државните извештаи ја објаснуваат структурата на процедурите за набљудување кои се користат во 5-те држави како и на ниво на законски одобрени потреби за основање на агенција во секој од различните типови. Самиот процес и бараните нивоа на овластување се право на избор за секоја држава; значајна работа е дека одлуките за создавање на агенција се донесуваат на систематски начин и дека ќе бидат

дисциплинирани од легислативната активност на соодветните нивоа.

Сугериран пристап: Грижливо дефинирани цели и анализа на работните методи кои обезбедуваат основа за предвидување на природата и степенот на автономија кои се потребни од агенцијата за ефективно извршување на задачите. Совпаѓањето на автономијата со механизмите на отчетност е неопходно за создавањето на агенцијата. За да се осигура дека се применува дисциплина и типот на агенциите, соодветен процес на одлуки за одобрение за создавање на агенции мора да се предвиди во законодавството.

4.3. Законски статус

Знаејќи дека ова е особена грижа на бројни СЕЕС, SIGMA ги побара од авторите на државните документи да го објаснат законскиот статус на јавните агенции и правилата, ако ги има, преку кои посебни агенции имаат добиено свој статус. Од прегледот на извештаите е евидентно дека практиката во овој поглед е единствена за секоја држава и не нуди генерален модел. Единствен исклучок, можеби, е дека распространето се појавуваат закони за приватни компании како модел кој се користи за големи организации кои работат на комерцијални пазари. Во Франција индустриските и комерцијални агенции потпаѓаат под приватниот закон за најголем дел од намените и неодамна некои од нив се конвертирани во корпорации и делумно или целосно приватизирани.

Во Франција и Португалија сите агенции се чини дека треба да бидат одделни правни лица додека Шведските агенции остануваат во рамките на државата. Најголем дел од некомерцијалните агенции се во согласност со јавното право, иако има исклучоци. Во Холандија и Велика Британија правилата наведуваат различен статус за различни типови на агенции, но исто така се дозволени бројни исклучоци. Најверојатна причина за ова е дека повеќе фактори можат да влијаат на одлуките за законскиот статус, меѓу кои и факторот за финансиски менаџмент и контрола е само еден од многуте. Законската и правна рамка, опсегот на административни закони, парламентарни практики и административна култура, веројатно би биле други клучни детерминанти.

Во исто време, значајно е да се забележи дека Владите го задржуваат авторитетот да се адаптираат на законските модели, онаму каде е неопходно, преку административни начини. Француските и Португалски агенции и покрај нивниот статус, се применливи во различни форми на административно и финансиско влијание од секторскиот Министер и/или Министерството за Финансии. Некои агенции од Велика Британија кои се формирани согласно законот за компании се чини дека се третирани, во практика, како средства за спроведување на однапред дефинирани програми и целосно подредени на ресорениот Министер. Најголем дел од државите имаат механизам на 'револвинг сметка' кој дозволува агенцијата да работи во рамките на министерството и да и се даде доволна финансиска флексибилност за да се поддржат значајните аспекти на корпоративно однесување. Може да се заклучи дека, ако не постојат вакви механизми за адаптирање, овие држави можат да се присилат кон избор на различни законски облици.

Во сите случаи, агенциите мора јасно да бидат информирани за сите

канали преку кои легитимната супервизија на Владата се спроведува. Во Франција, службеник од или министерство – основач може законски да биде назначен како 'комисионер' за дадената агенција; други држави можат едноставно да ги определат улогите на супервизија за организационите прегледи. Значајна работа е да се елиминираат сите двосмислености кои можат да ги доведат во искушение неовластените претставници или политичари во нивниот обид за да се влијае на одлуките на агенцијата.

Сугериран пристап: Логичната стартна точка е да се обезбеди статус во приватниот закон за поголеми комерцијално-ориентирани агенции и статус на јавниот закон за видот на агенцијата. Над сето ова, правилата за создавање на посебна законска персоналност мора да се определат од секоја држава врз основа на соодветна законска и административна околина. Прекумерната присиленост, е да се осигура во генералните административни закони или закони за основање агенции, дека одделни агенции не се толку независни колку што треба да бидат во можност да ја спречат Владата за работи кои се однесуваат на законодавството (на пр. Француските агенции кои одбиваат владини инструкции за поместување на нивните седишта надвор од Париз како регионална иницијатива за развој). Индивидуите или службите во ресорните министерства и/или министерствата за финансии треба јасно да бидат идентификувани како законски канали за владини супервизорски активности.

4.4. Недвижен имот – Актива

Основни ризици кои се поврзани со недвижниот имот во рацете на автономните агенции се; дека јавното земјиште може да биде одделено од националното богатство, несоодветно одржувано, или се користи на начин кој ја деградира околината; земјата е купена, продадена или користена на начин кој е повеќе во корист на посебни лица отколку за јавен интерес. Додека се присутни истите ризици до ист степен за сите недвижни имоти кои се во сопственост на државата, министерствата кои имаат политичка отчетност кон Парламентот се краен корисник кој може да биде слаб или отсутен во случај на агенција со поголема автономија.

Агенциите кои користат недвижен имот, веројатно е дека може да западнат во една од трите ситуации. Првата е дека кај многу комерцијални агенции, примарен мотив за нивно создавање е да се остават надвор од капиталните средства со надеж дека инвестициите и експлоатацијата можат поефикасно да се менаџираат надвор од Владата. Во втората ситуација, веројатно мноштвото од агенциите користат недвижен имот само за административна поддршка на нивната главна задача. Третиот случај е претставен од одредени агенции чии главни цели можат да се остварат само преку купување, развој или продажба на недвижен имот (на пр. Кога се основа или одржува во индустриски парк со намера за регионален развој). Додека во вториот случај Владата треба да одржи директно влијание над одлуките за користење и располагање со недвижниот имот, друга ситуација повикува на повеќе генерална форма на супервизија на начин на инвестиционен буџет или посебни правила.

Во поголеми комерцијално ориентирани агенции недвижниот имот, како останати капитални средства, вообичаено треба да биде во директна

сопственост и не треба да биде микроменаџиран од Владата. Како и да е Владата, пред да го одобри бизнис планот и/или буџетот за инвестиции, треба грижливо да ги проучи одредбите кои влијаат на недвижниот имот. Во некои држави, законите за јавните добра можат да создадат дополнителна генерална заштита за одредени видови земјиште.

За други агенции (обично согласно јавниот закон), практиките значително варираат меѓу 5-те држави кои се вклучени во истражувањето во однос на регистрирањето на насловот на недвижниот имот во името на агенцијата. Како и да е, ниту една од овие држави не доделуваат повеќе од ограничените права на сопственост на некомерцијални агенции. Дури и онаму каде агенцијата има дозвола да регистрира назив под сопствено име и/или да вклучи вредност на имот меѓу нејзините средства во билансот на состојба, таа вообичаено се судира со рестрикции на нејзиното право да купува или продава земја и нејзино користење на постапката на продажба која се појавува. Највообичаено, називот на земјата се одржува во име на државата, секторскиот министер или преку ова во негово име, така да тие одлуки го следат процесот на генерална власт за вакви трансакции.

Сугериран пристап: Агенцијата користи средства во недвижен имот кои треба да бидат надгледувани до степен кој е неопходен за да се осигура дека е стриктно поврзана со задачата на агенцијата. Поголеми комерцијално ориентирани агенции треба да имаат дозвола за сопственост и управување на недвижниот имот без владина интервенција освен преку одобрение на корисникот на деловниот план и/или инвестиционите буџети. Одлуките од другите агенции за промена на користењето на земјата или нејзино располагање треба да бидат предмет на ревизија и одобрение од владините власти. Во посебен случај агенциите кои купуваат и продаваат земја како дел од нивната основна задача, нивниот закон за основање треба да ги исклучи од детална владина супервизија додека се воспоставуваат стриктни услови и процес за да се осигура дека сите трансакции на имот се стриктно во рамките на нивното овластување.

4.5 Позајмување

Овде целта е да се осигура дека автономни агенции не носат одлуки да позајмуваат средства кои создаваат јавен долг надвор од лимитите кои се предвидени со владиниот фискален план или ги надминуваат овластувањата за позајмување кои се одобрени од Парламентот.

Позајмувањето на отворен пазар од комерцијално ориентираните агенции е заедничко за петте држави кои се предмет на истражување, во рамките на лимитите на деловниот план кои се одобрени од Владата и нивната улога како корисници. Ова јасно се посакува бидејќи ја поддржува целта на субјективирање на сите дисциплини на пазарот. Во најголем дел Владата експлицитно не ги гарантира долговите но, меѓу позајмувачите, има понекогаш перцепција или очекувања на имплицитните гарантирања. Инкорпорирање на вакви агенции според приватниот закон, како што е препорачано погоре, може да додаде корист или намалување на вакви очекувања. Како и да е, воопшто не е невообичаено за сите корпорации кои се сопственост на Владата да се натрупани со оперативни загуби, за да се борат со подобрување на инвестициите, и/или да страдаат генерално поради слабиот менаџмет.

Бидејќи долговите во овие услови скоро сигурно ќе станат буџетски обврски, императивно е Владата да остане авторитет, а кога е неопходно, да се наметне директна контрола на сите аспекти на позајмување и менаџмент со долгови.

Слично позајмување од агенциите со политичка автономија се чини дека се одобрени во некоја форма од сите држави. Како и да е, во овие случаи, Владата ја задржува контролата, било преку рестрикција на агенцијата за да позајмува од трезорот (или соодветно), или преку барање претходно владино одобрение на заемите од пазарните позајмувачи. Познато е дека долговите на агенциите од овој вид кон надворешните позајмувачи се спроведуваат имплицитно со гаранција на Владата, ако не експлицитно. Иако е тешко да се потврди, државните извештаи наведуваат дека некои позајмувачи ги развлекуваат преферираните стапки на камата до агенциите поради гаранција.

Практиките варираат во однос на агенцијата која евидентира долгови во владините сметки. Некои држави ова го прават, но многу и не го прават. Не е јасно од еден до друг државен извештај, како владиното финансиско изложување согласно со гаранциите на агенцискиот долг се одржува во државниот буџет. Се одржува потенцијална штета која може да се обезбеди во некои држави но, ако е така, не се секогаш определени одделно од нивните резерви. Недвосмислено најдобри практики во владиното буџетирање е да се известува за сите потенцијални обврски и да се направат систематски одредби за загубите во годишните прилагодувања. Како и да е, прашањето за PAs е значајно за повеќе држави со продолжени дебати за тоа колку е поголем опсегот на владините обврски и како тие треба да се пресметаат и известат во буџетот.

Сугериран пристап: Позајмувањето на агенциите треба да биде предмет на владин преглед – извештај пропорционално со степенот на одговорност кој се смета од државата за поврат на долгот. За поголеми комерцијално ориентирани агенции каде владата експлицитно не ги гарантира долговите, аранжманите за супервизија треба да бидат ограничени на услогата на корисникот и/или дизајнирани така да се намали перцепцијата на имплицитното гарантирање. За слабите комерцијални агенции и за сите останати агенции, поради тоа што Владите можат едвај да ја избегнат одговорноста за нивните долгови, претходното одобрение од Министерството за Финансии треба да се побара за сите позајмувања на агенциите од надворешни позајмувачи. Долгот на агенцијата кон Владата и долговите на агенцијата кои се гарантирани од Владата треба да бидат целосно обелоденети во документите на државниот буџет, и резервите за потенцијални загуби треба да бидат поставени надвор од годишните распоредувања.

4.6. Политики на приходи на агенциите

Политиките на приходи се однесуваат на одлуките за факторите кои се земаат во предвид и кои директно влијаат на приходите на агенцијата, вклучително утврдување цени, распоред на попусти, вкрстени субвенции меѓу различни производи или региони, намалување за посебни клиенти и сл. Владиниот преглед на политиките на приходи често пати е интегриран со процесот на годишно буџетирање, особено кога приходите се пропорционално мали, но нема причина зошто не би

биле одделено применети ако така се бара (на пр. онаму каде што вкупниот надомест за болнички услуги е издаден од одделна власт). Значајна работа е дека процесот на структурирање треба да се постави во рамките на кој има јасно дефинирани улоги за агенцијата, ресорното министерство и/или Министерството за Финансии.

За агенциите кои се комерцијално ориентирани, интегрална одлика на моделот е дека политиките на приходи треба да се определат колку што е можно повеќе со пазарот. Онаму каде постои вистински пазар, доволна супервизија се обезбедува кога Владата, како сопственик или корисник, го одобрува деловниот план, буџетот за инвестиции и планот за позајмување кој се развива преку менаџмент на агенцијата. Како и да е, кога има изведени приходи од монопол или некој облик на данок, или кога има постојана цена за субвенции за посебни клиенти, пазарот не обезбедува соодветна дисциплина. Граѓаните може да бидат предмет на непотребно високи цени, како цени кои прават маска на расходни и неефикасни менаџерски практики, а групите може да имаат фаворизирани субвенционирани цени по желба на менаџерите. Од овие причини сите државни извештаи наведуваат двоен пристап кон политиките на приходи; пазарно поврзаните фактори на приходи се оставени на менаџирање на агенцијата, додека за монополите и даночните облици на приходи, владите учествуваат, или го задржуваат овластувањето да интервенираат во одлуките за цените и нивото на квалитет на услугите. (Во Франција, реално, самиот Парламент мора да ги овласти наменските даноци кои финансираат функционирање на одредена PAs како професионални асоцијации и Трговска Комора). Субвенционирани цени за одредени групи секогаш се транспарентни и одобрени од власта. Ова се оправдува за да се спречи злоупотреба на овластувањето и лошото работење во агенциите.

Прашањата за политика на приходите меѓу не-комерцијалните агенции варираат според нивниот мандат и вид на приходи, така што дополнително се комплицира задачата од прегледот. Еден пристап кој може да ги поедностави работите е Владата да усвои правило на целосна обнова на сите трошоци и потоа да ги земе во предвид само исклучителните случаи каде агенциите сакаат да се одвојат од основната база. Практиката во бројни држави во истражувањето ги сугерира следните елементи на присутната политичка рамка: цените треба да се постават за да се повратат сите производни трошоци, вклучително капитални трошоци, освен ако варијацијата е посебно повластена; цените кои покриваат помалку од сите трошоци претставуваат субвенција, субвенцијата мора да биде транспарентна и треба да биде овластена на ист начин како и било која друга субвенција; цените кои пренесуваат 'профит' над целиот производен циклус претставуваат селективност на генерални приходи кои се наплатени (т.е. само од граѓаните кои соработуваат со одредената агенција) и од оваа причина мора посебно да се одобрат од Владата, која делува според овластувањата од Парламентот. Ваква политичка рамка признава дека има повеќе агенциски услуги кои не треба да имаат цена во висина на сите трошоци'легитимната основа за исклучок вклучува социјални и прашања на заштита и одвратување на слободоумно барање. Поентата на политиката повеќе би била да се доведе соодветени случаи за одлука од владините политичари отколку да се остави на самиот менаџмент на агенцијата. (Се разбира, широка политика од овој вид треба, од почеток да ги исклучи маргиналните категории на надомест како музејски билети или

паркирање за вработени).

Извештаите на државите покажуваат заедничка желба да се обезбедат агенции за поголема автономија со максимална слобода во работите кои се однесуваат на приходите: се сугерира политичката рамка која е погоре објаснета како конзистентна со целта поради тоа што преку обезбедување на согласност на агенцијата со политиката не се поставува прашање за деталното одредување на цена.

Потребата за анализа и преглед на политиките на приходи ја дава понатамошната причина зошто од агенциите со значајни сопствени приходи треба да се бара да имаат добар сметководствен систем на трошоци. Во капитално интензивните агенции, уште повеќе се бара поддршка од сметководството на прираст кон системот на трошоци.

Сугериран пристап: Политиките на приходи на агенциите треба да се ревидираат од Владата во согласност со годишниот буџет или во посебно структуриран процес. Присутна е практика за владите да ги ограничат нивните политички интервенции за приходи со комерцијалните агенции во случаи со монопол или овластувања за оданочување. За други агенции би имало иста практика за воспоставување на целосно обновување на трошоците како основно правило; исклучоци предложени од агенциите би барале политичко одобрение од Владата.

4.7 Програми за готовина кои се администрирани во корист на Владата

Заедничката улога која е дадена на агенциите е дека администрирањето на програмата во корист на граѓаните во готовина, како што е осигурување во случај на невработеност, грантови за истражување, пензии и сл. Значајно за буџетската дисциплина, како и за одржување на јавната доверба во владниот интегритет, дека парите кои се гласани од Парламентот за посебни јавни намени не треба да се префрлат за други намени. Моделот на агенција, создаден за да даде поголема автономија на менаџментот, може да овозможи средствата на програмата да се префрлат на повисоко ниво на плати и комодитет за персоналот и менаџерите, така што се намалуваат достапните износи за корисниците определени од Парламентот.

Заедничка практика меѓу државите од ова истражување е дека задржувањето на средствата за ваквите програми е грижливо одделена од работниот буџет на агенцијата. Најголем дел од државните буџети како програми во рамките на самото секторско министерство се имплементирани преку трезорската сметка, одделно од онаа на агенцијата. Друг метод кој би можел да се одржи е средствата на програмата според посебно услогласување или според посебно заглавие (раздел) на буџетот на агенцијата, но со менаџмент кој нема овластување на примена вирмант (трансфер) меѓу одделните поглавја (раздели).

Сугериран пристап: Буџетите за готовинските програми кои се доставуваат од агенцијата треба да се одржуваат целосно одделени од сметката на административниот буџет, односно да се избегнува и да се види јавно дека се избегнува, можноста од “истекување” на средства од

програмата во зголемување на плати, опремување на канцелариите или останатите користи.

4.8 Наменски придонеси

Наменски (со посебна намена) придонеси се значаен извор на приходи за повеќе агенции во сите држави. Тие може да произлегуваат од министерството – основач, друго министерство, друго ниво на власт, или приватен субјект. Било кој наменски придонес, по дефиниција, му дава на донаторот право да определи услови; и прифаќањето на учество на агенцијата вклучува прифаќање на донаторска дефиниција за намените, методите, целите, сметководството и известувањето и сл. Ако, во некои случаи, овие услови не се дефинирани или не се правилно набљудувани, неправилностите се кај донаторите, кои мора да преземат одговорност за осигурување дека добиле вредност за искористените пари.

Сугериран пристап: Наменските придонеси до агенциите треба да бидат секогаш придружени со пишани услови во однос на нивните намени и менаџмент. Овие договори се надвор од опсегот на генералниот режим на менаџмент и контрола на агенцијата. Како и да е, практиките на донаторските министерства во оваа смисла треба да бидат регулирани од Министерството за Финансии.

4.9 Буџетски преглед и контрола на агенции кои се финансирани од нивните сопствени приходи и работат во близок однос до комерцијалните пазари

Агенциите кои се блиски до пазарот, во поширока смисла, се инкорпорирани како правни приватни лица во 4 од 5 држави кои беа предмет на истражување, а петтата, Франција се движи во таа насока. Според овој модел, супервизијата на Владата се применува скоро ексклузивно преку овластувањата на корисниците која е дефинирана во законодавството за граѓански кодекс и во сите повелби за основање на корпорациите. Се чини јасно попречувањето; степенот на автономија е во блиска врска со онаа на компаниите од приватниот сектор кои може да се толерираат поради тоа што условите на комерцијалниот пазар почиваат на обезбедување значителна финансиска и работна дисциплина на агенцијата.

За агенциите од овој вид, владата (која има улога на корисник) го прегледува и одобрува бизнис планот на агенцијата, буџетот за инвестирање и ако е неопходно, програмата за позајмување. Соодветни техники се оние за анализа на деловна виталност, инвестиционите анализи кои заедно, ги покажуваат сите значајни фактори на стратегија и работа на агенцијата. Стандардите за менаџерска контрола^{vi} се поставени или со одредбите на законот за приватни компании или со регулативите на Министерството за Финансии. Задолжителната надворешна ревизија на финансиските извештаи може да биде доделена на врховните ревизорски институции или на ревизори од приватниот сектор во зависност од статусот на секоја агенција. Во практика, се разбира, ниту една јавна агенција не учествува целосно во пазарот иако се дозволува да се користи овој модел во чиста форма.

Како и да е, се сугерира да се дизајнираат и користат нивните правила

за користење на основниот модел и додавање на нивните особености кои се неопходни за да се покријат посебните ризици или загриженост надвор од нивните различни комерцијални агенции. За да се избегне комплексноста, додадените карактеристики треба да бидат ограничени на најважните. Меѓу бројните можности се модификации како што следи:

- Изборот на агенцијата која е инвеститор, може да биде предмет на редовен процес и критериуми кои се користат во рамките на администрацијата
- Може да се применат посебни правила за менаџирање со персонал и да се контролираат сите трошоци за плати како во Франција
- Јавните обврски кои се поставени за агенцијата може да бидат одделени во деловниот план за посебн преглед и известување
- Законот за јавни набавки може да се примени или може да се побара од агенцијата да развие сопствени правила за набавка кои треба да бидат одобрени од Владата
- Посебно главните одлуки од некоја агенција може да бидат одобрени со услови, или се предмет на втора фаза на владино одобрение
- Може да се бараат евалуации за извршување на посебни работни операции
- Недвижниот имот и трансакциите на позајмување може да бидат предмет на одобрување како што е погоре наведено.

Сугериран пристап: Буџетската ревизија и методите на контрола за агенциите од овој вид може да бидат моделирани за оние корпорации со приватниот закон за корпорациите, со посебни карактеристики на контрола и преглед само за посебни области со вистински ризик. Барањата и стандардите за менаџерска контрола и надворешна ревизија треба да бидат дефинирани со закони или прописи.

4.10 Буџетска ревизија и контрола за агенциите кои значително зависат од поддршката на државниот буџет во нивното работење

Во овие случаи е императивно дека Владата има доволно овластување за да се изврши нејзината отчетност за алокација на ресурсите и контрола. Техниките за менаџерско извршување треба да се промовираат за да се направат поефикасни процеси на ревизија и контрола.

а) Бруто буџетски расходи наспроти нето владиниот придонес?

Онаму каде агенциите се финансирани од комбинација на државни буџетски придонеси и сопствени извори на приходи, приходите мора да се сметаат како јавни пари и Владата е одговорна за осигурување дека се алоцирани и соодветно користени. Бруто буџетирањето е стандарден пристап иако нето буџетирањето може да биде посоодветно под одредени услови. (Може да се забележи, како што е поврзано со одделно прашање, дека за податоците за бруто приходите и расходите треба да се известува Парламентот со буџетските документи и завршни сметки освен во случај на целосно комерцијални агенции).

Во нето буџетирањето, анализата се фокусира на придонесот на државниот буџетот кој е одобрен како лимит на готовина.

Имплицитно, овој пристап овозможува агенцијата да формулира сопствен план за трошење кој до одреден степен може да биде финансиран и од сопствени извори на приходи. Во текот на извршувањето, агенцијата слободно може да ги троши потребните износи од нејзиното оперативно работење кои се обезбедени за да се покријат од нејзините сопствени приходи и владниот придонес не се надминува. Како што е објаснето подолу, нето буџетскиот пристап не е незаеднички за агенциите во напредните држави, кои имаат капацитет да го надополнат со останати форми на надгледување и дисциплина. За жал, нето пристапот понекогаш погрешно се прифаќа од помалку подготвените држави со верување дека агенцијата, откако еднаш ќе се создаде, има некој вид на права на сопственост над сопствените приходи. Во вакви ситуации, секој од ризиците кои се наведени во дел 2.2 станува екстрем. Онаму каде постои, може да се јави потреба од бројни напори за да се промени како административната култура така и било кој друг негрижливо напишан закон кој го поддржува ова погрешно интерпретирање на автономијата на агенцијата.

Во вкупниот план на агенцијата за бруто буџетирање, се вклучени и сопствени приходи и придонес од државниот буџет. Како дополна на ова прашање достапниот план во рамките на фискалните цели овозможува анализа на целокупната работа, споредба на трошоците, главни трошоци за инпут и сл. Ако ограничувањата на бруто трошењето се предизвикани во текот на буџетското извршување, контролата може да варира од ригидна до екстремно флексибилна. Законскиот лимит може да биде изложен до Парламентот во сметката на годишен буџет, или лимитот може да биде искажан административно, со Министерот за Финансии и/или секторски министер кој има овластување да одобри трошење на приходи кога се гарантирани. Во секој од случаите, кога приходите го надминуваат предвиденото, било кое решение за финансирање на вишокот се зема во предвид при утврдувањето на буџетот за следната година. (Дозволената флексибилност за Министерството за Финансии за одобрение на пренесување на вишокот може да биде оправдана во посебни околности како што е одложување во капиталните проекти).

Како и да е, за агенциите кои извршуваат комерцијална активност, буџетското извршување обично е контролирано на ниво на нето буџетски придонес; навистина било што друго може да ја онеспособи нивната ефикасност. Контролата на нето ниво може да биде оправдана исто така во некои случаи, за некои од оние агенции кои имаат добиено поголем степен на автономија за политички одлуки. (Државните извештаи наведуваат дека Шведска, Холандија и Велика Британија го контролираат буџетското извршување во најголем дел од агенциите на ниво на нето придонес. Но, како што е подолу објаснето, ова се овозможува преку техники на менаџерско извршување во кои овие три држави се прилично напредни, преку култура на јавниот интерес кој е наведен во дел 2.2 погоре, и преку сеопфатни владини одредби и стандарди за внатрешна контрола според кои тие работат). За оние некомерцијални агенции со неопипливи или помалку дефинирани аутпути, има присутна практика која треба да ги поистовети ограничувањата за контрола на вкупното трошење. Бидејќи агенциите ги прават совршени нивните менаџерски техники за извршување можен е постепен напредок кон поопуштени форми на контролирани лимити.

Сугериран пристап: Сите буџетски одобрувања на агенцијата треба да се базираат на анализа на бруто расходите, не само на придонесот на државниот буџет, туку истата информација треба да биде вклучена во буџетските документи за Парламентот. Вкупната контрола на извршувањето треба да биде на нето буџетски придонес за комерцијалните агенции, а бруто расходите за сите други. Во последниот случај, треба да се направи пофлексибилна контрола кога се подобрени менаџерските техники.

- б) Процес на формулирање на буџет; одржување стандарди за владино буџетирање во текот на создавањето на автономијата на агенцијата

Како што е демонстрирано во извештаите на државите, има поголеми можни пермутации во правилата, процедурите и улогите преку кои државите се обидуваат да го исполнат предизвикот. Во овој процес највообичаени се 5 државни извештаи, буџетот е подготвен од менаџерите на агенциите, истражен од секторското министерство и учеството на државниот буџет е вклучено во буџетот на министерството за одобрение од Министерството за Финансии. Придонесот на државниот буџет се гледа од Парламентот како линиска ставка во буџетот на секторското министерство додека деталниот буџет на агенцијата или деловниот план се вклучени во документите за образложение кои се наведени во рамките на државниот буџет или се јавно достапни на некој друг начин.

Заедно со нивните одговорности на супервизија, нормално е ресорните министерства да преземаат најголем дел од анализата и преговорите со агенциите. Но секоја држава мора да определи соодветна поделба на улогите меѓу Министерството за Финансии и ресорното министерство, земјќи го во предвид знаењето, вештините и достапните капацитети на секој од нив. Во најмала рака Министерството за Финансии мора да биде способно да го регулира сметководството и известувањето во согласност со стандардите за менаџерска контрола, да направи распоред, да има “право на учество” во случаите со проблемите, да постави и одржува претпоставки за инфлација и да дава финално одобрение од властите на агенцијата кој го даваат позајмувањето.

Форматот и правилата за буџетските предлози треба да бидат дизајнирани за да овозможат анализа над севкупниот опсег на работа, алоцирање по задачи, корист од инвестициите, ниво на услуги и прашања за квалитет, трошоци споредени со претходни години и слични активност во други агенции и истражување на трошоците за клучни инпути. Најголем дел од овие информации се исти како оние кои и требаат на менаџментот на агенцијата за да се изврши ефективно оваа работа; така ако истражителите на ресорното министерство сватат како да го искористат она што е веќе достапно ќе можат да го олеснат оптоварувањето со документи на агенцијата во исто време кога се обезбедени нивни барања за иницијатива за подобрување на внатрешното менаџерско известување. Некои или сите од следните активности треба да се земат во предвид:

- Треба да се очекува агенцијата да демонстрира дека нејзините активности се стриктно во рамките на законскиот мандат и конзистентни со наведените владини приоритети

- Агенцијата треба да ги документира промените во работните норми и квалитетот на услуги и нивното финансиско влијание
- Агенцијата треба да ги идентификува трошоците на нејзините основни активности одделно од оние кои се дискрециони
- Најзначајните индивидуални инпути како трошоци за персонал треба да се анализираат и оправдаат
- Ако агенциите се исклучок од правилата на јавни набавки кои треба да се очекуваат за да се дефинираат нивните процедури за одобрение од власта
- Онаму каде буџетот за инвестиции е значаен, агенцијата треба да ја дефинира евалуацијата на проектот и прифатливи критериуми за селекција за владата или да ги стави во сила оние кои се користат во рамките на Владата.

Сугериран пристап: Најголем дел од државите треба да одржуваат традиционални ревизии на буџетот ориентирани кон инпути во доволно детали за да се осигура дека Владата знае и одобрува како агенциите ги трошат јавните пари. Треба да се применат вообичаени стандарди на ревизија (како владини приоритети, економичност, ефикасност, ефективност итн). Користењето на техники на менаџментот на извршување, како што е наведено во (е) подолу, треба да се охрабрат за да се засили процесот на ревизија. Почитувајќи ја автономијата на агенцијата треба да се демонстрираат поедноставни процедури. Онолку колку што е можно, министерствата – основачи треба да спроведат преглед на буџетот. Работењето во рамките на основните параметри поставени од Министерството за Финансии, имаат флексибилност да ги креираат барањата за информации и процедури кои се карактеристични за индивидуалните агенции.

ц) Преглед на вработување и трошоци за персонал

Оваа обсервација опширно ја разгледува претходната точка со земање во предвид на потребата од посебно внимание на високите трошоци за инпути во буџетите на агенциите. Поради тоа што трошоците за персонал често се преголеми, властите треба да имаат авторитет да ги истражат сите фактори кои влијаат на нив, како пресметка на лица, ниво на плати и организациска структура. (Може исто така да има и прашање за политика на персоналот; ако нивоата на надомест во агенциите се дозволени за да се насочуваат повисоко од другите делови на јавниот сектор, може да биде тешко да се привлечат компетентни индивидуи кон традиционалните министерства). Во Португалија и Франција буџетот на персонални трошоци е под силно влијание на трансакциите на централите и менаџментот на персонал се набљудува преку фазата на буџетско извршување. Практики на априори контрола од трети странки може да се препуштат во другите три држави. Како и да е, договарањето за платата од агенциите се појавува како набљудувана формално или неформално од министерствата на финансии во сите држави и степенот на влијание или “водење” кој го извршуваат треба да се смета за силен во практиката од она што формално се појавува.

Понатамошно комплицирање и ризик, се појавува ако вработените во агенцијата имаат статус на државни службеници или уживаат слични бенифиции како држење под закуп во нивната работа или привилегиран пристап кон редовни услуги на државните услуги. Според овие услови, одлуката која тие ја најмуваат во нивната работа или привилегиран

пристап до редовно поставени државни услуги. Според овие услови, одлуките да се најми соопштување е вредна цена која има искушение за коруптивно однесување. Освен ако менаџментот на агенцијата е мотивиран за јасно извршување на индикаторите како единични трошоци и мерена продуктивност, тие би можеле да бараат лична корист за нив преку одлуки за вработување за политички и бирократски патронати наместо како средства за подобрување на извршувањето.

Сугериран пристап: Прегледот – извештајот на Владата за вработување и трошоци за персонал во агенциите треба да биде пропорционален со значењето на овие ставки во буџетот на агенцијата. Додека, во принцип, ефективноста на агенцијата може да се засили преку намалување на рестрикциите за вработување и надомест тоа е само погодност за најголем дел од државите за да ги анализираат буџетите на личните трошоци во некои детали каде тие се главен трошковен фактор. Ако некои агенции имаат авторитет да создадат државни службеници преку нивни одлуки за вработување, супервизијата и ревизијата слично на одредбите на Законот за Државни Службеници може да биде неопходна за да се избегне коруптивно однесување или негово појавување.

д) Контрола во текот на извршувањето на буџетот

Во извештаите на државите се наведува дека повеќе, но не сите, некомерцијални агенции работат во рамките на менаџментот со готовина и системите за плаќање во трезорот. Во отсуство на било кој генерален пример, може само да се сугерира дека некомерцијалните агенции се одржуваат во рамките на трезорскиот систем освен ако одредена агенција може да демонстрира дека нејзиното работење преку ова е спречено.

Скоро сите вакви агенции во државите кои беа предмет на истражување се предмет на ревизија во врховната ревизорска институција, секогаш на финансиска ревизија и често на ревизија за вредност за пари. Исклучоци од ова правило изгледа се најчесто универзитетите но како и да е, и од нив се бара да назначат професионални надворешни ревизори по нивен избор и да ги публикуваат нивните извештаи.

Најголем дел од оние Влади кои се сигурни во овозможување да доделат финансиска автономија на агенциите се поврзани со принципите на менаџерска контрола (енднота vi). (Франција и Португалија практикуваат контроли однапред но постојано инсистираат да ја подобраат интерната контрола.). Основниот принцип е дека менаџментот на агенцијата и одборите за супервизија мора да преземат одговорност за создавање, имплементирање и примена на контролните системи за да ја реализираат нивните мисии. Додека оваа одговорност е дефинирана за некои агенции преку приватен закон, се чини дека најголем дел од некомерцијалните агенции се предмет на стандарди објавени од Министерството за Финансии и често се надополнети со директиви на ресорното министерство. Стандардите треба исто така да ја обврзуваат агенцијата да одржува ефективна внатрешна ревизија; нормално, ова би била посебна единица во поголеми организации, надворешен договарач или заеднички партнер за помали агенции.

Големи практични бенифити за пристапот на менаџерска контрола се дека; министерствата за супервизија се уверени дека примаат соодветни бројки во буџетските барања и периодични извештаи; редовноста и законитоста на трансакциите се одржува без наметливи мерки од трета странка и соодветната адекватност на “организација, политики и процедури” се набљудуваат и известуваат до менаџерите и супервизорите од внатрешна ревизија. Ова накратко е пристап кој ја комбинира ефективноста со соодветен однос за автономија на агенцијата.

Сугериран пристап: Некомерцијалните агенции треба да останат во трезорскиот систем и да бидат предмет на ревизија од Врховната Ревизорска Институција освен ако може самата агенција да ги оправда очекувањата во сопствените контроли. Додека *ex-ante* методите на контрола може да бидат неопходни веднаш, треба да се утврди приоритет за претставување на менаџерските контролни практики за стандарди кои се наведени од Министерството за Финансии и со тоа тие да се подобрат до точка каде интервенциите од трета страна можат да се елиминираат.

- е) Практики на менаџмент на извршување; односи со буџетирањето и контролата

До степен до кој буџетските одлуки можат да се поддржат од соодветни аутпути и мерки на трошоци, владината супервизија на финансиите на агенциите можат да се направат со помалку детали. Ако аутпутите и резултатите на работата на агенцијата можат соодветно да се набљудуваат, има помала потреба од наметнати мерки за контрола на влезот. Навистина, зголеменото користење на моделот на јавна агенција во повеќе држави се рефлектира како верување дека аутпутите на програмите на помали, повеќе фокусирани оддели може полесно да биде мерено и контролирано отколку во традиционалната хиерархиска администрација. Примери за овој тренд кон менаџмент на извршувањето може да се најдат во државните извештаи за Шведска, Холандија и Велика Британија каде извршувањето на задачите како и релевантните административни и финансиски резултати се примарен фокус на внимание. Зголемените софистицирани алатки за дефинирање, мерење и следење на извршувањето се дополнителни или ги заменуваат влезните анализи за буџетирање, за известување до јавноста и за исплата на персонал. Обично, законите за основање на секоја агенција ги дефинираат основните параметри за извршување но исто така има и доволно простор за секторскиот министер да преговара за годишните цели на буџетот навреме.

Од трите држави, Шведска обезбедува најчист модел на овој пристап: по консултации со агенцијата која е засегната, Владата одлучува за генералните цели и очекуваните резултати од работењето, за бараните процедури за известување и финансиски ресурси; во текот на извршувањето сите влезни категории се како печурки (вклучително и трошоците за персонал) и агрегатните лимити на трошење се нето придонес од државниот буџет. Известувањето до Министерот во текот на имплементирањето и на крајот на годината се фокусира на перформансот и аутпутите повеќе отколку на инпутите. Во Велика Британија и во пораст, во Холандија исто така се јавуваат елементи на овој пристап, како и во другите развиени држави. (Нов Зеланд во поширока смисла се смета за светски лидер во оваа смисла со

'буџетирање на аутпутите' и договорени односи меѓу министрите како 'купувачи' и службениците вработени во агенциите како продавачи на јавни услуги). Како и да е, малку држави се подготвуваат за целосно напуштање на методите за буџетирање врз база на инпути^{viii} и методите на контрола и нивното противење е оправдано, што мора да се каже, поради отсуство на сигурни евалуации и долгорочни ефекти од вакви радикални експерименти како буџетирање на аутпутите и замена на хиерархијата со договори.

Друга популарна иновација во развиените држави е практиката на подредувањето на некомерцијалните агенции до 'вештачки' пазарни механизми со цел за подобрување на работењето и/или надомест за намалување на директната контрола. Еден пример е фондот за обртни средства кои обезбедува работен капитал однапред повеќе отколку лимитот на расходи и овозможува една агенција да го зголеми или намали трошењето диктирано од нивните продажби. Во други примери, некои агенции имаат дозвола да "позајмуваат" од трезорот под комерцијални услови за инвестиции кои ќе произведат прифаќање на поврат; останатите се охрабрени за продажба на стоки и услуги со цени кои ќе ги покријат сите трошоци и ќе им биде дозволено да вратат дел или сите зголемени приходи во буџетот. Грижливо формулирани и болно имплементирани, вакви пазарно поддржани фондови се користат со одржлив успех во повеќе држави за да се подобри извршувањето и да се направи пофлексибилна финансиска супервизија на агенциите.

Се сугерира државите во транзиција би имале корист од правилно претставување на практиките на менаџерско извршување, но тие не би требало да очекуваат или да се обидат брзо да ги заменат традиционалните методи на буџетирање и контрола. Искуството на напредните држави демонстрира неопходни подготовки кои се потребни за да се придонесе да успее менаџментот на извршување. Државите во транзиција се советуваат да го усвојат истиот внимателен пристап.

Трите држави кои се погоре наведени имаат голем нагласок во сметководството на трошоци, известување за достигнувањата и публикување на резултатите. Други значајни техники вклучуваат корпоративно планирање, евалуација на програмата и мерење на извршувањето. Како и во сите држави кои се трудат да имплементираат вакви реформи, тие имаат потрошено повеќе години во експериментирање и доведување до совршенство на овие технички предуслови на успех. Сите тие имаат изготвено повеќе реформи за пораст на веќе силните административни институции. Практиките на менаџерска контрола, внатрешна ревизија и ревидирање на вредност за пари, ревизорски и финансиски информативни системи беа основани и усовершени во одреден временски период. Агенциите беа охрабрени да развијат програмски пристапи во нивниот внатрешен менаџмет и известување. Претставувањето на механизмите како пазарни за да се стимулира ефикасното подобрување беше постапен развој кој започна со искрени случаи кои се движеа уште од самиот почеток во правилна насока. Должината на периодот за експериментирање беше неопходна за развој на корисни алатки за дефинирање, мерење и означување на извршувањето, особено на квалитативните фактори кои се критични во најголем дел од јавните услуги. (На пример, дефинирањето на рамката за извршување за

агенцијата која издава возачки дозволи е навистина поедноставно од извршување на истото за агенција која е задолжена да помага на жртвите од СИДА или која работи со случаи на имигранти.) Подобрувањата во концептите и методологијата на сметководството на трошоците беа развиени во приватниот сектор но се адаптирани за владино користење. Иако широкото имплементирање на пресметковно сметководство во овие држави се користи како феномен од неодамна, тој започна пред многу години со селективно^{viii} користење на пресметковното сметководство во капитално-интензивните агенции.

Заедно со техничките иновации, реорганизирањето на административната култура од согласност кон извршување е самата по себе главен предизвик за човечки развој. Во ретроспектива, може да се заклучи дека продолжениот период на технички развој во менаџментот на извршување на државите обезбедува и стимулации и непходен период на време за адаптација и на културата и на луѓето.

Сугериран пристап: Државите во транзиција треба да го нагласат ориентирањето кон инпут на процесите на контрола и буџетирање додека се промовираат техники за менаџмент на извршување за да се направат овие процеси поефективни, а не само да се заменат. Систематски дефинирани и имплементирани, менаџмент контролата, сметководството на трошоци и внатрешната ревизија се практики кои се најслични на произведување на резултати од порано. Бидејќи реформите имаат ефект како во формулирањето на буџетот така и контролата треба да стане поефективна и можноста се отвора преку понатамошен проток на процедури на супервизија на агенцијата.

4.11 Продажба на приватни добра во конкуренција со приватниот сектор

Има две главни забелешки на активности од овој вид; здравството во приватниот сектор е минирано кога е принудено да се конкурира наспроти моќта и ресурсите на државата; и добрата и услугите кои се продадени во форма на претприемништво се ужива некој степен на државна буџетска субвенција која е скриена и не се гледа.

Во целина, има ограничено повикување на овој вид на активност во државните извештаи. Велика Британија посебно забранува конкуренција со приватниот сектор и трезорот активно го применува ова правило. Во Холандија, кога агенцијата продава производи или услуги на комерцијалните пазари како инцидентен повратен ефект на нивните основни задачи и потпаѓаат под дополнителни правила кои се дефинирани за да се заштити приватниот сектор од нефер конкуренција. Нивна главна одлика е дека агенцијата мора во целост да ги оддели своите комерцијални од некомерцијални активности; посебни организации, сметководство на трошоци и финансиски извештаи кои се бараат за оваа намена. Има владина политика дека комерцијалните активности треба крајно да се продадат на приватниот сектор.

Сугериран пристап: Јавните агенции треба да бидат затворени за продажба на производи или услуги кои се веќе достапни од снабдувачи од приватниот сектор; во околности каде што се прави така, правилата за контрола треба да бидат формулирани за да се осигура дека продажната цена не е субвенционирана, како во Холандија, каде се

бара комерцијалната активност да биде целосно одделена во организациска и сметководствена смисла и евентуално приватизирана.

4.12 Сметководство и известување

Мора да се каже дека сметководството и известувањето од комерцијалните агенции треба да биде потврдено со највисоки стандарди на приватниот сектор и дека, во некои случаи, Владата треба да препорача повисоки стандарди со цел да се задржат принципите на транспарентност во јавните финансии.

Треба да се забележи дека правилата за сметководство и известување за некомерцијалните агенции кои се објаснети во 5 извештаи на државите се разликуваат како посебни одлики од системот на агенции; во некои случаи, правилата се разликуваат исто така меѓу различни агенции во рамките на една држава. Веројатно е дека причините за варијации се сами по себе менливи. Агенциите се формираат во различно време и под различни услови и кога новите правила подоцна се воведуваат објаснуваат често е неопходно да се доделат на 'надлежниот' некои постојни ситуации. Исто така, правилата на владиното сметководство и известување се развивани со години и во последните декади, треба понатаму да бидат развиени според притисоците на глобализираното инвестирање и финансиските пазари. Не изненадува дека практиките во полусвест на јавните агенции се неуспешни, бидејќи сеуште, истите се поставени како заеднички, стабилен модел.

Државите кои означуваат фундаментална реформа на системот на јавни агенции се можеби во подобра позиција за имплементирање на 'стандардни' правила од оние кои се однесуваат на 5 држави кои се овде истражени и каде реформите имаат тенденција да бидат повеќе зголемени отколку фундаментални. Во оваа работа, најдобро би било да се усвојат целосно прифатените меѓународни стандарди за сметководство и известување како што е препорачано од ММФ и ЕУ, дури и при целосно имплементирање мора да биде по одделни фази и во тек на временски период од неколку години. Главното барање е наведено во SIGMA публикацијата, Менаџирање на владините расходи во транзиционите држави (Managing Government Expenditures in Transitional Countries). "Сите средства и сметки на сите субјекти на Владата мораат да бидат консолидирани. За да се овозможи ова консолидирање, сметковниот план на владините субјекти и економската и функционална класификација на нивните буџети мора да има заедничка рамка која е определена на централно ниво. Доброто финансиско известување се бара за отчетност." Детални спецификации и достапни алтернативи се целосно објаснети во истата публикација.

Потребата од транспарентност во однос на обврските за составниот дел беше порано забележана. Државниот буџет треба да обелодени сите потенцијални обврски кои произлегуваат од владините гаранции за долгот на агенцијата и се поставени резерви за предвидување на загубите. Било која поголема реформа на владеењето на агенцијата треба да се гледа како можност за целосно имплементирање на принципите на фискална транспарентност во овој сектор кои се утврдени од ММФ.^{ix}

Сугериран пристап: Сметководството и известувањето од комерцијалните агенции треба да се поклопува со највисоките

стандарди на приватниот сектор. Финансиските активности на некомерцијалните агенции треба јавно да бидат публикувани и целосно консолидирани во владините финансиски извештаи. Нивните сметководствени и стандарди за известување треба да бидат исти како и за остатокот на Владата која, повратно, треба да биде доведена во согласност со меѓународно прифатените стандарди.

ЕНДНОТИ

iv. Контрола, контроли: термин кој има две значења кои се релевантни за менаџментот и администрацијата. Во првата и најширока смисла; се однесува на сите закони, политики, традиции, процеси, процедури, пракси и останати инструменти кои се користени од (во овој случај) државата, за да се осигура дека работата на администрацијата е извршена во согласност со желбата на Парламентот и Владата. Посебни структури и механизми за само-регулирање се поставени за да се спречат грешки и кои веднаш ги детектираат било кои грешки кои би можеле да се случат. Оваа публикација користи “контрола” во оваа смисла.

Второто значење е поврзано со истражувањето. Во оваа смисла, контролата значи да се провери, проучување или да се потврдат информациите. Во ова премногу значајно значење, ова користење на контрола е еднакво на ревизија, активноста се спроведува од лице кое не ја извршува работата или е одговорно за да се изврши работата. Публикацијата користи збор “ревизија” за ова значење.

v. Интересен пример за овој феномен може да се најде во 'Случаи за земјоделска администрација (Данска)'-(Cases in the Agricultural Administration) од Rolf Elm-Larsen; SIGMA Документи бр. 4 Менаџерска контрола во модерната владина администрација; (Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices) некои споредбени практики. Накратко, ревизијата обелоденува дека ЕУ субвенционира администрирање преку Данската агенција за интервенција (Danish Intervention Agency) која резултираше со поголемо претплатување на Данските фармери. Поради критериумот на квалификување кои се користени како неконзистентни критериуми со ЕУ правилата, од Данска се побара да го дополни својот буџет и да ја надополни ЕУ за незаконски претплати. Агенцијата за интервенции беше под големо влијание на земјоделските интересни групи за да ги дефинираат критериумите за достапност, инспекција и аранжмани за плаќање за да се максимизира износот на плаќање повеќе отколку да се остварат целите на ЕУ за пазарна стабилизација.

vi. Менаџерската контрола (исто така наречена е интерна контрола) може кратко да биде дефинирана како организација, политики и процедури кои се користат за да се помогне да се осигура дека владините програми ги остваруваат резултатите кои требало. Дека ресурсите се користат за да се достават овие програми и се конзистентни со наведените цели и намери на организацијата која е засегната; дека програмите се заштитени од загуба, измама и погрешно користење; и дека се обезбедени, одржувани, известени и користени за донесување одлуки сигурни и навремени информации. (за поголеми дискусии за менаџмент контрола види ги SIGMA документите бр. 4, менаџмент контрола во современата владина администрација: некои споредбени практики - Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices)

vii. Како што е наведено во студијата на OECD "Инпутите се сеуште

значајни како буџетска линија; линкот меѓу извршувањето и буџетот е индиректен и често е повеќе како заклучок отколку како директен и автоматски; а буџетскиот притисок го покренува користењето на индикатори за извршување повеќе отколку евалуацијата ex-post” (во истражување на резултатите: Практики за извршување на менаџментот; наведени во SIGMA публикацијата Менаџирање на владините расходи во државите во транзиција - Performance Management Practices; as quoted in SIGMA Publication Government Expenditures in Transitional Countries)

viii. Исто така се советува селективното користење во државите во транзиција поради тоа што имаат поголеми приоритети на финансиски менаџмент одколку сложените и тешки задачи за претставување на целосно сметководство на прираст. OECD документот за случај 93-178, Сметководство за што? (OECD Occasional Paper 93-178, Accounting for What? Наведува дека; ”целосна готовинска или целосно сметководство на прираст треба правилно да се гледа како крајна точка на спектрумот на можни сметководствени основи...и може да биде покорисно пресметковно сметководство во одредени активности отколку во други на пр. во договарање, пазарно тестирање или во активности кои се вклучени значајни капитални средства.”

ix. Код на добри практики и фискална транспарентност - декларирање на принципи: Меѓународен Монетарен Фонд Вашингтон ДЦ, Април 1998 – Code of Good Practices on Fiscal Transparency – Declaration on Principles: International Monetary Fund, Washington, D.C., April 1998)

ПОГЛАВЈЕ 3 ДРЖАВЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ФРАНЦИЈА

Ms.Simone Touchon and Mr. Daniel Tommasi

Ова поглавје во Дел 1 претставува преглед на различните видови јавни организации кои имаат користат од некоја автономија во менаџментот, иако до различни степени. Ова вклучува правни субјекти (како различни видови на *établissement public* (EP), јавни корпорации, како и одредени организации според приватен закон) и неколку субјекти кои не се законски одделени од државата како "*services à compétence nationale*" национална надлежност" и независни комисии кои се одговорни за економско регулирање и заштита на правата на граѓаните. Дел 2 од ова Погоглавје се фокусира на *établissement public*, која досега е најчеста форма на автономна организација.

ДЕЛ 1. ПРЕГЛЕД

1. Јавни претпријатија *Établissements publics* (EP)

1.1. Основни видови на Јавни претпријатија (EP)

Француската власт долго користела EP за да изврши најголем дел од овие задачи, со исклучок на оние обврски кои традиционално се сметаа за "кралски прерогатив" и содржи одбрана, полиција, правда и надворешни работи.

Судот за Касација (Court of Cassation) јасно дефинира што спаѓа под EP од почетокот на 1856. Оваа дефиниција се базира на 5 критериуми:

- Агенцијата мора да биде одделен правен субјект од основачот
- Мора да биде законски правен субјект, дури и во случај кога EP работи според приватен законски систем и се ангажирани во производство и дистрибуција
- Мора да се има посебна цел, што го оправдува нејзиното постоење (било кој бизнис кој не е во рамките на опсегот на објектот на EP е незаконски)
- Мора да биде автономна од административна и финансиска гледна точка да се има посебни владини тела и свој сопствен буџет
- Мора да биде под власт на супервизија на националната власт или регионални или локални власти.

Погоре споменатите атрибути првенствено беа интерпретирани од административните власти како преседани пред да влезат во сила во статутите или да се издадат како регулатива. "Создавањето" на EP од административниот закон ја означи целата нивна историја, како што ја проширија во поглед на јавните услуги (разбирање на јавните услуги како национални економски и социјален интерес).

Иако нема официјална листа на EPс се смета дека околу 1100 беа создадени од централната власт (национални EPs) и повеќе од 50.000 од локалните власти. Некои се уникатни, најмногу од нив национални EPs, како Национална Агенција за Вработување (Agence Nationale Pour l'Emploi), Национална библиотека, (*Bibliothèque Nationale*) Агенција за конзервација на морскиот брег, (*Conservatoire du littoral*) Национален институт за потрошувачи (*Institut National de la Consommation*) итн. Во најширока смисла,

како и да е, тие припаѓаат на група агенции со слични цели. Има повеќе од 200 категории на вакви национални EPs.

Локалните EPs се под надлежност на општините (8000 школска администрација, 30000 канцеларии на општински социјални услуги, 2000 болници итн), бројни оддели (*départments*) (училишта на средно ниво, противпожарни оддели, итн.) или региони (средни училишта). Мерките за децентрализација имаат предизвикано да се зголеми бројот на локални агенции. Законот од 1983, на пример, трансформираше 7000 поранешни национални училишта на средно ниво и средни училишта во локални EPs. Во некои сектори, како секторот за средно образование, создавањето и менаџирањето на EPs се тесно регулирани и контролирани од централната власт. Училиштата се локални EPs, но наставниците се вработени од централната власт. Во стварност, Францускиот училишен систем е централизиран. На истиот начин, централната власт применува силна контрола за локалните болници. Наспроти ова, за обезбедување на останати услуги, локалните власти можат да одлучат сами од различни видови на институционални аранжмани: директен менаџмент од локалната администрација (*régie directe*); единици со финансиска автономија (*régie dotée de l'autonomie financière*); индустриски и комерцијални EP законски независни од локалната власт (*régie personnalisée*); полујавна локална компанија и концесија или договор за закуп со приватни компании (овие се последните аранжмани се најчести за водоснабдување).

EP е примарно удобен административен инструмент за одредби на владините услуги, бидејќи овозможува да се одржуваат посебни активности одделно од другите. Тоа го олеснува повратот на трошоците, каде државниот буџет не дозволува приходите да бидат означени за посебни расходи, тој обезбедува некој начин на гаранција на традиционалната независност на повисокото образование. Тој исто така станува нашироко користен инструмент за консултации во јавната администрација, што значи учество во процесот на донесување на менаџерски одлуки на оние кои се засегнати од секторот, со претставници на приватниот сектор кои имаат место во владини тела. Ова овозможува да се адаптираат организацијата и ресурсите за посебна задача, при што се обезбедува и административна флексибилност преку нивната комбинација на приватен и јавен закон. Така, некои субјекти се именувани како индустриски и комерцијални EPs само за да се овозможи да уживаат дополнителна флексибилност на оваа категорија EP, посебно при обесштетување и вработување на персоналот и неговото наградување.

Дефиницијата за EP се применува на повеќе субјекти; административните EP се најчеста форма на EP и се многу блиску до системот на владина администрација; индустриските и комерцијални EP уживаат поголема автономија и биле создадени да работат како комерцијални компании; и на крај, професионалните EPs се менаџирани од приватниот сектор. Нема пред-критериуми за да се определи дали дадената активност треба да се изврши преку владина административна поделба или EP, иако има политички консензус кој кажува дека оние задачи се “кралски” прерогативи и мора да се управуваат директно од централната власт. Во време кога одредени задачи кои се доверени на EP се враќаат на EP на централна власт, како во случај на тестирање на лиценци за возење, на пример. Законот за создавање на секоја категорија на EP, т.е кои се прифатливи за секоја група на задачи, обезбедува многу прагматичен начин за кој се размислува како за најефикасен вид на организација, власт, ресурси и обврски.

Дел 2 од овој документ во детали ќе ја разработи финансискиот менаџмент и контрола на најчести форми на национални EPs.

1.2. Посебни видови на Јавни претпријатија (*Établissement public*)

И покрај најчестите форми на EPs, има разлики меѓу различни видови на EPs и некои други посебни аранжмани. Многу од овие аранжмани имаат за цел како да се зголеми флексибилноста во менаџментот и развој на партнерството меѓу различни јавни субјекти или меѓу јавни субјекти и приватниот сектор.

Учество на приватниот сектор во менаџментот на EPs

Одборите на директори на советите за земјоделски производи, кои имаат регулаторни и студиски функции, вклучуваат мнозинство на претставници од секторите кои се засегнати, со владини претставници како малцинство, заедно со оние на вработените или потрошувачите. Учеството на приватниот сектор во Бордот на Директори на EPs кои регулираат приватни активности и менаџерската автономија на овие EPs има предизвик за осигурување дека потребите и загрижувањата на приватниот сектор кои подобро ќе се земат во предвид од административниот оддел. Како и да е, ова исто така се повлекува. Понекогаш EP и приватниот сектор стануваат значително независни. Претставниците од приватниот сектор можат да имаат големо влијание на политиката на EP². Независноста може да води кон погрешно менаџирање кога се инволвирани пари³.

Професионалните комори, како Комерцијалната Комора, Комората на Занаетчи, или Коморите за Земјоделство, се законски јавни агенции, но се менаџирани од претставници кои се избрани од приватниот сектор. (има околу 200 професионални комори кои се јавни агенции). Нивната свера на активност може да биде обемна. Тие се консултирани кога се подготвени владините регулативи што се однесуваат на нивните сектори, и исто така имаат одредени регулаторни овластувања. Тие имаат административни активности како одржување на комерцијален регистар. Комерцијалната комора менаџира со бројни пристаништа и аеродроми и повеќе деловни училишта. Приходите на овие агенции често произлегуваат од определен данок, кој бил одобрен од Парламентот. Тие се ревидирани од Судот на сметки и се предмет на владина контрола за да се верификува регуларноста на нивното делување. Генерално, коментарите на овој извештај не се однесуваат на овие професионални комори.

² Ситуацијата се сретнува во Агенцијата за национален земјоделски развој (National Agricultural Development Agency), според Јавниот извештај од 1999 на Судот на сметководители (Public Report of the Court of Accounts)

³ Во март 2000 Судот на сметки (Court of Accounts) забележа во извештајот кој беше испратен до извршителите и парламентот "збунета организација" на лов и "нерегуларно и некорисно" расходи на средства кои вклучуваат како Национална канцеларија за лов (National Office for Hunting) (која е ЕП) и правтни организации. Националната организација за лов (National Office for Hunting) исто така финансираше плати на 7 службеници од нејзиното надредено ресорно министерство.

GIP

Централната власт и локалните власти можат да основаат заеднички EPs, како едни со други така и со субјектите од приватниот сектор. Овие се познати како јавно-интересни групи, GIP (Groupement d'Intérêt Public). Овие од неодамна почнаа да се применуваат (од почетокот на 1980-тите), GIPs даваат одговор на зголемената потреба за конкретна активност од неколку јавни субјекти во посебна област (на пр. Истражување за СИДА), за заеднички пристап до ресурси (како компјутеризиран универзитетски систем на менаџмент или заеднички телекомуникациски систем за агенции и универзитети за истражување), или за проекти кои се преземени со приватниот сектор (на пр. Проект за околина кој вклучува централна власт, регионални власти и индустрии кои загадуваат заедно). Регионалните болници кои ги надгледуваат болниците во регионите се заеднички GIPs на државата и агенциите за социјална заштита.

EP може да биде дел од GIP кои сами по себе преставуваат EP. Законот кој ги води овие активности (јавен или приватен Закон) и неговите правила за менаџмент и сметководство зависат како од природата на нивните активности (како за EPs) и до степен на учество на приватни лица во GIP. За да се учествува во GIP, EP мора да имаат некоја област на активности како GIP. Законот дефинира категории на GIP, во некоја иста смисла како EPs. Повеќе GIPs беа создадени или се во процес на основање.

Како дополна, индустриските и комерцијални EPs, културни и научни EPs (во најголем дел универзитети) и научни и технолошки EPs (центри за истражување) се овластени да задржат интерес во подредените и економски интересни групи (GIE)⁴, со намера за спроведување на деловните активности. GIE се субјекти на приватниот сектор.

EPCI

Локалните власти можат да се поврзат заедно за да се создаде посебен вид на EP како средство за внатре општинска соработка (*Établissement public de Coopération Intercommunale* - EPCI). Има околу 20000 EPCI или слични аранжмани. EPCI можат да создадат и/користат различни форми на организации за да се извршат услуги. Некои EPCI се поставени за да се спроведе одредена активност (на пр. Супервизија на концесијата за снабдување со вода); други EPCI имаат мисија во неколку области, наспроти националните EP кои имаат уникатна мисија. EPCI се хибридни институционални аранжамани, кои во одредена смисла слично на националните EP се од друг аспект слични со Владата.

Други посебни видови на EP

Централната администрација за социјална заштита и некои пензиски и

⁴ Економска интересна група е законски аганжман за да се спроведат деловни активности кои се користени исто така и од приватниот сектор (ги групира приватните корпорации или индивидуални претпријатија)

фондови за социјална заштита се EPs. Дадениот двостепен менаџмент на социјална заштита, "Одборот на Директори" на администрацијата за социјална заштита е составена од претставник на вработените, работодавачите и квалификувани лица. Како и да е, во последните години државата започна да врши зголемена контрола над системот на социјална заштита.

Caisse des Dépôts et Consignations е EP од посебна природа. Тоа е финансиска институција со значителна големина, која меѓу останатите работи, централизира средства од регулаторните институции за штедење. Во одредена смисла е слична на банка за инвестирање. Исто така е значаен инструмент на јавна политика за локален економски и социјален развој, во области како урбана политика, планирање, социјална заштита, менаџмент на локалните јавни услуги, транспорт, туризам и околина. Таа интервенира на повеќе начини: инвеститор, банкар (забележливо во областите на социјална заштита), обезбедувач на услуги (на пример е сопственик на најголем дел од "приватните" компании кои менаџираат со таксата - концесија на патишта), инженер и консултант. Нејзиниот систем на финансиски менаџмент е многу специфичен и не се разгледува во постојниот извештај.

2. Јавни претпријатија

Околу 20 јавни претпријатија се законски EPs. Некои од нив се големи претпријатија, како компанијата за електростопанство (*Electricité de France - EDF*) и железницата (*Société Nationale des Chemins Français - SNCF* и *réseau Ferré de France - RFF*) и Француската пошта. Некои јавни претпријатија се предмет на владините сметководствени регулативи, кои се разгледани подолу (главно во морски пристаништа, агенции за речни пристаништа и агенција на парискиот аеродром).

Останати јавни претпријатија се полу-јавни компании и се ограничени со владеење од приватниот закон, целосно или делумно под сопственост на државата, EPs или останатите јавни власти. Во моментот има околу 100 јавни претпријатија од кои државата директно поседува повеќе од 50% од акциите (уделите) или кои се EPs. Овие претпријатија имаат стотици субвенции. Сите овие субвенции на EPs се корпорации со приватен закон. Во зависност од степенот на директна сопственост на државата, овие претпријатија може да бидат предмет на посебни одредби кои се однесуваат на назначување менаџери и државни претставници во Одборот на Директори, учество на владини претставници во Одборот на Директори и ревизии од судот на сметки и државната контрола (види подолу).

Секторот на јавни претпријатија се развива. Неговата големина драматично се намалува од 1985. Голем дел од мнозинството на корпорации целосно се под сопственост на државата и делумно или целосно се приватизирани. Во поранешните административни поделби на владата директно се менаџираше со бројни економски активности. Нивниот буџет беше вклучен во државниот буџет или како посебна трговска сметка или како 'дополнет буџет'. Поднесено е до регулативите на државниот

буџет со посебни одредени ослободувања. Поради тоа што ваквите ослободувања не се соодветни за спроведување на економски активности, најголем дел од овие административни поделби се поделени во ЕРs (на пр. Пошта во 1990) или на корпорации согласно приватен закон (на пр. Национална канцеларија за печатење во 1993). Компанијата за телекомуникации која исто така се менаџираше како административна поделба стана ЕР во 1990 бидејќи тогаш стана корпоратизирана и делумно приватизирана. Само неколку индустриски или комерцијални единици, како воени бродоградилшта, сеуште не се правни субјекти.

Големи јавни претпријатија со облик на ЕР имаат повеќе субвенции на приватниот закон за правилно да се спроведат бројни деловни активности. Како и да е, има зголемено размислување во оваа смисла на зголемена конкуренција и отвореност на пазарите, овие претпријатија треба самите да се трансформираат во корпорации, со цел да се даде поголема флексибилност и да им се овозможи да развијат сојуз со останати компании во подобри услови. Ова исто така ќе осигура дека нормите на корпоративната власт подобро ќе се стави во сила. Така, земјки ги во предвид најголемите ЕРs во неодамнешниот извештај до Владата се забележува дека: "функционирањето на Одборот на Директори на овие претпријатија не задоволува, во однос на одредбите за корпоративно владеење. Претставниците на владиното тело се судираат со тешкотии во помирување на одговорноста на нивниот одбор на директори со нивната зависност од државата и јавниот интерес на различни ресорни министерства."⁵

3. Останати институционални аранжмани

3.1 Независни административни власти

Поголем дел од властите обезбедуваат независен совет на владата или регулаторни и политички прашања. Ова вклучува неколку ЕР, како агенција за заштита на храна (*agence française de sécurité sanitaire des aliments*), кои имаат генерална мисија на процена на ризик, но немаат директни регулаторни овластувања освен во областа на ветеринарни лекови, одредени министерски поделби или внатре-министерски комитети, како власта за нуклеарна заштита (*autorité de sécurité nucléaire*), некои организации за приватен закон и бројни комитети, високи совети и комисии. Некои од овие комисии се нарекуваат "независна административна власт" (*Autorité Administrative Indépendante* - AAI). Забележи дека AAI е описно име за овие субјекти; ова не е законска дефиниција. AAI не се под супервизија на министерот и има генерално овластување за издавање одредби во нивната сфера на надлежност.

Забелешка е дека AAI се прво користени во статутот кој создава национална комисија за информатика и слобода (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*) во 1978. Оттогаш бројни постојни или штотуку создадени комисии се однесуваа на AAIs. Тековно, околу 20-тина комисии побараа да бидат AAI, во неколку случаи поради тоа што вакви одредби

⁵ Commissariat au Plan; *Services publics en réseau. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000*

се вклучени во статутите кои ги создаваа, во други случаи во однос на правната доктрина. Во неколку AAls едно единствено лице со високо рангирање е назначено за да се истражи власта (на пр. Омбудсман), но најголем дел од AAI се колегијални комисии од 6 до 15 и повеќе членови. Генерално, персона лот на AAls варира од 30 до 200 лица.

Генерално, мисиите на AAls се однесуваат на области во кои се регулираат економските и финансиски активности, заштита на потрошувачот, регулирање на преносот и информациите, контрола на политичката транспарентност и заштита на правата на граѓаните од злоупотреба на овластувања од државата. Создавањето на AAI често има за цел да осигура дека одредбите ќе ги земат во предвид граѓаните и нивните права на сопственост, независно од политичките притисоци и економско лобирање.

Примери на AAI вклучуваат: Комисија за хартии од вредност (*Commission des Opérations de Bourse*), Совет за конкуренција (*Conseil de la Concurrence*), регулаторни комисии за телекомуникациски и електростопанство, власт за контрола над загадувањето и бучавата на аеродромите (*Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*), Висок совет за емисија (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*), Национална комисија за информатика и слобода (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*), Национална комисија за финансирање на изборите и политички живот (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*), Комисија за пристап до административните документи (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*), Комисија за контрола на телефонско снимање (*Commission Nationale de contrôle des Interceptions de Sécurité*) и канцеларија на Омбудсманот.

Во зависност од секторот, слични мисии можат да се доделат на различни видови организации, AAI, министерски комитет или ЕР. На пример, советот за универзитетска евалуација е според закон AAI, додека останати совети за јавна политичка евалуација не се AAI, а агенцијата за проценка и акредитирање на јавните и приватни болници е ЕР.

Генерално, AAI ги претставуваат следните одлики:

- Нивната мисија се состои од регулирање на “чувствителни” сектори и/или заштита на граѓанските и економски права
- Тоа е јавно тело, но не е како ЕР не е правно лице надвор од државата
- Генерално се создава преку изгласан статут од Парламентот
- Не е предмет на супервизорска власт. Нејзините членови се независни како од извршителот така и од Парламентот
- Тоа применува одредени овластувања, кои варираат од “овластување на влијание” до регулаторни овластувања, во зависност од

нејзината мисија. Бројни AAls имаат капацитет да се повикуваат на судовите. AAI како Висок Совет за Емисија е одговорен за назначување на претседатели на телевизски и радио компании кои се сопственост на државата. Некои AAls имаат законски овластувања за санкционирање. Овие AAI се санкционираат себеси, независно од министерската власт. Како и да е, AAI не се правна институција. Оттука, Конститутивниот Совет и соодветниот закон имаат стриктно ограничено репресивно овластување и сигурно, меѓу останатото, процедури за санкционирање на AAls кои применуваат права на одбрана

- Тоа е административна организација и како таква е контролирана од административниот суд. Во најголем дел од случаите административните одлуки и санкции кои се направени од некоја AAI се повикуваат на Conseil d'État, кој е највисок административен суд. (Conseil d'État исто така суди и за повикување на одлуки од приватните професионални комисии на закон, како советот за Пазар со хартии од вредност ; Conseil des Bourses de Valeurs). Во мал број останати случаи, санкциите на AAI се обжалени до надлежните судови. Судот за повикување во Париз ги проценува санкциите на кои се повикува Комисијата за хартии од вредност. Повикувањето во однос на судот за повикување може да се поднесе до Судот за Касација.
- Има финансиска автономија. Како и да е, неговата финансиска автономија е ограничена од фактот дека буџетот на AAls е вклучен во буџетот на министерствата, или во буџетот на Премиерот и е прегледан во истите процеси како останатите компоненти на државниот буџет. (Комисијата за хартии од вредност е исклучок; таа се финансира од наменски даноци преку екстра-буџетски фонд). Најголем дел од AAI не се поднесуваат на претходна финансиска контрола до Министерството за Финансии прикажано подолу, но се предмет на владини сметководствени одредби и ревизија од судот на сметки.

Независноста на AAI се осигурува преку некои посебни гаранции, како начин на назначување на членови и нивен статус. Членовите на AAI de facto (а понекогаш и со закон) не можат да се сменат во текот на нивниот мандат. Правилата за нивно назначување се дефинирани во статутот кој го создава некоја AAI и варираат од една до друга AAI. Некогаш ги назначува Претседателот на Републиката и претседателите на две парламентарни комори. Во други случаи тие се назначени од највисоките институции за контрола (на пр. Судот на сметки или Conseil d'État) и/или од приватни професионални тела. Некои AAls вклучуваат членови ex officio (на пр. Генералниот Директор на одделен оддел).

Поради нивната специјализирана улога и статус, AAls не се јавни агенции во рамките на значењето на ова истражување и нема понатаму да се разглеуваат во овој документ.

3.2. Услуги под национална надлежност (*Service à compétence nationale*)

EPs донесоа извесен степен на децентрализирање на владините услуги кој беше продуктивен; нивниот зголемен број и различност, како и да е, предизвика концепт на некакво разводнување/разредување. Франција продолжува редовно да создава EPs, но се појавуваат прашања за потребата од засилена контрола од националните и локалните власти. Министерството за Финансии има амбициозен став кон размножување на EPs. Често се презема нивно создавање, со цел да се исполнат административните одговорности, но исто така се сметаат за генерирање на дополнително јавно трошење и се поставува целосно во однос на финансиската супервизија.

Во моментот, менаџерската автономија не секогаш бара создавање на одделни правни лица. Оттука, Владата има создадено во 1997 нов вид на владина организација “Поделба со национална јурисдикција” (*Services à caractère national - SCN*), што може да обезбеди алтернатива во продолженото создавање на EPs. Спротивно на EP, овие единици не се одделни правни лица. Организациите кои можат да потпаднат под оваа категорија поретко имаат статус на EP, вклучително национални музеи, центри за обука, национални архиви итн. Во моментот, само неколку SCN беа создадени. Во однос барем на музеите, првите резултати од ова искуство се мали. Сметководствениот Суд извести⁶: “оваа форма на делегирање понуди неколку ограничени предности, но не ја модифицира сложеноста на менаџментот на овие единици, недостаток на администрација значи извршување на нивните нови одговорности”. Воените бродоградилшта сеуште се менаџираат преку административна управа, Директорат на бродоградба (*Direction de la Construction Navale - DCN*). DCN неодамна беше трансформиран во SCN, но парламентарниот комитет за одбрана забележа дека оваа трансформација нема значително да ги изгуби своите “Статутарни окови”⁷

3.3. Останати субјекти

Покрај EP и корпорации во државна сопственост, владата, посебно локалните власти, создаваат и користат неколку други организациски модели за да обезбедат јавни услуги.

Полу-јавни локални компании (Semi - Public Local Companies - SPLC)

Полу-јавните локални компании (SPLC) е компанија според приватен закон. Локалните власти можат да користат SPLC за менаџирње на урбаниот развој или изградба на проекти и бројни други активности како менаџмент на градскиот превоз, спортски објекти, или конгресни центри. Има околу 1200 SPLC. Создавањето на SPLC од локалните власти се предмет на одредени услови. Соодветниот степен на учество на јавниот и приватниот сектор во SPLC е регулиран, но вистински често се “приватен” партнер како замена на *Caisse des Dépôts et Consignations*, кој самиот е EP. SPLC

⁶ Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art; Cour des Comptes; February 1997

⁷ Avis de la commission de la défense nationale sur le projet de loi de finances pour 2000; Assemblée nationale

не треба неправедно да се споредува со приватниот сектор, оттука генерално чистите комерцијални активности се забранети. Активностите на SPLC мораат да потпаѓаат под посебна област на одговорност на власта која ги создава. Локалните власти не можат да делегираат мисии до SPLC како политички мисии. Државните регионални претставници (најдобро), како и физичките лица, може да се повикаат на административни судови, ако мислат дека SPLC е незаконски или ги нарушува нивните права на сопственост. SPLC може да имаат субвенции. Тие целосно се предмет на одредбите за сметководство на приватниот сектор. Регионалните комори на Сметководствениот Суд вршат ревизија за нивно регулирање, но не често (отприлика на секои 15 години). Префектот (управителот) е информиран за нивните сметки и може да се повикува до регионалните повелби на судот на сметки, ако е неопходно. SPLC е ефикасен и ефективен инструмент за менаџирање на локалните проекти и услуги. Како и да е, понекогаш контролата на локалната власт над SPLC е слаба, или во други случаи финансиските односи меѓу SPLC и супервизорските локални власти имаат недостиг од транспарентност.

Невладини организации (НВО)

Владата понекогаш користи НВОи за да имплементира јавни политики. Ова често е ефективна форма на партнерство со граѓанските групи. Исто така има повеќе “квази-административни” НВОи кои се создадени и целосно финансирани од владини тела, посебно од локални власти, но понекогаш исто така и од некои ресорни министерства (околу 68 квази административни НВО за Министерството за Култура⁸). Како што се прикажува во извештаите на судот на сметки, бројни вакви НВОи се поставени единствено за надминување на менаџментот со владини расходи и сметководствените правила. Вакви организациски аранжмани се забранети. Како и да е, како што се забележува од извештајот од 1999 од Conseil d'État: “Ако бројни административни циркулари кои се забранети за НВОи не постигнат резултати, тоа е поради тоа што НВОи исполниле некои потреби. Спречување на вакво насочување во менаџментот со владини расходи повикува на модернизирање на методите за владино администрирање и правењето на пофлексибилни буџетски регулативи”. Според овој извештај модернизирани и “со мали приноси” форма на GIP и EP треба да се смета како елиминирање на потребата од создавање на НВОи.

⁸ Rapport Public 1999; Cour des Comptes

ДЕЛ 2: Јавни претпријатија (*Établissement public*)

1. Институционална рамка

1.1. Главни типови на *Établissement public*

Јавните агенции се сметаат за правни лица. Како такви, тие донесуваат одлуки за кои се отчетни; тие имаат нивни сопствени средства, вклучително недвижен и сопствен имот; имаат буџет кој е одделен од оној на субјектот кој ги создал; и тие можат да преземаат законска активност, вклучително и против Владата.

Главен вид на кој припаѓаат овие определби, во принцип, е дали јавниот закон или приватниот закон се применува за ЕР активностите. Се прави разлика меѓу административни ЕРs, кои се водени од јавниот закон и индустриски и комерцијални ЕРs, за кои се применува приватен закон.

За бројни ЕРs одредбите “административни” или “индустриски и комерцијални” не се користат. Овие се “економски јавни агенции”, “јавни болници”, “оператори на јавни услуги” итн. И покрај ова, концептуалната разлика меѓу “административни” и “индустриски и комерцијални” ЕР секогаш служи како препорака за одредување кој законски систем треба да се примени.

Административни ЕРs

Административните ЕРs сметаат на разбивање на најголем дел на ЕРs. Има околу 1000 национални административни ЕРs. Има генерален предмет на буџетски и сметководствени одредби слични на оние кои се применуваат во државниот буџет.

Нивните вработени исто така се покриени согласно јавен закон (освен во посебни случаи како вработени на администрација на социјална сигурност, кои се покриени согласно приватен закон или колективен договор за работа). Некои од нив се овластени преку делегирање на овластувања за полиција (на пр. Агенции на национален парк); за собирање даноци (на пр. Финансиски агенции за вододелници), или имаат превентивни права за одредни трансакции на имот (на пр. Агенција за заштита на морскиот брег). Законските одредби со административни ЕРs, во однос на примерот за набавка или лични прашања, се истражуваат од административните судови.

Во почетокот на 1980-ти, беа доделени два сектори со повисок степен на менаџерска автономија кои во најголема мера беа административни ЕРs, но не престанаа да се сметаат за основни административни ЕРs:

- Научни, културни и професионални ЕРs. Има околу стотина вакви агенции (80 универзитети, Француски колеџ (Collège de France), Француско училиште во Рим (French School in Rome), Музеј за природна историја (Natural History Museum), Париската

обсерваторија (Paris Observatory) и.т.н. Тие уживаат поголема автономија, и не се предмет на претходна финансиска контрола и нивните буџети можат автоматски да се имплементираат; исто така, тие се овластени на одреден степен на само-менаџирање преку избор на нивни сопствени владини тела.

- Научни и технолошки ЕПс. Овој вид на ЕП, создадени со законот од 1982, кои вклучуваат околу 10 организации за истражување, со избрани претставници од нивниот Одбор на Директори. Нивниот буџетски и финансиски систем беше пофлексибилен. Надвор од ова, тие не се многу поразлични од останатите административни јавни агенции.

Индустриски и комерцијални ЕPs

Бројот на национални индустриски и комерцијални ЕPs е релативно мал (околу 80), иако неколку од нив се многу големи ентитети. Оваа група вклучува, меѓу другото, дваесетина јавни претпријатија кои се погоре споменати, Париската опера (Paris Opera), канцеларии за земјоделски производи, кои извршуваат како административни, така и регулаторни функции, Француски Центар за Надворешна Трговија (French Foreign Trade Centre), кој е одговорен за промоција на извозот, Агенција за Простор (Space Agency) итн.

Во основа, нивните вработени се покриени со законот за труд и оспорувањата ги вклучуваат нив и се предмет на јурисдикција на индустриските трибунали, како за приватните претпријатија. Генерално, другите оспорувања кои се однесуваат на односите со овие ЕPs каде трета странка исто така е овластена од истиот суд како физички лица. Многу од овие ЕPs имаат корист, како и да е, од некои привилегии на јавно овластување (на пр. за обнова на нивните долгови, види подолу).

Нивните сметки се одржуваат според генералниот сметковен план, кој ја дефинира основата на сметковен план и генералните сметководствени принципи за сите индустриски и комерцијални активности. Најголем дел од нив се предмет до владините сметководствени одредби, но не се предмет на претходна финансиска контрола (види подолу). Тие имаат поголема флексибилност во менаџирањето од административните ЕPs.

Се зголемеува бoroјот на “индустриски и комерцијални јавни агенции” кои имаат само административни активности. Овие Еps беа класифицирани како “индустриски и комерцијални” ЕPs за едноставна намера да им се даде поголема менаџерска автономија. Ова е овозможено преку декрет на сметководствените одредби од 1962⁹, во кој е наведено дека: “Јавните агенции се именувани од ‘административна природа’ или ‘индустриска и комерцијална природа’, според објектот на нивната активност или потребите за нивно менаџирање.

Како и да е, што се однесува до менаџерската автономија, разликите меѓу овие два типа на ЕPs се намалуваат. Административните јавни агенции

⁹ Decret broj 62-1587 du 29 decembre 1962 portant reglement general sur la comptabilite publique (Journal Officiel du 30 decembre 1962).

имаат преземено предизвик за мерки на модернизирање од централната власт, каде се дава поголем нагласок на отчетност а и на пред-контролата кои прогресивно се трансформирале во ех-post ревизии. Наспроти ова, најголем дел од индустриските и комерцијални EPs сеуште се предмет на владини сметководствени одредби.

1.2. Законски прашања

Што се однесува на правниот систем, нема единствен стандард кој овозможува констатација дали EP е административно или индустриско и комерцијално EP. Декретот од 1962 за јавно сметководство е некако флексибилен, но административните судови се со повеќе засилен пристап.

Секогаш кога некое EP е создадено со декрет а не со статут, кој е генерален случај, судот треба да погледне надвор од констатацијата која ја применува владиното тело. Тие би погледнале во група на фактори, така да EP треба да се признае како индустриско или комерцијално и мора да личи на корпорација од приватниот сектор во однос на неговата цел, неговите финансиски и работни принципи.

Во случај на Францускиот Центар за Надворешна Трговија, судот најде дека вработените потпаѓаа под јавен закон (како во административно EP), дури и преку декрет за основање кој наведува дека било индустриско и комерцијално EP.

Од друга страна, Парламентот изгласа во 1986 закон за трансформирање на внатре-професионална агенција за жито во “индустриско и комерцијално јавно EP”, и покрај фактот дека според законот оваа агенција треба да биде административно EP. Статутите се императивни за административно просудување, оваа агенција отсега се третира како “јавна индустриска и комерцијална” EP.

1.3. Создавање на *Établissement public*

Од усвојувањето на Уставот на Петтата Република во 1958, статутот создаде “категории” на EPs и постави правила кои нив ги водат.

“Категоријата” претставува неколку EPs според истата административна власт и со слични цели. За секоја категорија статутот воспоставува основни правила кои се применуваат за организацијата и работењето на агенциите (нивни услови, односи со супервизорската власт, природа на ресурси, категории на претставници на нивниот одбор на директори и нивна соодветна тежина). Има неколку правила кои се заеднички за сите EPs. Има околу 200 категории на национални EPs. Слични правила се применуваат во случај на локално EPs.

Ако категоријата веќе постои, може да се создадат и други национални агенции од ист вид со владин декрет. Нацрт декретот често пати се поднесува до Советот (Conseil d'État) кој е највисок административен суд, за да се добие негово мислење за законските прашања. Одлуките се секогаш потпишани од Министерството за Финансии, како и од

Министерството за јавни услуги, секогаш кога агенцијата има намера да вработи државни службеници. Додека техничката власт за супервизија (обично ресорното министерство) за ЕР го подготвува нацртот за актуелната одлука, Министерството за Финансии има значајна улога. Тоа осигурува дека постојат услови кои би овозможиле агенцијата да го балансира својот буџет и блиску да ги набљудува создавањето на службите. Се чини дека има правила кои го ограничуваат зголемувањето на персонал или дури планираниот персонал го намалуваат и кои не се создадени преку создавање на јавни агенции.

Законскиот текст кој создава ЕРs се состои генерално од околу 20-тина членови и наведува со доволен степен на прецизност кој е предметот на агенцијата, нејзината цел, опсег на активности, методи (субвенции, програми за делување, заеднички проекти итн.) како и нејзината внатрешна организација (генерални насоки, регионална поделба ако е применлива итн). Самата агенција нема можност да ја дефинира својата мисија. Наместо тоа, нејзините власти за супервизија кои го носат законскиот текст за основање и го адаптираат на нивните потреби. Истражувањето на 174 национални ЕРs спроведено во 1997 демонстрира дека, како целина, нивните вистински политики беа многу блиску до насоките кои се содржани во законските текстови. Оттука има неколку случаи на “насочување на агенцијата”.

1.4 Организирање на власта во *Établissement public*

“Одбор на Директори”

ЕРs имаат владини и менаџерски тела кои имаат различен степен на авторитет. Владините тела често се однесуваат како “Одбор на Директори”. Во овие административни ЕРs кои имаат најмала автономија, претставниците на супервизорската власт го имаат мнозинството на места, со Министерството за Финансии кое е реалност за сите. Кај индустриски и комерцијални ЕРs, 80% од владините претставници се директори и заменици директори на владиниот оддел со авторитет над нив, останатите 20% доаѓаат од рангот на повисоки професионалци на државните корпорации, или државни службеници. Одборот на Директори вклучува избрани претставници на вработените во научна и технолошка и во сите индустриски и комерцијални ЕРs, слободен акт од 1983 за демократизација на јавниот сектор. Во повеќе ЕРs, одборот исто така вклучува претставници кои се назначени од организациите кои се потрошувачи, како и експерти во секторот, избрани од супервизорска власт. “Одборот на Директори” може во тоа време да не вклучи владини претставници, или Владата може дури и да рече “не” на назначување на нејзини членови; ова е вистинито во училишните асоцијации (Француски институти (Institut de France), Француски “Академии” (the French “Academies” итн) и главно универзитетски и агенции за истражување. Нема обештетување кое се плаќа на членовите на одборите на администратори или административни или индустриски и комерцијални ЕРs.

Менаџмент на ЕР

Менаџментот на ЕР често има поискрен авторитет од онаа на владиното тело, кое ги назначува Претседателот и главниот извршител само според посебни услови. Има одреден вид на кореспонденција меѓу агенциите со дадена големина и административните нивоа на министерствата на централна власт.

Началниците на поголемите ЕРs често уживаат ист статус како и оние од генерални владините дирекции и како вакви се назначени од Советот на Министри. Индивидуите кои не се државни службеници можат да се назначат како раководители на овие агенции. Декретот основа листа на ЕРs чиј Претседател и/или Директор е назначен од Советот на Министри. Останатите се назначени со министерска или внатре-министерска одлука (онаму каде неколку министерства го делат авторитетот над нив). Министерството за Финансии секогаш се консултира во однос на изборот на назначување.

Во практика, раководителите на јавни агенции доаѓаат од централната администрација на соодветното министерство и се најчесто повисоки јавни службеници (Корпорации за рудници, Корпорации за шумарство, директори на болниц итн). Повисоките ограноци на државни услуги на Државниот совет (Conseil d'État) и Сметководствен Суд (Cour des comptes) поднесуваат поголем број на не-специјализирани директори на агенции. За поголеми ЕРs, Финансискиот Директор е назначен со министерска наредба (решение).

Повисоките извршители од повеќе ЕРs доаѓаат од иста група како и оние на владините агенции и државните службеници често се повлекуваат и се движат напред меѓу две, преку “второстепени” аранжмани. Ситуацијата овозможува државните службеници да заработат поголема награда која е достапна во ЕР, додека во исто време се заджува користа која се одвива заедно со закуп на државни услуги. Оваа заштита или корист води до некаква злоупотреба, поради тоа што практиката на “второстепеност” беше проширена на повеќе корпорации кои се контролирани од државата (вклучително за примери на комерцијални банки пред нивно приватизирање). Кариерата на државни службеници може да се извршува најмногу шест години, по што државниот службеник мора да одбере меѓу враќање во неговиот оригинален оддел или повлекување. По бројни случаи каде се игнорираше ограничувањето, поголемо внимание се посвети на усогласеност со овие правила.

Супервизорски власти

Сите ЕРs имаат две супервизорски власти (tutelle): (i) Техничка власт за супервизија и (ii) власт за финансиска супервизија, која е Министерството за Финансии.

Политиката на ЕР се предлага од нејзиниот директор и се изгласува од одборот на директори; се истражува редовно со властите за супервизија, генерално во согласност со буџетското аплицирање и

прегледот на годишниот извештај. Во теоријата, началникот на секое ЕР е единствено одговорен за неговата политика. Но за поголем број ЕРs, нивната целосна зависност од државното буџетско финансирање наложува блиска консултација со властите за супервизија. Началниците на ЕРs немаат слободни раце во сите области. Агенцијата иницира и предложува, но власта за супервизија има право/моќ на вето и овластување да ги ограничи сите активности во рамките на границите кои се поставени во законските текстови. На пример, началникот на административното ЕР нема авторитет да произведе добра и услуги за продажба со цел да се финансираат расходите без да се прикаже договор и најверојатно, дополна на одлуката за основање. Јавните претпријатија можат понекогаш да се соочат со слични забрани. Така, компанијата за електростопанство EDF сеуште нема целосна дозвола да ги прошири своите активности кон целосниот сектор на услуги¹⁰.

Овластувањата на супервизорските власти вклучува генерално претходно одобрение на најзначајните акти: буџетски одлуки, позајмување, стекнување или трансфер на камата, или соодветен надомест на менаџерите и персоналот. Во буџетска смисла тие имаат дополнително овластување за супституција, која може да се користи во посебни случаи. Ова вклучува право да се изложи буџет во случај кога има одложување или вишок на дефицит, или да се вклучат во буџетот принудни расходи (на пр. Неплатени долгови), и евентуално да се наложи негово плаќање. Оваа моќ на супституција е специфицирана по категорија на ЕР, но исто така има и генерални принципи кои се наведени со закон, како овластување за нарачка на расходите кои се предизвикани со судски одлуки. Ова овластување за супституција може да влијае на сите административни ЕРs, вклучително и универзитетите. Како и да е, супервизорската власт не е линиска власт и судовите гледаат на неа како на принцип кој треба да се почитува. Нема супервизорска власт освен онаа што е дефинирана со одредби и нејзиното овластување не се проширува надвор од одредбите. Оттука супервизорската власт не може да оддвои овластување за супституција која не е законски овластена.

Земјаќи ја во предвид техничката супервизорска власт, аранжманите често се искрени: ресорно министерство одговорно за секторот, е супервизорска власт. Како и да е, некои ЕРs имаат неколку технички супервизорски власти. Во случај на поголеми агенции, техничката супервизорска власт е поформална и е доделена на ресорното министерство официјално наречено комисионер (на пр. Раководителот на дирекција на министерството кој е одговорен за економскиот сектор на агенцијата може да биде именуван како комисионер). Комисионерот е консултиран за главните проекти и стратешки насоки, и тој е член на “одборот на администрација во советодавен капацитет.

Финансиската супервизорска власт е моќна поради тоа што применува финансиска контрола аргіогі над најголем дел од административните ЕРs. Уште повеќе, често буџетите се гласаат од владини тела кои автоматски

¹⁰ Оваа одредба има за цел да го заштити работењето на приватните капацитети, на пример во секторот за вода, од не-фер конкуренција на монополот за електростопанство. Но би било хендикеп за EDF во смисла на отворање на пазар на струја.

не се имплементираат и мора експресно (или преку премолчан договор во случај на научна или технолошка агенција) да биде одобрен од супервизорските власти. Како што може да се забележи, супервизорската власт применува помала контрола во случајот со универзитетите. Така буџетите на универзитетите не се предмет на процедура на претходно одобрение.

Во практика, улогата и степенот на интервенции на супервизорските власти зависи од секторот и природата на ЕР и од околностите. Истражувањето на 174 национални ЕРs спроведено во 1997 покажа врска меѓу ЕРs и нивните супервизорски власти чесно поделени меѓу оние кои се опишани како иматели на целосна автономија (36%), оние со некаква автономија (33%) и оние со никаква (22%). Нема јасна корелација меѓу природата на односи и големината на агенциите, нивниот сектор или засегнатата супервизорска власт.

Природата и фокусот на техничка и финансиска супервизија се рефлектира на биласнот на овластување кој постои меѓу ЕР и одделите од централната власт, како и политичката клима која преовладува. Во случај на криза, особено ако се однесува на јавното мислење (како во превенција од СИДА или нуклеарна заштита) супервизорските власти можат да одат толку далеку како во издавање на директиви, усно и писмено. Под нормални околности, супервизорските власти комуницираат преку средства на циркуларни писма кои се адресирани до неколку ЕРs. Секоја година, буџетската дирекција на Министерството за Финансии издава буџетски циркулар и дирекциите на ресорните министерства издаваат повеќе циркулари кои ги покриваат политичките цели, административни процедури и методи на известување. Супервизијата е често епизодна; секојдневни работи се процесуираат во отсуство на ефективно извршување на мониторингот; сепак има посебен настан или прашање кое понекогаш може да стимулира поголеми интервенции како одговор од супервизорите. Природата на tutelle зависи исто така од институционалните аранжмани. Така Сметководствен Суд забележува дека техничката супервизорска власт “е особено слаба во екстензивно чести ситуации каде супервизијата се споделува меѓу неколку ресорни министерства, или две различни дирекции од исто ресорно министерство кое не е споено”¹¹. Како што е погоре спомнато, во некои агенции приватниот сектор може да игра позначајна улога во дефинирањето на агенцијата од супервизорската власт. Со цел да се намали на минимум можните конфликти меѓу техничката и финансиската супервизорска власт, средбите се извршуват пред оние на Одборот на Директори на поголеми ЕРs што ги спојува само супервизорските власти и менаџментот на ЕР, со предметот кој се однесува на работата на терен за главните одлуки кои треба да се донесат. Како резултат на ова, средбите на бордот се често ограничени на улога на одобрение без размислување, намалување на ефективното учество на вработените, корисниците или експертите.

Во однос на јавните претпријатија, односите со супервизорската власт исто така се сложени. Од почетокот на 1967, Извештајот Нора ја наведе

¹¹Извештај до јавноста 1999

потребата од доделување на автономија на менаџментот. Како и да е, од тој датум има повеќе примери на примена на интервенционизам и збунети или контрадикторни цели кои се зададени до некое претпријатие. Како последица, како и да е, вакво претпријатие како EDF разви софистицирано доделување цени и инструменти за планирање, кои исто така го зголемија своето овластување во преговорите со нивните супервизорски власти. Како што е наведено од поранешниот директор на EDF, М. Voiteux: "Би имале продолжено владеење во нашата позадина ако не бевме во можност да произведеме кохерентен инструмент, кон кој придонесе научно место, и кои ги отстрани жалбите, без оглед на нивното потекло"¹².

Во минатото, во некои индустриски сектори, техничката супервизорска власт играше клучна улога. Супервизорската власт го координираше развојот на индустрискиот сектор, вклучувајќи често центар за ЕР истражување, национален ЕР оператор, национализирани или приватни индустрии¹³. Моќта на монополот на националниот оператор и користењето на преференците во политиката за јавна набавка помогна да се промовираат национални прваци. Но промената во технологијата, отвореноста на пазарите и приватизацијата на индустриите го прави овој вид на договор повеќе не-релевантен. Улогата на техничката супервизија е пропорционално намалена, додека поголемите јавни претпријатија имаат поголем капацитет на човечки ресурси за планирање и формулирање стратегија која е достапна на ресорните министерства за насочување на целиот сектор.

2. Средства и обврски (актива и пасива)

2.1. Недвижен имот

Бидејќи ЕРs се правни лица тие исто така задржуваат право на нивен имот и/или имаат "доделено" средства кои припаѓаат на Владата или локалната власт, вредност која се појавува во нивните финансиски извештаи. Како и во случај на самата држава, недвижниот имот на ЕР, заедно ја задржува сопственоста или само се користи и е класифициран како јавен имот или како приватен имот. Јавниот имот е воден од посебени одредби на Кодот за државен имот (Code du Domaine Public), кој овозможува ваквите средства да бидат неотуѓиви и исклучок од извршувањето или атачментот. Приватниот имот бара одобрение од одделот за државен имот (Service des Domaines) при Министерството за Финансии и националните, регионални или локални комисии за трансакции со имот, за најголем дел од стекнувањата, закупнините и градбите. Одделот за државен имот мора да биде консултиран при остварување на набавка или продажна вредност на имотот и финансискиот контролор мора да осигура дека нема голема разлика меѓу нивното појавување и вистинската цена која се платила или наплатила.

Државата може да ја трансферира својата приватна сопственост до некое

¹² М.Боитекс кој наведува во М. Wiervorka 1989

¹³ Види за пример Е. Cohen, Париз 1982

EP; нешто што се прави генерално како подарок во време на создавање на агенцијата. Тоа исто така да доделува државен имот, што значи дека може да го стави на располагање без да го пренесе. Доделена зграда мора да биде вратена до Одделот за државен имот кога некои EP престанува да го зазема, а ако е продадено, може да се случи под посебни услови сите приходи од продажбата да се вратат назад во државниот буџет.

EP може да стекне и сопствен имот. Поседувањето недвижен имот може да биде во голема мера одржливо кога е дел од задачите на EPs, како за оние кои се овластени да користат земја, урбан развој, Агенција за Конзервација на Морскиот Брег (Seshore Conservation Agency) и Агенција за Шумарство (Forestry Agency). EP стекнува или користи средства со одлука на нејзиниот Одбор на Директори и е предмет на вообичаен преглед, особено на оној на финансискиот супервизор.

Правно лице кое се раководи од јавниот закон, може да биде овластено да експроприра. Придонесува Владата да се води од посебни правила, како барање за претходна истрага која треба да се спроведе за да се констатира дека работи во јавен интерес и го мери влијанието врз околината.

Некое EP може исто така да стекне сопственост во име на државата или локалните власти. Министерството за Финансии често интервенира со национални EPs, преку средства на нејзин финансиски контролор, со намера овој начин на активности, да го предложи оваа насока на работење, така што имотот кој беше стекнат станува владина сопственост и било кој приход од последователни поврати од продажба до Владата, на основа на која набавката беше финансирана со владини субвенции. Овој метод беше одредено повлекување. За еден, пописот на владиниот недвижен имот не е правилно одржуван, а правниот статус од повеќе ставки на имот е збунувачки, работа која произлегува само во период кога треба да се стави на продажба. За другите, EPs нема стимул за да се генерираат приходи од трансакции на недвижен имот, бидејќи тие не би имале контрола над сите процедури; сите приходи од продажба на дадениот имот мора да се претворат на Владата, или да се отстранат од годишниот грант кој е доставен од државата до EP.

Најголем дел од административните EPs не го намалува нивниот недвижен имот или повторно ја наведува вредноста во билансот на состојба. Вклучувањето во владините сметки на вредноста на имотот кој е доделен на EPs, или вклучувањето на нивниот имот во консолидирани владини сметки не е правилно извршено ниту ажурирано. Министерството за Финансии прво забележа оваа работа во текот на 1996-1997, како дел од прегледот на сметките за имот, вклучително и сметководствените процедури за физички средства.

До сега, што се однесува до распределувањето на приходите од продажба на државниот недвижен имот, самите владини агенции не се особено заинтересирани за генерирање на заштедата во оваа област, бидејќи приходите од ваква продажба би оделе во генералниот буџет. Министерството за Финансии мораше да ги промени своите практики неколку години наназад, кога Владата одлучи да ги реалоцира одредени

агенции надвор од Париз, од причина за регионален развој. Се создаде фонд за надомест, кон кој министерствата и јавните агенции имаа пристап, со цел да се алоцираат приходите од продажба на згради во париската област за да се создадат нови објекти. Системот не беше многу ефикасен, бидејќи министерствата и EPs кои имаат земја која е достапна за продажба, каде не биле оние кои биле реалоцирани. Управување со она што Владата не можеше да го одлучи за да се примени во EP за да се реалоцираат основните канцеларии онаму каде е создаден EP со законски текст кој не содржи одредби кои би можеле да имаат влијание, што е генерален случај. Неколку EPs успешно ја тужеле Владата во оваа смисла.

Во рамките на контекстот за либерализација на европскиот Пазар, договорите за инфраструктурен имот на мрежните индустрии беа неодамена разјаснети и реорганизирани. Инфраструктурата на преносот на електрична енергија сега припаѓа на EDF, што претходно се сметаше само за концесионер. Сопственоста над инфраструктурата на железници беше разјаснето со создавање на EP за менаџмент на инфраструктурата (RFF) одделно од операторот за железница (SNCF).

2.2. Долг

Генерално, законските текстови како за административни и индустриски и комерцијални EPs овозможуваат позајмување на средства, преку одлуки за нивниот Одбор на Директори и со искажување согласност на нивните финансиски и супервизорски власти. Во практикаа, степенот на позајмување од EPs во голема мера варира. Релативно често е меѓу локалните EPs, бидејќи локалните власти го прифаќаат како редовен метод за финансирање на нивните сопствени буџети како и оние на нивните EPs. Многу малку национални административни EPs го користат овластувањето за позајмувањето. Како и да е, универзитетите позајмуваат средства и генерално, регионалните власти им доделуваат на универзитетите субвенции за инвестирање за да се изврши поврат на нивните долгови.

Блиска финансиска супервизија на административните и национални EPs од Владата овозможува да се изврши сето ова преку позајмување од самите себе и финансирање на севкупните EPs преку буџетско усогласување. Националните административни EPs всушност немаат вистинска финансиска автономија. Тие не генерираа приходи за да се изврши поврат на заемот. Тие ги намалуваат нивните средства во согласност со чисто сметководствените принципи, без да се земе во предвид финансирањето на капиталните проекти. Тие најчесто користеа финансирање за стекнување компјутерска опрема, но е направено со цел да се финансира преку годишна државна субвенција.

Најголем дел од јавните претпријатија користат финансирање на долгови според одредени услови, кои се поблиску дефинирани од финансиската супервизорска власт и ревидирани од канцеларијата на Премиерот. Овие главно индустриски и комерцијални EPs позајмуваат од Француски и странски банки, или почесто од пазарите на капиталот преку издавање на обврзници кои се гарантирани од Владата. Добивката на овие

обврзници е блиску до она на владините обврзници, разликата не надминува половина поен, кредитибилитетот на оние претпријатија е генерално добро рангиран. EDF и GDF (Gaz de France) издава обврзници кои не се гарантирани од Владата и кои имаат слични добивки.

За последните дваесетина години, EPs немаат повеќе дозвола да позајмуваат од Владата. Пред овој период, Фондот за економски и социјален развој имаше посебен фонд за трезор кој ги надминуваше заемите ослободени од камата или кои носат камата, трошоците на кои (недостигот на добивка и изостанувањето на заемите) беше вклучено секоја година во владиниот буџет. Слично, на ова Владата повеќе не е инволвирана во продолжување на заемите со ниска камата, кои претходно беа достапни за фармери, мали и средни фирми и за извоз. Мерките за регулирање на европската комисија за конкуренција обезбедија силна иницијатива за да се доведат до крај сите оние финансиски практики од јавните агенции со комерцијални активности.

Долгот на главните EPs не се појавува во владиниот буџетски акт, но се покажува во националните сметки под посебни заглавија.

2.3. Останати средства и обврски

Јавните агенции кои се предмет на владини сметководствени правила (EP со “јавен сметководител”) имаат корист од бројни привилегии. Нивните средства не се вклучени и нивните жалби се поставени без да ги издаде комерцијален суд како правило. Нивните долгови се забранети по 4 години (но, овој лимит може да се продолжи за одредени кредитори преку одлука на Одборот на Директори и со одобрение на Буџетската дирекција при Министерството за Финансии (Budget Directorate of the Ministry of Finance).

Пред околу дваесетина години, пред нашироко да се користат компјутери, Владата и нејзините EP биле запознати како да ги израмнат своите сметки, кој вообичаено останувале неплатени повеќе од три месеци. EPs сега веднаш ги плаќаат своите долгови. Одложувањето на мониторингот на плаќањето го следи приемот на фактури што обезбедува некои главни административни критериуми да се користат од EPs, кои спроведуваат работна ревизија.

Циркуларот од Дирекцијата на Јавното Сметководство (Public Accounting Directorate) повикува EPs да плаќаат камата за задоцнети фактури од снабдувачи, кои остануваат неподмирени во период од 45 дена. Тоа може да бидат заостанати долгови само онаму каде плаќањето е во криза, која се случува повремено и во различни EPs.

Заедничко правило кое што се применува на EPs, кои се предмет на владини сметководствени одредби всушност се нивните резерви на готовина како дел од владиниот трезор, така што тие немаат дозвола да го инвестираат суфицитот на балансот на готовина во хартии од вредност. Нивните готовински сметки мора да покажуваат позитивен биланс во секое време. Не се плаќа камата на административните EPs но во некои случаи

индустриски и комерцијални EPs, заработуваат камата од нивните готовински депозити. Под посебен исклучок, универзитетите имаат дозвола да инвестираат дел во нивните баланси на готовина кои тие сами си ги генерираат.

Правилата кои се однесуваат на ова прашање имаат тенденција да станат пофлексибилни и Министерството за Финансии има поголема веројатност да дозволи на EPs, дури и на оние административните, краткорочно да го инвестираат суфицитот на готовина, но под услов инвестициите да бидат во владини хартии од вредност за една година или помалку. Болниците имаат право да го инвестираат нивниот суфицит на баланси на готовина, и се, се разбира, индустриски и комерцијални EPs кои немаат назначено “сметководител”.

Јавните агенции кои се ангажираат во применетото истражување, може да имаат право на сопственост на интелектуален имот. Тука, владините насоки се имаат променето неколку пати и овие средства веројатно не се одржуваат на најдобар начин. Ова е така поради тоа што главна мотивација на EPs е да се обезбедат јавни услуги и да се промовира технолошки напредок во економскиот сектор за кој тие се одговорни. Тие имаат контакти со приватни фирми кои им овозможуваат да ги евидентираат патентите под нивно име за да откријат кои произлегуваат од заедничко истражување. Полето на патентите во име на EP често е во области каде EP не може да најде Француска или странска компанија со која би работел. Пополнувањето и обновувањето на патентите предизвикува кај EPs да се појават расходи без автоматски да се генерираат приходи. Интелектуалната сопственост оттука чини повеќе од она што го носи. Делот на кој имаат право индивидуалните истражувачи изнесува 25% од заработениот надомест, со крајна граница еднаква на годишна плата, што има тенденција да се засили и да се овозможи на фирмите кои ги финансираат нивните лаборатории за истражување да има сопственост над патентите. Политиката во последните години требаше да овозможи број на неактивни, згаснати патенти и воведување на практиката на еднакво поделени надоместоци кои се платени за активни патенти.

3. Буџетска контрола и ревизија

3.1. Буџетска контрола и сметководство: генерални принципи

Контрола на буџетско извршување

Системот на буџетско извршување за EPs генерално е пофлексибилно од државниот буџет. Како и да е, за најголем дел од EPs, процедурите за извршувањето на државниот буџет служат како референца. Во францускиот буџетски систем, овие процедури се организирани како што следи:

- Овластен службеник (ордонатеур) е одговорен за имплементирање на буџетот. Ресорниот министер (за ЕПс раководител на ЕП) е овластен службеник. Овластениот службеник, или всушност нивните делегати, комитети (енгаге), кои издаваат договори и наредби, верификуваат достава, фактури и жалби (лиљуиде) и издаваат наредби за плаќање (ордонне)

- Финансиски контролор, кој е службеник од Министерството за Финансии и е поставен во рамките на ресорните министерства, прави претходна контрола на обврската и останатите одлуки кои имаат фискално влијание, како на пример вработување. Финансискиот контролор верификува дека има соодветно распределување и дека обврската одговара на целта на распределбата. Ова е само регулаторна контрола. Нејзината прецизна природа зависи од економската природа на расходите, нејзиниот износ и природата на субјектот (на пр. Во зависност од нејзината централна поделба, или “деконцентрирана” поделба, или административно ЕП).
- Службеник кој е познат како ‘овластен сметководител’ ги контролира налозите за плаќање кои се издадени од овластениот службеник. “Овластениот сметководител” е одговорен за верификување на регуларноста на налозите за плаќање; тој издава плаќање преку единствена сметка на трезор (или сметка на ЕП во трезор) и ја чува евиденцијата. Како што е кажано подолу, “овластениот сметководител” има посебен статус и должности.

За менаџерска контрола, во најголем дел приватни и владини организации со значителна големина, се применува принципот на поделба на обврските. Ова осигурува дека исто лице не може да прави нарачки, да верификува достави и да прави плаќање. Во францускиот систем ова правило беше институционализирано. “Овластениот сметководител” не известува до “овластениот службеник”. Тој има овластување да ги одбие било кои нерегуларни налози за плаќање кои се издадени од овластениот службеник.

Така, во принцип поделбата меѓу овластениот службеник и “јавен сметководител” е фундаментален принцип во Францускиот систем. Тој се применува како за расходи и приходи (т.е. процена на приходи која е одделена од наплата на приходи).

“Овластениот сметководител” е одговорен за упатување на сите трансакции преку трезорските сметки и за сметководство. Тој е генерално член на персоналот на Генералната Дирекција на јавното сметководство, што преставува сметководствено и административно оружје на трезорот, но не секогаш. Често во агенциите кои се под авторитет на Министерствата за Образование или Земјоделство “овластениот сметководител” е сметководствен службеник на ресорното министерство. Но, Генералната Дирекција на јавно сметководство кон која тој останува функционално одговорен, мора секогаш да го одобри ова назначување.

“Овластениот сметководител” има посебни обврски. Тој е лично одговорен, за она што го работи, за усогласувањето и административните грешки. Тој е контролиран од Генералната Дирекција за јавно сметководство, обично пред лице главен сметководител од регионалниот трезор (Trésorier Payeur Général). Тој мора да подготви годишни сметки и е отчетен пред Сметководствениот Суд, кој ги ревидира годишните сметки.

Поради принципот на сепарирање/одвојување, овластениот службеник не е овластен да чува банкарски сметки или готовина. Сметководствениот

Суд може да го казни овластениот службеник кој го избегнува ова правило, на пример преку канал на НВО. Во исклучителни околности овластениот службеник може да го присили 'овластениот сметководител' преку требување, да упати налог за плаќање кој сметководителот претходно го има одбиено. Кога ова се појавува за требувањето се известува Сметководствениот Суд од Министерството за Финансии и отчетноста се променува од "овластен сметководител" на овластен службеник.

Овластениот службеник исто така е отчетен за финансиски менаџмент. Овластениот службеник мора да ги потврди сметките кои се подготвени од претставници на Министерството за Финансии.

Сметководство

Декретот за владино сметководство од 1962 служи како стриктна рамка која ги дефинира должностите на "овластените сметководители", овластените службеници и претставувањето на владините сметки, вклучително и EPs. Тоа исто така предвидува да сметководствените методи на Владата мора да бидат изведени од "Општиот сметководствен план". 'Општиот сметководствен план' го дефинира срцевината на сметковен план и општите сметководствени принципи за сите деловни активности. Ова влегува во сила преку декрет на Министерството за Финансии кои се подготвени по консултации со експертите и сметководствената професија.

Всушност, владиното сметководство сеуште се разликува од сметководството на приватниот сектор. На пример централната власт и повеќе административни национални EP не ги пресметуваат правилно физичките средства и нивната амортизација. Но, неодамнешните дополнителни на сметководствените методи имаат намера да ги доближат владините сметководствени правила до оние на приватниот сектор. Општата сметка на државата од 1999 година покажуваат напредок во оваа насока. Често, премногу оптоварувачките процедури бараат да се имплементираат промени кои се поставени од Дирекцијата за јавно сметководство при Министерството за Финансии за спречување на ревизијата на одредби. На пример, циркулар од 1989 за компјутеризирање не успеа да ги разреши сите прашања, но ниту Владата ниту пак оние јавни агенции со "овластен сметководител" не можат да прифатат плаќање со кредитна картичка (ова треба да се смени).

3.2. Договор за "Овластен сметководител" во *Établissement public*

"Овластениот сметководител" е назначен во најголем број EPs. Како и да е, онаму каде во Владата има генерално комплетни, физички одвојувања меѓу административните буџетски корисници и 'овластениот сметководител', кој работи во трезорската канцеларија, 'овластениот сметководител' на EP физички работи во агенција. Во повеќе EPs тој/таа таму работи постојано. Во некои помали EPs службеник на трезорот ја исполнува улогата на овластен сметководител иако ја задржува својата позиција со трезорот.

'Овластен сметководител' исто така е именуван до локалната власт и

Комората за Земјоделство (но не до другите професионални јавни агенции). Но, трансакциите на овие субјекти не се поднесени на претходна финансиска контрола. Всушност, овие субјекти уживаат висок степен на финансиска автономија иако Сметководствен Суд ги ревидира на вообичаен начин.

Поради тоа што тие вклучуваат блиска контрола од Министерството за Финансии и не го исполнуваат добро менаџирањето на деловните активности, извршувањето на државниот буџет и процедурите за контрола на сметководството беа елиминирани за десетици ЕРs, кои се најголемите јавни претпријатија.

Понекогаш, принципот на разделување за кој се зборуваше погоре е променет. Така, во некои јавни претпријатија “Овластениот сметководител” е исто така Финансиски Директор на ЕР и како Финансиски Директор известува до раководителот на ЕР и ги овластува расходите. Ваквите случаи се проблематични, како што е забележано од Судот на сметки во извештајот на властите на Порт: “Принципот на разделување меѓу овластените и сметководствени функции е искривен. Директорот е непосреден претпоставен на сметководителот, кој ќе има тешкотија да одбие налог за плаќање која е подготвена од нивните финансиски услуги или според директиви кои се дадени од него како Финансиски Директор. Актуелното постоење на овластениот сметководител поставува проблем”. За овие јавни претпријатија, Судот на сметки препорачува како елиминирање на договорот со “овластениот сметководител” така и трансформирање на овие ЕРs во државни корпорации и нивно поднесување според сметководствените стандарди и ревизии во приватниот сектор¹⁴. Се верува дека бројни менаџери наоѓаат предности во системот на “овластениот сметководител”, поради тоа што тој ги ослободува од одговорностите на менаџирањето со готовина и сметководство. Како и да е, разделувањето меѓу овластен службник и “јавен сметководител” има хендикеп при фокусирање, а внимание на генералните сметководствени процедури и ослабнување на улогата на буџетот. Тој исто така ги забавува претставувањето на процедури за трошоци, го разделува менаџментот од сметководството и ја заслабува свеста на менаџерите за буџетско извршување.

3.3. Министерството за Финансии, финансиска контрола и ревизија

Најголем дел од административните и некои мали индустриски и комерцијални агенции се подложни на финансиска контрола, природата на која се прогресивно вклучени. Останати агенции се подложни на “економска и финансиска контрола од државата”.

Финансиска контрола во административните агенции

Генерално, финансискиот контролор прави претходна контрола за посветеноста и одлуките кои имаат фискално влијание. Финансискиот

¹⁴ La politique portuaire française; Cour des Comptes.

контролор работи во блиска врска со ЕР администраторите; тој има консултативен статус за Одборот на Директори. Тој извршува само контрола на регуларноста, и осигурува дека директивите од буџетската дирекција, како писмени така и усни, се во согласност со него. Тој контролира главно одлуки за персоналот (на пр. вработување), расходи за патување во странство, инвестиции, субвенции и трансфери и останати расходи над одреден износ (што понекогаш е договорено со менаџерот). Универзитетите и неколку други административни ЕРs не се подложни на претходна финансиска контрола. Меѓу сите промени кои се случија во минатите 10 години е и стеснувањето на овластувања. На пример, финансиските контролори ги одобрува сите предвидувања за расходи за персонал на почетокот на годината и не треба да ја одобрува секоја промоција, иако сеуште мора да го одобри вработувањето.

Во регионите, Главниот регионален сметководител често ги извршува функциите на финансиска контрола. Дискусиите кои се одвиваат се однесуваат на промени во финансиската контрола со поглед на намалување на претходна контрола и зголемување на нивната улога како советник или промотор на менаџерските ревизии.

Државна контрола на индустриски и комерцијални агенции

“Економската и финансиска контрола од државата” со едно име се нарекува “државна контрола”. Државната контрола се извршува од службеници од Министерството за Финансии кои ги покриваат ЕРs кои не се подложни на финансиска контрола, државно контролирани корпорации, и било кој друг субјект кој повлекува најголем дел од своите приходи од јавните средства. Тој покрива околу 600 субјекти. Оваа контрола се извршува или од државниот контролор, или за поголеми субјекти, од контролната мисијата.

Природата на ваквата контрола варира од една до друга агенција. Понекогаш се состои од претходна контрола за одлуки со значително финансиско влијание. Најчесто се состои од ревизија (ex-post). За јавните претпријатија со значителна големина Државната контрола е слична на процесот на ревизијата.

Државните контролори имаат консултативни места во Одборот на Директори. Тие издаваат годишни извештаи за процена кои се состојат од нивно мислење за ефективност на политиките на ЕРs. Извештаите се испраќаат до Министерството за Финансии; тие не се доверливи, но исто така не се ни широко разделени, бидејќи не е обврзувачки да бидат доставени како до агенцијата која е ревизор, така и до супервизорската власт.

Финансиски инспекции

Министерството за Финансии исто така има и персонал од високо рангирани инспектори (Inspection Générale des Finances) со авторитет да ги истражува сите работи кои се однесуваат на “јавните средства”. Министерството за Финансии ја поставува својата годишна програма. Примарно овие инспектори ги ревидираат “овластените сметководители” но

нивната работа исто така има за цел да го процени извршувањето на агенцијата. Вакви инспекции се најчесто ефективни и често донесуваат одредени резултати, но не се многу чести во EPs.

3.4. Внатрешна ревизија

Најголемите EPs, без “овластени сметководители” користат процедури за внатрешно ревидирање кои се поставени под нивна сопствена надлежност. Во рамките на најголем дел од останатите агенции нема систематски интерна финансиска контрола. Ова може на широко да биде објаснето со фактот дека финансиската и сметководствена контрола се предмет на Министерството за Финансии и менаџерите на агенцијата не чувствуваат одговорност за нив.

И покрај сето ова, сите технички министерства исто така вработуваат персонал од инспектори и ревизори, со надлежност која ги вклучува подредените EPs. Нивните извештаи се ограничени за циркулирање и нивната ефективност зависи од желбата на министерствата да се користи од нив. Понекогаш тие веќе ја имаат ограничено одговорноста поради неквалификуван персонал (повеќето се државни службеници кои не можат повеќе да најдат активни позиции). Како и да е, во други случаи овие инспекции се докажаа како ефективни.

3.5. Врховна ревизорска институција

Сметководствениот Суд (Cour des Comptes) е Врховна ревизорска институција. Сметководствениот Суд и неговите регионални судови имаат големи овластувања да извршат ревизија тоа ги истражува сите сметки на крајот на годината на централните и локалните власти и ги ревидираат овластените сметководители. Врши ревизија на објектите на EPs и останати државно контролирани субјекти, на различни интервали (секои 3 до 10 години, во зависност од големината на субјектот), што го покрива целиот период од претходното истражување. Ова е обратна процедура и менаџментот на ревидираниот субјект се очекува да одговори на направените обсервации од канцеларијата. Финалниот извештај, препратен до раководителот на субјектот и до неговите супервизорски власти често содржи посебни барања за промени. Сметководствениот Суд го истражува ефектот на неговите сугестии и неговата следна ревизија и неговите препораки најгенерално се во согласност со него. Секогаш кога е неопходно, може да се трансформира во суд за финансиска усогласеност. Судот на сметки исто така спроведува евалуации и издава извештаи за повеќе предмети, на барање или на сопствена иницијатива. Неговиот годишен извештај е јавен и со нетрпение очекуван од новинарите и јавноста. Тој ги сумира основните обсервации и препораки на судот.

4. Буџетско формулирање и имплементирање

4.1. Презентирање на буџетот

Буџетска структура

Буџетските усогласувања на административните EPs се лимити за трошење готовина. Буџетите на стопанските и комерцијалните EPs се консолидирани за да се прикаже 'предвидување на приходите и расходите'. Овие предвидувања се во принцип само евалуации, бидејќи тие зависат од сопствените приходи на агенцијата. Како и да е, има ограничување на персоналните и инвестиционите расходи, што ја намалува флексибилноста во извршувањето на буџетот. Буџетот вклучува овластување за посветување на повеќегодишни проекти за инвестиции, кои се именувани како "програмско овластување" или "усогласување за посветување". Ова го овластува само посветувањето, не и плаќањето.

Генерално, буџетот се состои од два дела, еден за редовно работење и другиот за капитални расходи. Тие може да се неутрализираат едни со други или во комбинација со работењето со капитални средства. Овие два дела се поделени на "Поглавја" и "членови". Буџетската класификација го следи сметководствениот план, што ги класифицира сметките по економска категорија. Како и да е, има неколку недоследности кои предизвикуваат практични проблеми. На пример, стандардот за намалување на работните расходи од инвестиционите расходи не е ист буџетски термин (праг од ФРФ 300 000) како во сметководствените практики (праг од ФРФ 5 000).

Структурата на буџетска класификација, која се води од сметководствениот план и природата на контролата на буџетско извршување во фокусот го става инпутот наместо резултатите и го прави менаџментот гломазен во EPs со овластени сметководители. Беше направен обид кон подобрување на буџетската презентација во случајот со агенциите за истражување, кои имаат буџет кој е разделен на три дела, еден за расходи за персонал, друг за генерални оперативни расходи и трет за работи за истражување. Усогласувањата за третиот дел можат да се користат за финансиска набавка на капитални добра или помала опрема како и работи и некои расходи за вработени според договор, како надомест за привремено вработени за извршување на истражување заедно со фирми од приватниот сектор. Ова темелно овозможува објектите за истражување на грантот "блок усогласувања" кои им ги обезбедуваат со повисок степен на административна флексибилност. Во исто време, оваа практика има повратен ефект во нивно миксирање заедно со расходите од различна економска природа. Третиот дел од буџетот, кој ги регрупира трите квартали на вкупни расходи, не е правилно набљудувано според сметковниот план, и понекогаш е црна кутија.

Некои агенции кога разговараат за нивниот нацрт буџет со нивните супервизорски власти ги претставуваат нивните исходи според различни формати, вклучително аналитички табели кои ја покажуваат нивната расходна програма преку задачи или намери. Последните се 'снимки' на

презентации кои се обезбедени за информативни цели. Но, поради тоа што за буџетот се гласа, набљудува и контролира во согласност во согласност со презентациите кои се наведени со закон или наредба, овие аналитички работи немаат влијание на буџетското имплементирање.

4.2. Расходи на персонал

Буџетирање на персонал

Расходите на персонал генерално се блиску набљудувани и контролирани од супервизорската власт, додека во исто време се применуваат процедури кои се разликуваат меѓу административни, комерцијални и индустриски EPs.

Буџетот на административни EP вклучува приложен распоред на буџетските персонални позиции кои ги објаснуваат сите перманентни позиции преку трговија, ниво на вештини и старешинство во смисла на еднаква работа на граѓански услуги. Средна точка која се однесува на степенот на вредност е доставена до секое одделно ниво и кога бројот на служби ќе се помножи со вредноста на овие служби се наведува дека буџетската супервизорска власт и врз основа на системот кој се применува до сите граѓански услови, може да се користи за да се пресмета колку е во согласност со буџетското усогласување. Било кои промени во вредноста на поените кои се однесуваат на степенот на резултати од владината политика за надомест и EP нема што да каже за оваа работа. Пополнувањата на буџетските позиции од актуелните вработени бара одобрение од финансискиот контролор. Ова се прави независно од тоа дали EP спроведува сопствени тестови за конкурентно барање или одлучува да пополни работа со државен службеник кој веќе е вработен во Владата. Испразнетата буџетска работа мора да биде на ниво кое соодветствува со квалификациите кои се индивидуално назначени на неа.

Оваа контролна процедура значително придонесува кон развојот на административно планирање на персонал, така да се очекуваат пензионирањето, смртта и прекинувањето на задачите, што резултира со одмори, како и со планирање на напредокот на кариерата врз основа на старешинство и вештини. Дискусиите на административните политики на персонал и кариера е значаен дел на сите буџетски договарања, бидејќи често е неопходно да се прифати структура за буџетска работа за потребите на агенцијата.

За последните 20-тина години, промените генерално беа иницирани од погоре кажаното. Ова е поради комбинација од два фактори. Еден е демографскиот проблем кој резултира од навалата на државни службеници кои се при крај со кариерата кои се придружиле на службата во 1960-тите и ќе се пензионираат за период од 5 до 10 години од денес, комбинирано со намалување на бројот на нови државни службеници кои се годишно најмени (за 20 години, политиките беа имплементирани со цел да се стабилизира или намали степенот на државни службеници). Останатото е продолжување на зголемувањето на

квалификациите на државни службеници, бидејќи компјутерите постепено ги заменуваат оние во работите кои не бараат големи вештини.

Административните ЕРs исто така добиваат усогласувања за персонал кој не е во буџетско барање, со намера да се ангажираат вработени со договор за ограничени периоди (3 години, со едно можно продолжување од исто траење). Вработувањето на овој персонал е под близок мониторинг на финансиските контролори, од кои се бара претходно одобрение и договорни сметки со вработените само за мал дел од вкупниот персонал (помалку од 10%). Ограничувањата на платните расходи се вклучени во услогласувањето, а Буџетската Дирекција дава директиви кои се однесуваат на зголемување на буџет за персоналот во време кога иницијалниот циркулар повиква на нацрт буџетско услогласување.

Буџетите на најголем дел од комерцијалните и стопански ЕРs не вклучува распоред на буџетските позиции. Сеуште тие имат незначително помал опсег од административните партнери, поради тоа што целите за персонални расходи се воспоставени од супервизорски власти. Тие мора да оправдаат било кое доставување од наведените цели. Генерално, буџетската дирекција е инволвиран во посебни аспекти на персонална администрација, дури и во случај на големи индустриски и комерцијални ЕРs, каде често има недостиг од технички недостиг на средства за предвидување на вредоста на големи капитални проекти и нивни лизгачки трошоци.

Надомест на менаџерите

Раководителите на административните ЕРs немаат автономија за прашања кои се однесуваат на надоместоците, а оние за индустриски и комерцијални имаат многу мала автономија. Се додека се зема во предвид надоместокот за самите директори, буџетот на административните ЕРs генерално се состои од посебни одредби за тоа, бидејќи сите постојни позиции се идентификувани по категорија во буџетот и директорот е единствено лице во неговата категорија. За износите кои се во прашање се дискутирани со супервизорските власти во време кога се создадени ЕР и потоа на годишна основа кога се испитува нивниот буџетот. Буџетската Дирекција на Министерството за Финансии игра клучна улога во тоа време. Еден начин на предност е развиен меѓу ЕРs, врз основа на платата на нивниот директор. Ова се случува воглавно во рамките на групите на ЕРs, како музеи, совети за истражување итн. “Буџетираните” надоместоци претставуваат актуелна плата само во ретки случаи кога претставува плаќање кое произлегува од барањето од примателот. Надоместокот може значително да ја надмине сумата која е обезбедена за во буџетот, да се земе во предвид од каде директорот доаѓа, неговата претходна плата и комплексната природа на задачата. Последното понатаму го подобрува вистинското надоместување од Буџетската Дирекција. Буџетскиот Директорат има ажуриран сеопфатен преглед на платен надомест до началниците на административни и индустриски и комерцијални ЕРs. Плаќањето е генерално повисоко во индустриски и комерцијални агенции, иако големината на ЕР игра по одлучувачка улога отколку неговиот вид.

Директорот нема овластување над платениот надомест на неговите непосредни подредени. Буџетската дирекција на Министерството за Финансии постепено бара сите сектори да се ограничат на 15% зголемено плаќање кое е доделено до државните службеници што било доделено до ЕР; ова има намера да ги намали проблемите во време кога тие ги враќаат до нивните оригинални агенции.

Во административните ЕР, било да се однесуваат на вработените како вработени по договор, не е службеник државен службеник, рангот на платата е детализиран од Финансискиот контролор кој се споредува со надомест кој е платен на државен службеник. Било која разлика бара писмено одобрение од Буџетската Дирекција. Во теоријата исто така директорот на ЕР може да ги прилагоди износите за бонуси на плата, како и на друго место во државните служби, но во практика ова ретко се случува, исклучок прави освен кога треба да се казнат вработените за непрофесионално однесување. Значајна улога игра Буџетската дирекција во смисла на скали за плаќање како што е објаснетото од заразниот ефект на други ЕРs за било кој надомест кој не е јасно поврзан со квалификациите на индивидуите или барањата за позиции кои се земаат во предвид.

4.3. Буџетско формулирање и одобрение

Временската табела за буџетската процедура е многу стриктна и е иста за националните ЕРs како и за Владата. Процесот започнува со годишен буџетски циркулар кој се поставува на или околу 15^{ти} Април; потоа следат 2 буџетски конференции кои ги зближуваат Буџетската Дирекција и министерството со техничката супервизорска власт. ЕРs, дури и оние големите, се денес поретко присутни на конференциите, како министерства со техничка супервизорска власт кои сакаат да ја афирмираат својата улога и лимит на авторитетот на Буџетската Дирекција. Како и да е, има чести средби за подготовка кои ја вклучуваат Буџетската Дирекција и ЕР. Усогласувањата за субвенции на ЕР се истражуваат во исто време со оние на министерството со супервизорска власт и како дел од сопствениот буџет на министерството.

Циркуларот обезбедува насоки за нацрт на буџетот, на начин што ги обезбедува стапките за зголемување на вкупните плаќања, работни расходи и капитални расходи. Тоа исто така содржи директиви во однос на хоризонталните реформи, како намалување на целите на работа, процент на вкупни плаќања кој треба да се постави надвор од континуираната обука, промени во даночните одредби или буџетски практики.

Иницијалната буџетска конференција се однесува на продолжување на мерките и на влијанието на новите мерки кои се имплементирани во претходната година. Тоа служи за идентификување на оние прашања кои треба да се разрешат. Втората конференција, во јуни, ги истражува новите позитивни и негативни мерки и прегледи на буџетот на ЕРs во детали, вклучително и предвидување на приходите и политика на цени. ЕР исто така има препратено до своите две супервизорски власти големо досие со

апликации за буџетски субвенции, кои содржат податоци кои често опфаќаат десет години. Тие го прегледуваат користењето на сметките од претходните години како повикување и истражување на разликите. Размислувањето е дадено за неупотребените буџетски усогласувања и истакнати сметки. Било кога, кога постои договор со ЕР, тој служи како главна референца за буџетска дискусија. Значајни прашања кои се разрешени од канцеларијата на Премиерот, се во периодот меѓу крајот на Јуни и 14^{ти} Јули.

Буџетските субвенции за ЕРs се доставени до нив по телефон во периодот од 14^{ти} Јули до 15^{ти} Август. Тие се сотојат од 4 износи: еден од расходите на персоналот, еден за дополнителни вработени, еден за тековното работење и еден за капитални проекти. Било кога трансакциите на недвижен имот да се буџетирани, субвенциите се наменски, дури и преку тоа што се дел од истата буџетска единица како други капитални расходи, двете не се меѓусебно заменливи.

ЕРs тогаш започнуваат нивна интерна буџетска процедура, која генерално е завршена од 15^{ти} Октомври. Техничката супервизорска власт испраќа писмена забелешка до агенциите во текот на Октомври, што може да содржи бројни детали и да биде прилагодена на одредени ЕРs. Тој наведува цели за надомест, било кои промени во структурата (интеграција на ЕРs, создавање на субвенции итн) и вклучува политички директиви во однос на приоритетните области итн. Ова е време кога главните прокети на ЕР се финализирани. Подготовката на писмото за супервизорска власт понекогаш покажува биланс на моќ меѓу техничката супервизорска власт и ЕР: главните ЕРs поднесуваат нивни писмени забелешки до Министерот, за потпис. Испратените нотификации до главните ЕРs се усогласуваат со Буџетската Дирекциј пред да се потпишат. Испратената нотификација до главните ЕРs е поврзана со Буџетската Дирекција пред да се потпишат.

Буџетот на ЕР потоа се презентира пред неговиот Одбор на Директори, кој се гласа пред крајот на Октомври. Тогаш за голем дел од мнозинството на ЕР, буџетот мора да биде одобрен со заедничка одлука на две супервизорски власти (како што е погоре наведено, има исклучоци).

Внатрешното распоредување на буџетските усогласувања на поделбата на агенциите се одржува во период од 15^{ти} Октомври до 15^{ти} Декември. Ова официјално не бара соработка со супервизорските власти и не бара официјално одобрение.

До Парламентот е дадена информација за буџетите на ЕРs само преку средства на субвенции кои се вклучени во државниот буџет. Во него не се прикажани буџетите на одделните ЕРs. Како и да е, известителите до парламентарните комитети се слободни да ги соберат сите неопходни информации како од министерството за буџетот или од други технички министерства, или директно од ЕР. Тие често го прават ова и Парламентот може, во негова дискреција, да ги модифицира буџетските субвенции за јавни агенции.

Расходите за болници не произлегуваат од владиниот буџет. Но неодамна, Парламентот започна да ги контролира нивните агрегатни расходи. За последните 4 години Парламентот изгласа годишна сметка за социјална финансиска сигурност. Овој буџет вклучува агрегатни цели за болнички расходи кои ќе бидат финансирани преку здравствено осигурување. Министерството за Здравство ги усогласува овие предвидувања на расходите за болниците меѓу регионите земајќи во предвид различни индикатори. Регионалните здравствени агенции ги делат овие плика меѓу јавните болници во регионот. Таа временска табела е неадекватна, така што законот до сега се имплементираше само при крајот на Декември додека болниците имаат потреба од претходно донесување на одлуки, за да може соодветно да се подготви нивниот буџет.

Буџетот на EPs мора да биде одобрен пред први Јануари секоја година, бидејќи не може да се случи трошење пред да се даде одобрение. Во случај кога административните EP не успеваат да обезбедат одобрение до тој датум, финансискиот контролор ги внесува месечно обврски и готовински ограничувања кои кореспондираат со една дванаестина од буџетот од претходната година. Од 1996 политиката за инвестиции и позајмување на најголемите индустриски и комерцијални EPs, компаниите за автопати и регионалните аеродроми (кои се приватни законски корпорации) се ревидирани и се одлучува во текот на вториот квартал преку внатрешно-министерски комитет кој е претседаван од Министерот за Финансии (“Комитет за Инвестирање на Економски и Социјален Интерес” - CIES) (Committee of Investment of Economic and Social interest). Одделот за трезор на MOF го осигурува секретаријатот на CIES. Во контекст на наддавање и ЕУ директивите веројатно водат кон дополнување на некои аспекти во оваа процедура¹⁵.

4.4. Менаџерски правила за усогласување

Државните буџетски субвенции се трансферирани до EPs во согласност со распоредот според кој 50% се дозначени на или околу 15^{ти} Јануари, 25% меѓу Јули и Септември и останати 25% меѓу Октомври и Декември. Дознаките често доцнат. Од EPs се бара да одржуваат еднакви работни средства за месечниот оперативен буџет.

Најголем дел EPs не се овластени да направат трансфери меѓу одделите и меѓу персоналните и не-персоналните расходи. EPs со претходна финансиска контрола имаат потреба од одобрение од финансискиот контролор за да направат трансфер меѓу разделите. Одборот на Директори и супервизорската власт мора да ги одобри буџетските ревизии, како што ова е случај во иницијалниот буџет.

За EPs со овластен сметководител при крајот на годината спроведуваат регулирани суфицити. По крајот на фискалната година EPs имаат комплементарен период од два месеци во која ги трошат нивните буџети, обезбедуваат расходи да се извршат пред крајот на годината. Само 10% од усогласувањето на работењето кое не е платено и останува

¹⁵ See Commissariat au Plan; Services publics en réseau. Rapport Bergougnot, La Documentation française, Paris 2000

неискористено на крајот на соодветниот период може да се спроведе, што е значително ја намалува оваа практика. Усогласувњата во платниот список можат да се спроведат само ако контролниот службник додели експресно исклучувње така што тој ефект, кој може да се јави на пример ако имплементирањето на статутарна реформа се одложи. Капиталните услогласувања може да се спроведат целосно само ако има овластување од “програмско овластување/усогласувње на одобрувањето”. Освен ако услогласувањето кое не може да се спроведе е трансферирано за да се заштедат средства, од кои финансиската супервизорска власт периодично намалува било кој износ во случај на оперативен буџет за еден месец, со намалување на годишната државна субвенција од истиот износ. Оваа процедура имаше несакани ефекти, што водеа кон зголемување на пописите на крајот на годината, но EPs често успеваа да го договорат алоцирањето на овие резерви за посебни активности.

4.5. Посебни прашања

Политика на цени

Најголем дел од надоместоците сеуште се поставуваат со министерските одлуки. Универзитетите се исклучок бидејќи нивните Одбори на Директори се слободни да ги постават надоместоците за регистрирање иако релативното оперативно оптоварување на приходите од вакви надоместоци во нивните буџети е многу мал. Надоместоците од болниците се целосно одобрени од супервизорските власти, забележително поради тоа што околу 90% од приходите на болниците доаѓаат од надомест на корисниците од фондот за социјална заштита.

Прашањата за ценовна политика често се одлучуваат во исто време како и субвенциите од државниот буџет до EP, во блиска координација со преглед на предвидувањата за приходи. Приходите се ретко потценети но може да бидат прекумерно предвидени поради тоа што има премногу оптимизам или тврдоглавост и двете супервизорски власти заеднички се одговорни за крајно договорениот износ. Нема механизам кој е дизајниран за да ги охрабри EPs и нивните супервизорски власти да произведат конзервативни предвидувања. Прилагодувањата се бараат како резултат на прекумерни очекувања на приходи или од други причини се имплементирани во текот на годината во случај на сериозна криза, но најчесто во буџетот за следната година.

За EPs со ограничени приходи, средствата кои се на таков начин генерирани долгорочно се набљудуваат од самите EPs кои ги алоцираат до различни оперативни расходи како и супервизорска власт; навистина тие често не се појавуваат како ставка во иницијалниот буџет туку водат до ревизија како што се наплатиле. Буџетските рестрикции во последните години ги елиминирале овие практики.

Поголемиот број на EPs, особено во применетиот сектор за истражување, немаат целосни политики за цени на трошоците. Тие наплаќаат премалку. Цените често ги рефлектираат само варијабилните трошоци и ги

исклучуваат персоналните расходи. Фирмите од приватниот сектор понекогаш се жалат дека посебни научни и технолошки EPs генерираат нефер конкуренција (во создавање на различни растенија, на пример).

За поголемите јавни претпријатија, оние кои имаат среднорочен договор со државата, често се наречени “план за договор”, политиката на цени е ревидирана во контекст на постојниот договор, кој вклучува генерално ценовни цели. Авторитетот применет од Буџетската Дирекција и Трезорската Дирекција се фактори за детерминирање. Но, зголемената конкурентна околина ја ограничува стапката на слобода на донесувачите на одлуки.

Јавни набавки

Административните EPs мора да бидат усогласени со истите правила за набавка како и Владата. Од некои индустриски и комерцијални EPs се бара да го направат ова преку закон за основање додека другите преземаат да го направат ова доброволно. Правилата се правично оптоварување бидејќи бараат да се остварат неколку цели одеднаш, вклучително промовирање на слободна конкуренција, остварување најниски цени и превенција од проневери и прикриени комисији. Поканите за наддавање се издадени со огласи во пресот и најдобрата понуда се избира врз основа на супервизија на контролниот службеник. Во случај набавката да надминува 300 000 франци, вклучително и даноци, EPs мораат дополнително да обезбедат мислење за комисиите за набавка, чиј цел е да се донесат рационални методи за јавна набавка додека се спречуваат одредени набавувачи да го монополизираат пазарот.

Долго време, снабдувачите не можеа слободно да бидат избрани и беа избрани од специјализирани EP за набавка, кои се договараа за поголем национален квалитет и ценовни услови со снабдувачите. На крајот, секој се противеше на овој систем, бидејќи се одзема големо време и не се успеа во тоа да се гарантираат ниски цени. Локалните снабдувачи или продавачите на големо често нудат повеќе одржливи попусти од оние кои се обезбедени на државно ниво. Во изминатите неколку години, агенциите не требаше повеќе да ги насочуваат нивните набавки преку централизирана агенција за набавки, иако последното сеуште постои и публикува услови кои се стекнати на национално ниво за корист од сите службеници за јавни набавки. Правилата за водење на јавна набавка сеуште предизвикуваат некои проблеми, кои особено се однесуваат на набавка на компјутерска опрема. EPs често се зависни од снабдувачот кој продава систем развиен за нивните посебни потреби и му е тешко да биде во согласност со конкурентните правила за наддавање. Рационализирањето на компјутерскиот пазар преку комисији за набавка, често се гледа како неадекватно и неефективно.

Системот исто така има одредени несакани ефекти, бидејќи може да предизвика нарачка која треба умешно да се подели на неколку нарачки или помалку од 300 000 франци секоја, или да се заобиколат претходни консултации со комисијата и слободно да се избере снабдувач, кој може да не биде еден од оние со најниска цена.

Согласноста со регулативите се осигурува преку финансиски контролор, во ЕР кои се подложни на претходна финансиска контрола, и преку “овластен сметководител”.

Даноци и социјални придонеси за вработени

Зголеменото внимание на данокот и придонесот на вработените во текот на последните 10 години создаде потреба од одржливо зголемување на владините директни субвенции на ЕРs, додека во исто време подобрувањето на владините ценовни процедури, преку воведување буџетски усогласувања повеќе во линија со оперативни трошоци за јавните агенции.

Од усвојувањето на Европската директива за ДДВ, системот беше проширен на сите ЕРs иако 10% и повеќе од нивните приходи се предмет на ДДВ. Нивните оперативни субвенции се зголемени со стапката на ДДВ. Наплатениот ДДВ е генерално далеку поголем од франшизата на износот. Ова значајно ги зголемува оперативните субвенции, но буџетите на повеќе административни ЕРs гласаа “за”, а имплементирањето сеуште не го вклучуваа ДДВ, кој целосно се раководи од “овластениот сметководител”, но не од овластениот службеник.

Социјалната сигурност на вработениот и слични придонеси се главно исти како и во приватниот сектор за здравствено осигурување, професионални незгоди и фамилијарни парични додатоци. Од друга страна, придонесите на вработените за старачки пензии се зголемуваат до 33% од 6% во период од 5 години (од 1987 до 1992). Стапката од 6% остана непроменета долго време, додека актуелните трошоци за пензиска корист платени од Владата претставуваат голема ставка во буџетот на Министерството за Финансии. Таа ставка сега беше елиминирана и расходите се префрлени на буџетите на секое одделно министерство и се вклучени во државните субвенции на ЕРs, применувајќи реална стапка од 33%.

4.6. Односи на буџетот на *Établissement public's* со државниот буџет

Само државните субвенции на ЕРs се вклучени во државниот буџет. Субвенциите до најголемите ЕРs се во посебен дел за работни субвенции, вклучително и персонални расходи (според наслов IV, посебно заглавие на владиниот буџет за работни субвенции) и дел за инвестициони субвенции (според наслов VI). Субвенциите до друго ЕРs (центри за обука, стручни училишта, музеи итн) се јавуваат во еден оддел, понекогаш според посебна ставка во тој оддел. Трансферите од програмите за социјална и економска помош се во посебен оддел, исто така дел од наслов IV од државниот буџет кој целосно е одделен од работните субвенции. Овие трансфери не се вклучени во буџетот на ЕРs кој е одговорен за нивно администрирање и се доделуваат во текот на годината.

Ситуацијата е различна независно од тоа дали јавните субвенции се меѓу оддели и/или се исплатени од неколку регионални или локални власти. Ова обично е предмет на истражување со научните и технички ЕРs. Овие ЕРs ги добиваат своите основни ресурси од буџетот на министерството за истражување, но исто така добиваат и наменски субвенции, кои се

осигуруваат преку конкурентно наддавање со приватните фирми за истражување, или преку договор со различни министерства или региони и останати локални власти. Овие наменски јавни субвенции се третирали како приходи од EPs кои се засегнати и се интегрален дел од нивните буџети.

Приходите кои се генерирани од EPs и соодветните расходи не се појавуваат во буџетот на нивната супервизорска власт. За персоналните позиции, само “буџетските поставки” (позиции на државни службеници кои се овластени од буџетот) се покажани во државниот буџет, не “не-буџетски поставки”. Обратно, некои расходи на EP може да не бидат вклучени во нивните буџети, но се појавуваат во расходите на нивната супервизорска власт. Ова е вистина во случајот на EPs во кој персоналот продолжува да биде вработен и добива надомест од Владата, како на пример во универзитетите. Како дополна, заедничко за персоналот е привремено да биде трансфериран до и од централната или локалната власт и EP, без да се прикаже во буџетот. Затоа за одредени EPs нивниот буџет е неадекватен индикатор за ресурсите кои тие ги користат и не ја олеснува практиката на сметководство на трошоците.

4.7. Менаџмент на извршување

Тековни слабости

Тековните буџетски и сметководствени алатки и процедури на контрола добро одговараат за да се верифицира регуларноста на користењето на ресурси, но се неадекватни за да се процени извршувањето, или да се поддржи правилно политичко донесување одлуки. Последните експерименти, во 1970-тите, за програмата на буџетирање одамна се напуштени. Јасно се намалува тежината преку внимавање на ресурсите и резултатите.

Иако има драматично намалување во планирањето во текот на последните 15 години, Франција продолжува да подготвува планови, национални шеми и мапирање (училишен план, универзитетски план, план за здравствена заштита, автопати, железници или крајбрежни програми, план за регионален развој итн), генералните принципи делуваат (на пр. за земјоделство) и понекогаш за повеќегодишни програмски закони (истражување, воени сили). Овие планови и акти понекогаш вклучуваат посебни цели, како: сертификат за средно образование кој треба да се добие од 80% од студентите, 3% од GDP – Бруто Домашен Производ треба да се остави настрана за јавно и приватно истражување, регионите и регионалните урбани области кои треба да бидат отворени, енергетска доволност; и намалување на смртност на новороденчиња. Некои од овие цели беа повеќе или помалку остварени. Сеуште постои критичен пат од целите кои се дискутираа од Парламентот и резултатите кои се очекуваа од секој учесник не се јасно поставени; плановите почесто само обезбедуваат средства кои треба да се користат, но не обезбедуваат работни методи.

Поврзаноста меѓу буџетот и овие генерални програми се често слаби од различни причини кои вклучуваат годишна природа на буџетот и

отсуство на соодветни инструменти за нивно обезбедување. Буџетот вклучува “усогласување на посветувањето” за повеќе годишни инвестициони програми но овие се често изолирани или откажани. Инструменти како договорни планови или програмски закони не можат ефективно да придонесат кон подобрување на менаџментот на владините расходи без мала количина на предвидливост.¹⁶

Користењето на индикаторите за извршување сеуште не е широко распространето, и дури се помалку се применува во сметководство на трошоци. Институционална сепарација на сметководството од менаџментот на агенцијата обезбедува мала иницијатива за развој на нови алатки. Попречувањето според приоритет кој од сметководствените службеници ќе го водат генерално сметководството, денес агенциите се судираат со неадекватен информативен систем. Примарно - и често само - компјутеризиран менаџерски систем кој се сретнува во EPs е оној кој се користи за сметководство на приходи и расходи. Ова предизвикува не доволен преглед на извршувањето на буџетот, проблеми за идентификување на програми, недоволен мониторинг на средства и користење на средства, и недоволна процена на трошоците, поради тоа што повеќе EPs не ги намалуваат персоналните расходи кои се финансирани од државниот буџет и на кој не се смета. Кога ќе се заврши, компјутерската обработка на податоците резултира со недостиг и најчесто се прави независно од финансискиот менаџмент, со паралелни влезови. Поради тоа што супервизорските власти често бараат EPs да направат соодветни извештаи во однос на посебни приоритети, тие создаваат посебни буџетски кодови за да им се помогне во набљудувањето на релевантните работи. Ова овозможува буџетите потешко да се читаат и сметководствениот софтвер често не може да ги признае расходите со кодови без целосно да се репрограмираат.

Тековните дискусии за овие прашања признаваат потреба да се помогне на EPs во развојот на методи за квантифицирање на нивните цели и за собирање на информативен систем кој би можел да овозможи набљудување на нивно извршување.

Развиени инструменти

Комисијата за Атомска Енергија (СЕА) практикуваше менаџмент во период од 5 години преку цели, и користеше многу ефикасна трошкова процедура, барајќи поголемо вклучување од службениците на агенцијата (финансирањето на проекти се ревидира на неделна основа).

За други агенции, со менаџмент на цели кои се тешки да се имплементираат, тековни дискусии кои се однесуваат на прифаќање на буџетската структура за практични административни размислувања се фокусираат на поимот на “буџетот од задачи” со гливични ресурси, освен во случај на расходи за платен промет. За ова е направен обид во некои

¹⁶ Преглед на менаџирање со владини расходи наведува дека менаџерите се разочарани од искуства како “одговорни центри” кои започнаа во 1990 година. Договарањето кое беше основано за реформата беше избришано со буџетски усогласувања. (Rafaele Rivais. Le Monde 24 – 27 Juni 1998).

владини агенции како дел од повеќе годишни договори за услуги (на пример, локални ограноци на министерството за јавни работи). Но додека вакво експериментирање ќе биде полесно да се спроведе во EPs отколку во одделите, сеуште нема развиена практична примена.

Болниците започнаа во последните години да користат аналитички код за медицински процедури, развиени на национално ниво, што им овозможува да бидат рангирани врз основа на нивната ефикасност. Системот се базира на временски тестиран код за надомест кој се наплаќа за медицинска процедура, веќе употребен во медицинското социјално осигурување. Дури иако се користи веќе 3 години, системот не може да се користи за производство на индикатори за алокација на ресурсите. Во 1999, на пример, поради понатамошниот развој на посебни кодови за комплексни дијагнози (со неколку болести), рангирањето на болници радикално се смени. Како и да е, напредокот во медицинскиот преглед на нивното извршување неодамна резултираше со генерално публикување во медиумите на “табла на сојуз” од болници, кои се рангирани според нивната ефикасност, со статистика на морталитет од различни видови болести кои се поврзани со трошоци. Во случајот на универзитети, има одредени индикатори на извршувањето, како процент на студенти кои дипломираат или време кое им е потребно дипломирањето да најдат работа, кои често се публикуваат во медиумите и имаат влијание на уписот на студенти. Како и да е, алокацијата на универзитетски ресурси за настава и истражување треба повеќе да се однесува на нивната позиција во планот отколку на целите.

Најголемите јавни претпријатија користеа 3 до 5 годишни договори, често наречени “договорен план”, во последните 30 години. Вакви договори беа начин на надминување на проблемот со годишните буџети, краткорочно донесување одлуки и разјаснување на нивните односи со државата. Иницијално се фокусираат на цените, инвестициите и персоналната политика, овие договори се развиени во договори врз основа на некои цели кои инкорпорираат квалитет и цели кои се резултат. Тие дефинираат обврски за јавни услуги, како обврска за услуги на целата територија и да се осигура континуитет на услугите. Тие ги разјаснуваат финансиските односи меѓу државата и претпријатието (на пример тие наведуваат ниво на “дивиденда” за профитабилни претпријатија). Договарањето на рамковниот план често се одржува на највисоко владино ниво, со неколку арбитражни сесии во канцеларијата на Премиерот.

Истражувањето до 1997 покажува дека 2/3 од 174 најголеми национални EPs истражува сеуште недостиг на било кој вид на сигурни долгорочни договори со нивната финансиска супервизорска власт, без оглед на тоа како се нарекува. Останатата третина беше дел од договорите кои се поблиску на одредбите кои се со намера на искрени програмски цели и ресурси.

Потребата од генерализирање на користењето на договорите од EPs беше јасно наведена од Владата. Неколку видови на договори веќе се развиени, што претставува различни нивоа на очекувања.

“Целните договори” беа подготвени на сеуште ограничен степен во случајот на агенции за истражување. Неодамна, практиката беше претставена на јавната телевизија. Исто така се применува во универзитетите од пред некое време. Во 1996 подзаконскиот акт за реформа на болниците предвидува целните договори да бидат генерализирани на сите болници (вклучително приватни болници кои имаат договор со Фондот за Социјална Заштита). Тие имаат за цел да бидат алатка за реконструкција на здравствениот сектор. За јавните болници, тие треба да ги дефинираат стратешките цели на агенцијата и критериумите за финансирање на болниците во текот на повеќегодишен период.

“Поглавјето за менаџмент” доби поголема популарност како начин на претставување фактори за менаџерска контрола во EPs за кои сеуште е тешко да се постават квантитативни цели и индикатори на извршување. Музејот Лувр (Louvre Museum) има менаџерски дијаграм кој вклучува програмирање за неколку години за користење различни ресурси. Целите не отсутуваат но често се искажуваат во квалитативна смисла, со неколку индикатори за извршување (број на посетители, број на нови набавки, број на заеднички меѓународни проекти итн). Инструментот е повеќе алатка за мониторинг отколку средство за поставување цели.

Библиографија

Budet Jean-Michel and Françoise Blondel; *La réforme de l'hospitalisation publique et privée*. Berger-Levrault, Paris 1999.

Cour des Comptes:

- Rapports annuels 1999,1998 and 1997;
- *La politique portuaire française*, 1999;
- *Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art*, 1997;
- *La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique*, 1997.

Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergognoux, La Documentation française, Paris 2000.

Conseil d'État; *Rapport public 2000*.

Dugrip Olivier and Luc Saidji; *Les établissements public nationaux*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1992.

Gentot Michel; *Les autorités administratives indépendantes*. Montchrestien, Paris 1994.

Ministère des Finances; *Les établissements publics nationaux M91 circulaire*, 1999.

Ordonnance 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée.

ПОГЛАВЈЕ 4 ДРЖАВЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ХОЛАНДИЈА

Од Г-дин Peter Van Der Knaap

1. Вовед

Јавните агенции кои се вклучени во оваа студија се оние автономни и полу-автономни тела на национално, регионално и локално ниво кои не се дел од владините министерства, но обезбедуваат јавни услуги. Да се даде краток преглед на финансискиот менаџмент и контрола на Холандските јавни агенции кои потпаѓаат под оваа широка дефиниција, не е лесно. Во текот на последните неколку декади постои широк опсег на автономни и полуавтономни тела кои се развиваа во рамките или на границата на три традиционални слоја на холандската јавна администрација, т.е. државно ниво, ниво на провинција и локално или општинско ниво. Во 1995 овој тренд водеше кон тоа да Холандскиот Суд за Ревизија го публикува својот годишен извештај под наслов: "Автономни административни власти и министерска отчетност" каде се сугерира дека имаше "див или неконтролиран раст" на автономните тела во Холандија.

Во духот на оваа комплексност, може да се идентификуваат некои посебни структури и правила кои се применуваат во рамките на Холандската Влада. Преку преземање на степен на автономија и правен статус на агенциите како одлики кои ги разликуваат, може да се идентификува корисна класификација.

Во овој извештај за државата, системот на финансирање и контрола на владините агенции во Холандија е објаснет со користење на три категории:

- Компаниите корпоризирани според приватен закон (*geprivatiseerde ondernemingen*), со владина примена на контрола во рамките на 100% сопственост на акции на компанијата
- Автономни владини тела (*zelfstandige bestuursorganen*)
- Државни агенции (*agentschappen*)

Ова обезбедува методолошки начин за опис на финансискиот менаџмент и контрола на највообичаените форми на агенција и може да помогне да се објаснат рационални, развојни и тековни практики на агенции во Холандија. Како дополнување на трите хоризонтални, или заеднички, форми на агенција, накратко ќе се објасни финансискиот менаџмент и контрола на три посебни "вертикални" форми на агенции: болници, универзитети и музеи.

2. Агенции во Холандија: Историски корени и образложенија

Во текот на последните 15 до 20 години, последователно Владите воспоставија повеќе форми на агенции и најголемо внимание се даде на развојот, надлежностите и посебно организацискиот и финансиски менаџмент на вакви агенции. Иако оваа активност може да се појави случајно, на прв поглед, снимка на историско потекло и разлики во законскиот статус и системите на финансиски менаџмент и контрола на владините агенции ќе ја разјаснат сликата.

2.1. 1980-ти - Намалување на големината на државата: Корпоратизирање со намера за приватизација

Во 1981 беше публикувана првата листа на потенцијални активности кои треба да се приватизираат. Договорот на десно ориентираната коалиција од 1982 направи приватизација. Во 1982 договорот за создавање на правилна коалиција направи приватизација - заедно со дерегулирањето - на официјалната владина политика. Главната движечка сила што стоеше позади приватизацијата беше комбинација на буџетски притисоци и барање за “повеќе пазар а помалку власт”. Ова беше усвоено како иделошка доктрина каде одредбите за сите добра и услуги кои не треба да се сметаат како дел од владината јавна задача треба да бидат приватизирани. Заедно со обидите да се дотера националниот буџет, да се поедностават законските процедури и да се децентрализираат јавните задачи од државно ниво на пониски нивоа на власт, приватизацијата се гледа како начин да се остварат централно владините права преку идеалот “малото е убаво” (Roberts, 1997:98).

Поранешната приватизација во Холандија имаше за цел стратешка редукација на улогата на Владата и разлика меѓу границите на јавниот и приватниот домен (Van de Ven, 1997:6). Во почетокот на 1980-тите иницијативата за приватизација имаше три главни цели (Министерство за Финансии, 1983 во Haffner & Berden, 1998:59):

- Да се постигнат заштеди во буџетот (преку донесување на набавките на јавно-произведни добра повеќе во линија со барањата и преку подобрување на ефикасноста на продуктивноста)
- Да се постигне ефикасност на јавниот менаџмент (преку реконструкција на јавниот сектор и намалување на неговата големина)
- Да се засили приватниот сектор (преку давање на приватните претпријатија поголема можност за развој).

Според првата и втората администрација на Lubbers во 1980-тите се примени поголема приватизација. Секторите во кои владините услуги беа корпоратизирани вклучија јавен транспорт, пошта, телекомуникации, енергија и вода, здравствена заштита и пензиски фондови. Како дополна, 4 вистински државни компании беа приватизирани: државна печатница и канцеларија за публикување (State Printing & Publishing Office) (SDU приватизирани во 1998), Холандската пошта и телекомуникациски услуги (Dutch Postal and Telecommunications Service) (во 1989), државната крајбрежна власт (State Port Authority Ijmuiden) (во 1989) Кралски ковачници (Royal Mint) (во 1994). Само неколку мали државни учества сеуште постојат денес.

2.2 1990-тите - Подобрување на државната ефикасност и ефективност (Дел 1): Нови насоки за автономни владини тела

Кралството Холандија може да се карактеризира како децентрализиран унитарна држава. Провинциите и општините создаваат територијална димензија на децентрализација. Заедно со државата (Rijksoverheid) тие претставуваат институции на генералната

власт. Функционалниот премин - повеќе отколку децентрализацијата – го објаснува трансферот на јавна власт до *автономни владини тела*; агенции кои се специјализирани во извршувањето на посебни функции. Автономни Владини Тела (AGB) се целосно дел од Владата, но нема директна хиерархиска зависност од Министерот.

“Водените Одбори” (waterschappen) се посебна одлика на Холандската јавна администрација. Нивното потекло датира од средниот век и тие беа основани долго пред Кралството на Холандија да се основа во 1813. Но не е само од историски причини што Водените Одбори сеуште имаат нивно место во Холандскиот устав заедно со конститутивниот ‘рбет формиран од државата, провинциите и локалните власти. Водениот менаџмент беше и сеуште е најзначен во ниските држави и е ефикасен дури и при организирање на оваа посебна гранка на јавна администрација во согласност со нејзината сопствена географска логика.

Холандија има долга традиција на функционална деволуција. Првите AGBs се појавија во почетокот на 19-от век (на пр. Поглавје за државни нарачки). Наспроти корпоратизирањето за цел на приватизација, функционална деволуција нема за цел примарно да ја подобри ефикасноста преку изложување на јавните активности на пазарните сили. Ова нема за цел да се засили приватниот сектор или да се намали влијанието на државата како главна цел. Традиционалната и сеуште преобладавајќа цел на функционална деволуција, е подобро да се екипира Владата за да се извршат соодветните функции во специјализираните области. 190 AGB извршуваат задачи како контрола, истражување, испитување, наоди, регистрација или администрација во правдата. Тие може да се најдат во области како уметност, социјална заштита, контрола на сообраќајот, образование, јавно сместување, државни пензии и вклучува бројни контролни и инспекциски тела во вакви тела на полето на осигурување, транспорт и врски (Van de Ven 1997:7-8). Примери на AGBs се администрација за индонезиски пензии – Administration of Indonesian Pensions, Холандски институт на овластени сметководители – Neatherlands Institute of Chartered Public Accountants (NIVRA), Централен Фонд за Јавно Домување – Central Fund for Public Housing, и Комора за риболов во слатки води – Chamber for Fresh Water Fishing.

Иницијално, имаше совршена врева за тоа како да се означат различните форми на агенции. Само во 1989 беше направена формална разлика меѓу корпоратизирање со намера за приватизација и корпоратизирање со намера функционален развој. Првиот беше задржан за трансфер на одредби на добра и услуги на приватниот сектор заедно. Корпоратизирањето како функционален развој беше ограничен на процесот на инкорпорирање на гранки на Владата кои би можеле да продолжат да доставуваат јавни услуги, во одделни правни лица. Најголем дел од овие субјекти потпаѓаат под јавен закон. Неколку, како и да е, беа создадени според приватен закон. Последното сега се смета за аномалија и ќе се корегира ако е можно (ако законскиот статус тоа го овозможува, ако бенифитите ги надминуваат трошоците итн). Како дополна, има голем број случаи каде функционалната посветеност беше вклучена во делегирање на јавен авторитет на постојните субјекти според приватен

закон како што подоцна ќе се објасни.

Во 1988, Советодавниот Комитет за Домашни Работи ја публикуваше својата студија за функционален развој. Советот го наведе значење за министерска отчетност за AGBs и се согласи дека треба да има добра мотивација и оттука внимателно користење на функционалната посветеност. Ова е став на Министерот за Внатрешни Работи за да се развие рамка на повикување на пристап кон новите AGBs. Во 1989, кога Социјалните Демократи (PvdA) ја замени Либералната партија (VVD) во третата Лабуристичка Влада, идеолошкиот став кон приватизацијата беше променет. Ова се смета за тековен процес на реформа на јавниот сектор кој има намера главно да ја зголеми ефикасноста и ефикасноста на Владата.

Во 1991 белата книга “Функционална власт; зошто и како?” беше публикувана од Холандскиот совет на министерства. Документот не само што го рефлектира местото на функционален развој во рамките на јавниот домен, но исто така ги објаснува мотивите и условите кои, во минатото, се применија во создавање на нови автономни владини тела.

Студијата идентификува 4 вида на ситуација, кои, историски, го мотивираа функционалниот развој:

- Случаите кои се сметаа за неопходни каде партиските политики немаа влијание на одлуките. Еден пример е Советот за избори, кој се однесува на она што може да се примени во изборите, кои можат да стојат за канцеларија под кое партиско име и крајно ги определува кандидатите кои добиле на изборите. Друг пример се Комисионери за медиумите, кои одлучуваат за поделба на националната програма – телевизиска мрежа. Во вакви случаи јасно се преферира комитетот на независни овластени лица да донесува одлука а не партиските политичари
- Случаи каде одлуките бараат професионални квалификации (на пр. Комитет за медицините и канцеларијата – основач)
- Организации за администрација на посебни проекти во рамките на добро дефинирани интересни групи. (на пр. Задолжително социјално осигурување кое заеднички се администрира од работодавци и вработени. Ова прво се спроведе во приватниот сектор, но од 1930-тите беше прогресивно регулирано од статутарниот закон и стана задолжително. Како и да е, регулативата се почитува на организациските аранжмани кои претходно постоеја)
- Од неодамна (отприлика во 1980), се почувствува потреба за нова алатка за менаџмент; воспоставувањето на автономни тела за функционален развој често се мотивирани со потребата да се подобри ефикасноста и ефикасноста на самите организации преку нивно конвертирање од нивниот поранешен статус како оддели во министерството.

Денес четвртиот принцип се смета за несоодветен; ако има менаџерски проблем, 'решението' не треба да биде пренос, туку децентрализацијата на менаџерските надлежности од вид кој може да се основа во владината агенција која останува под целосна контрола на Министерот. Овој модел не влије на политичката отчетност, како во

случајот со автономните тела.

И покрај почесто јавните принципи на белата книга на “Функционална власт”, дебатата продолжува на ова што во најголем дел перципира ерозија на примарноста на политиката. Всушност, враќањето на примарноста на политиките и министерската отчетност станува една клучна цел во лево-десната “пурпурна коалиција” од 1994 (Roberts 1997:103). Работите се очекуваа од Судот на ревизори (Court of auditors) со посебен извештај за “неконтролиран пораст” на нови AGBs кој беше публикуван истата година. Следејќи ги критиките на ревизорите, министерствата за внатрешни работи и финансии издадоа национален преглед на AGBs врз основа на владиниот документ на позиција со нови насоки за воспоставување на нов AGBs. Документот за позиција означува небаланс меѓу формалната политичка (министерска) отчетност од една страна и неадекватни аранжмани за одржување отчетност на AGBs од друга, преку сет на правила кои се однесуваат на:

- Давање предност на статусот на јавниот закон за нови АГБс
- Процедури за финансиска и оперативна отчетност на AGBs.

2.3. 1990-ти - Подобрување на државната ефективност и ефикасност (Дел 2): Вовед во државни агенции

Во извештајот “Отчетна автономија” (1994), принципите на “Функционална власт: зошто и како?” беа трансформирани во поширока рамка. Земајќи ја поделбата меѓу донесувањето политика и имплементирањето на политиката и севкупната амбиција за подобрување на перформансите како почетни точки, Синт комисијата (Sint Commission) сугерираше систематски пристап до агенциите кој е применет во ова поглавје. Се разликуваат три главни категории: компании кои се корпоратизирани со намера за приватизација, авотномни владини тела и нова форма на агенцијата: државни агенции (agentschappen). Синт Комисијата (Sint Commission) сакаше да понуди сеопфатна нормативната рамка: во зависност од посакуваниот степен на автономија и отчетност, треба да се избере една од трите форми.

Претставувањето на моделот на државната агенција го означува зголемувањето на рационалноста на ефикасноста. Синт Комисијата (Sint Commission) сигнализираше тенденција на користење на надворешно корпоратизирање (приватен закон за корпорации и AGBs) како пат за бегство од тесен финансиски режим на Актот на владините сметки (Maaijer 1997:4). Оттука, формата на државна агенција беше претставена со цел да се извади овој пат на корпорации или AGBs (кои се сметаа за непотребни поради тоа што создадоа поголема автономија каде целта е само да се променат методите на финансиски менаџмент).

Најистакнатата цел во создавањето на модел на државна агенција беше да се зголеми ефикасноста на имплементирањето на политиката преку воведување на поголема менаџерска слобода и одговорност, набљудување ориентирано кон аутпутите и пресметковно сметководство. Преку користење на договори кои се слични на бизнисот меѓу управителите и агентите или годишни планови за успешност, државните агенции имаат добиена

автономија на начин на кој тие ги администрираат нивните задачи. Тие можат најдобро да бидат разбрани како начин на “внатрешно корпоратизирање”: државните агенции остануваат целосно дел од министерствата и работат во рамките на нивните граници на надлежност за министерска отчетност. Нивната автономија се состои од посебен режим на финансиски менаџмент кој овозможува поголема менаџерска слобода, како што е воведено во 6-от Амандман на Законот за владино сметководство.

Во 1994 беа лансирани првите 4 државни агенции: Канцеларијата за Имиграција (Immigration Office), Компјутерските услуги за одбрана (Defence Computer Computer Service), и Канцеларијата за контрола на болести на растенијата (Office for Control of Plant –Diseases). Денес постојат 19 државни агенции, кои пресметуваат за 3,5 милијарди франци (1.6 милијарди Евра) или блиску 2% од расходите на централната власт. Анекс 3 дава истражување за тековните државни агенции во Холандија. Во 1998 беше проценет моделот на државна агенција. Целокупните наоди беа позитивни: моделот на државна агенција е добар инструмент за да се стекне менаџмент кој е ориентиран кон аутпутите и резултираше со одржлива ефикасност. Основните принципи на модел на државна агенција, поголема менаџерска слобода и одговорност, набљудување кое е ориентирано кон аутпутите и пресметквно сметководство ќе станат достапни за други услуги за имплементирање на политиката.

3. Холандија: Хоризонтален профил со вертикални елементи

Заклучок е дека Холандија применува главно хоризонтален систем за владини агенции, што значи дека истиот основен модел се користи за најголем дел од секторите на власт. Има 3 категории или типови на “агенции”: (1) компании по приватниот закон кои се на пат на целосна приватизација (со владина контрола која се применува преку сопственост), (2) автономни владини тела и (3) државни агенции. За секоја од овие категории, ова поглавје ќе објасни:

- Правен статус и главни владини договори (кои се однесуваат на донесување одлуки, дефинирање на задачи, ниво на цени итн)
- Главни одлики за билансот на состојба (сопственост на имот и згради, долгови и менаџирање со средства)
- Менаџирање со буџетот
- Одредби кои се однесуваат на менаџментот на извршување, внатрешна контрола и надворешна ревизија.

3.1. Компании кои се корпоратизирани според приватниот закон (каде Владата применува контрола преку сопственоста)

Онаму каде корпоратизирањето има облик на друштво со ограничена одговорност (“NV” или *naamloze vennootschap*) промена која може да се примени за двете ситуации во кои Владата е 100% корисник, која минимално ги блокира уделите, или воопшто нема удели (споредба со Van Rossum 1997:84). Всушност има 3 типа компании во оваа категорија:

- Компании во кои Владата (постепено) има намера да го намали или веќе ја намалила нејзината контрола преку продавање

на своите удели: Кралска пошта (Posal Маил), Кралски ковачница (Royal Mint), ДСМ-Хемикалии (DSM-Chemicals (поранешна државна компанија за минирање – State Mining Comp.) и KLM

- Компани во кои (со време) владата има намера да одржи целосна контрола преку 100% сопственост на уделите на компанијата: Холандска национална банка (Dutch National Bank)
- Непрофитни институции и фондации субвенционирани од Владата или со (квази)-законски статус; хуманитарни организации, музеи и останати културни институции и пензиски шеми за државни службеници.

Приватизираните компании каде владината улога е главно од регулаторот, како и да е, се надвор од опсегот на ова истражување. Фокусот овде е на оние корпорации согласно приватниот закон каде Владата применува контрола преку сопственост (100% сопственик). Оваа споредба инкорпорира најзначајни владини опасни ризици во Холандија, вклучително и Холандската железница NV (Neatherlands Railways NV), Банката на Холандските општини NV (the Bank of Neatherlands Companies NV), Шипхол аеродромот во Амстердам NV (Schiphol Amsterdam Airport NV) и Компниите за заедничко електрично производство NV (Co-operating Electricity Producing Companies NV). Како што може да се заклучи од оваа листа, Холандската Влада ќе се помести кон користење на облик на ограничена одговорност за да воведо сопствени комерцијални активности како одделни субјекти.

Типично за приватизација во Холандија е “двофазен ланец” на компании кои биле приватизирани. Во првата фаза Владата е единствен акционер и супервизорско тело за корпорации согласно приватниот закон и ги користи своите овластувања како акционер за да ја контролира компанијата (Snaijer 1995:54). Во втората фаза, која може всушност да опфати неколку под-фази Владата ги продава своите удели и презема улога на регулатор. Ова се смета за круна на процесот на приватизација. Оваа двојна фаза овозможува постепено преместување од јавен во приватен сектор (Roberts, 1997:105): во текот на периодот на транзиција, Владата одржува контрола преку (делумна) сопственост. Најголем дел од владините компании според приватниот закон на Холандија, како и да е, сеуште се во првата фаза (и затоа се опфатени во рамките на опсегот на ова поглавје).

Како дополна на ограничената одговорност на компаниите се применува втората форма, основање (stichting). Ова се одржува особено во случај на приватизирана компанија која треба да работи како не-профитна организација (Van de Ven 1997:6). Бидејќи нема формална државна сопственост, фондацииите не се опфатени во ова истражување.

А. Законска рамка и главни договори за владеење

Создавање

Како и сите агенции, владините услуги кои можат да бидат предмет на приватизација се навремено истражени од таканаречениот тим за корпоративна помош (Begeleidingsteam Verzelfstandigingen). Овој тим

составен од државни службеници од Министерствата за Финансии и Внатрешни Работи, ги истражува мотивите за приватизација, и условите под кои би се одржала промената и дали или не ги исполнува барањата на документот за владина позиција. Врз основа на нивните наоди тимот го советува Советот на Министри.

Врз основа на иницијативата на секторскиот министер, Советот на Министри усвојува предлог за приватизирање на владините услуги или државна компанија. Крајно, како и да е, Парламентот треба да ја одобри одлуката. Во шестиот амандман на Законот за владино сметководство (Government Accounting Act) (1995) беше претставена таканаречената “Предлог процедура”. Според оваа процедура, секторскиот министер мора да го извести Парламентот за секој предлог за да најде или навистина да има најдено компанија согласно приватниот закон (за компании). По ова, ако една петина од членовите на Парламентот сакаат да го одобрат, Парламентот може во период од 30 дена да побара повеќе информации од секторскиот министер. Ако Парламентот не го стори ова, може да продолжи создавањето на нова компанија. Ако Парламентот побара повеќе информации, вториот период од 14 дена започнува кога ќе биде дадена и оваа информација. Во текот на овој период, било првата или втората комора на Парламентот (First or the Second Chamber of Parliament) мора да декларира преку мнозинство дека се дава одобрување според закон (член 29, Закон за владино сметководство (Government Accounting Act), види исто така Van Rossum 1997:86).

На овој начин Парламентот добива доволна можност да процени дали има или не потреба за политички преглед на активностите на компанијата. Во исто време процедурата ги отстранува барањата сите корпорации согласно приватниот закон да бидат овластени со закон на кој се гледаше како на многу тежок и процес кој ќе одзема многу време. Сепак, кога се размислува за големо претпријатие, се смета дека е соодветно Советот на Министри да одлучи за посебно овластување според закон. Ова особено важи за проекти со долгорочни последици за државата или кои се однесуваат на државни службеници или кога активноста е поранешен државен монопол.

Одлучување

Компанија согласно приватниот закон по дефиниција, не е повеќе дел од државата или локалната власт. Онаму каде што се земат во предвид активностите за правење профит, нивната основна законска форма е компанија со ограничена одговорност Naamloze Vennootschap или NV. Компанија со ограничена одговорност е предмет на Законот за холандски компании (втора книга на Граѓанскиот закон). Ако Владата донесе решение да користи компанија со ограничена одговорност (NV) основана за да инкорпорира одредби за одредена задача, можат да се применат основите на граѓанскиот закон. Овие предвидувања ги регулираат конституцијата и структурата на било која приватна компанија. Како последица, Владата може да влијае на одлуките за компанијата само преку механизми кои се дефинирани во граѓанските правила.

Компанија со ограничена одговорност се основа од приватно или правно лице кое потпишува изјава за инкорпорирање (statuten) пред јавен нотар. Изјавата го содржи најмалку следното:

- Официјално име на компанијата
- Регистрирана адреса
- Цели на компанијата
- Овластени, издадени и платен капитал по број и номинална вредност на удели во гулдени (вклучително и бројот на номинална вредност на удели кои се земени од Владата како основач на компанијата)
- Правила кои се однесуваат на трансферот на удели
- Овластување на менаџерските директори
- Одредби кои се однесуваат на супервизорските одбори (ако е соодветно)
- Информации за крајот на финансиската година и правила кои се однесуваат на годишните сметки, интерна контрола и ревизија
- Правила за генерални средби на сопственици и право на глас на сопственици
- Одредби за усогласување на профитот или третман на загубите
- Процедури за распуштање
- Детални информации за сите пред-инкорпорирани договори кои може да се побараат од компанијата за да се предвидат очекувањата (на пр. Правото на Владата како основач на капиталот повеќе отколку готовина, како интелектуална сопственост).

Промената на целите на компанијата бара промена на членовите за инкорпорирање. Нацрт промените во членовите на било кој приватен закон за компании мора да се испратат до Министерството за Правда за да се стекне “декларирање без одбивање”.

Холандскиот граѓански код (Netherlands Civil Code) одобрува прифаќање посебна форма на менаџмент на компанија. Во било кој случај, центрите на власт, како што е наведено во членовите за инкорпорирање, ќе се вклучи:

- Генерално собрание на сопственици (Algemeen Bestuur)
- Еден или повеќе менаџерски директори, кои заседаваат во одборот на менаџерски директори (Raad van Bestuur)
- Еден или повеќе супервизорски директори кои заседаваат во одборот на супервизорски директори (Raad van Commissarissen)

Прашањето за влијанието на компанијата - во однос на пример на задачите, целите, производите и услугите, групите клиенти - мора да се разбере во однос на поимот “интерес на корпорацијата”. Холандскиот граѓански код го одредува менаџирањето и членовите на супервизорскиот одбор да ги стават интересите на корпорацијата на прво место. Како резултат, може да настане конфликт на интереси на компанијата и јавениот интерес (како што се чува од секторскиот министер – Schreuder 1994:428). Онаму каде државата е единствен или главен сопственик, како и да е, се смета дека има соодветни законски механизми според граѓанскиот код за обнова на овој баланс. Министерството за Финансии обично е консултирано за нацрт членовите на инкорпорирање кои влијаат

на правата на корисникот за финансиски прашања.

Ако се смета за неопходно посилното обезбедување, можно е да се основа "компанија со генерален интерес" (te algemene nutte), уред кој го ограничува степенот до кој компанијата може да бара да го максимизира профитот. Од друга страна, граѓанскиот код не дозволува договор со кој компанијата делува чисто во јавен интерес.

Онаму каде основачите даваат многу надлежности на Собранието на Акционери, Владата, како 100% сопственик, има поголемо влијание на работата на компанијата преку усвојување на одлуки на менаџерските одбори или преку издавање на генерални инструкции. Има, како и да е, законска обврска за корисниците да не ги напуштат интересите на компанијата. Таму каде поголема моќ имаат менаџерските одбори, компанијата ќе се администрира на поавтономен начин (Snaijer 1995:57). Ако се смета за неопходно да се даде на Владата можности за поголема контрола, од Парламентот може да се побара законско право да и дозволи на Владата да издаде инструкции до менаџерскиот одбор.

Членовите на одборот на менаџерски директори и директорите од одборот за супервизија се назначени од Генералното Собрание на оснивачите. Следува дека ако државата е сопственик на 100% или мнозинските акции, може директно да назначи два центри на авторитет. Како дополна, може да влијае на начинот на кој одборот на менаџерски директори ќе ги извршува своите обврски (на пример во однос на поставување тарифи, формулирање деловни и инвестициони планови итн.). Така, ако членовите за инкорпорирање се соодветно дизајнирани, можно е државата како корисник - во име на секторскиот министер - да влијае на составот, процедурите и одлуките на одборот. Според Холандскиот граѓански код, државата како акционер е овластена на директен начин да назначи членови на одборот на супервизорски директори вклучително и главен извршен службеник (Schreuder 1994:429).

Б. Главни одлики на билансот на состојба

Сопственост над имотот и зградите (земјата)

Како правно лице според приватниот закон, компанијата може да регистрира земја на сопствено име и со сопствена одлука. Како дополна, може да ја користи земјата (преку продажба или долгорочен закуп) со сопствена одлука и може да утврди постапки за располагање на земјата. Ако смета за неопходно, може да се регулираат дополнителни спецификации во законот кој е донесен од Парламентот. Општиот Законот за јавни добра не се применува за приватните компании. Секторските министерства кои се одговорни за компанијата, како и да е, можат да имаат политичка одговорност за користење на овластување на акционерите за да се осигура одговорниот финансиски менаџмент на таа компанија, вклучително и начинот на кој таа менаџира со нејзините средства.

Како што е наведено, членовите за инкорпорирање ги наведуваат овластувањата, издадените и платените во капитал преку број и номинална вредност на удели. Најмалку 20% од овластениот капитал

мора да биде издаден на формулирање и најмалку 10% мора да се плати во одредено време. Минимално уплатениот капитал на “NV” мора да биде 100.000 холандски гулдени. Било која промена во овластениот капитал на компанијата бара дополна на членовите на инкорпорирање. Сите придонеси во капитал и друг капитал кој е останат од оној на готовина (интелектуална сопственост, гудвил – добра волја) мора независно да биде вреднуван.

Од Холандските компнии законски не се бара да ги постават резервите. Како и да е, вообичаено е да се одржуваат резервите доброволно. Како дополна на барањата за резерви и останати спецификации кои се однесуваат на менаџментот или средствата можат да бидат дополнети во членовите за инкорпорирање.

Долг

Како правно лица според приватен закон, корпорацијата може да позајмува од банки во пазарот или да издава белешки со фиксни каматни стапки или обврзници (obligaties). Во главно, субјектот може да позајми пари и да одобри квантум, форми и услови за позајмување кои се стекнати од самиот менаџмент на агенцијата. Повторно, како и да е, Владата како акционер кој задржува соодветно влијание.

Обврските кон долг се регулирани во Холандскиот граѓански код. Ако државата е сопственик на 100% од уделите, граѓанскиот код предвидува дека е одговорен за долгот. Како дополна специфично е дека влијанието на политиката и практиките на компанијата вклучува одговорност за финансиската ситуација. Иако нема емпириско истражување кое е достапно или формални договори, оваа владина гаранција ја игра улогата на добивање приоритетени каматни стапки на пазарот.

Долгот на приватните законски компании не се евидентира во годишната буџетска сметка или финансиска сметка. Како и да е сите наменските или паушални придонеси кон компанијата или плаќањата за услугите кои се искажани ќе се најдат во годишната буџетска сметка и финансиската сметка. Како дополна, буџетот обезбедува резерва од можни загуби според владините гаранции на корпоративните долгови; ова се пресметува на 0.1% од вкупните обврски.

Посебни средства и обврски

Режимот за ставање на располагање на останати значајни средства како интелектуална сопственост мора да бидат специфицирани во регулативата за основање, ако се смета истото за неопходно.

Ц. Буџет

Буџетот на приватните корпорации е определен од одборот на менаџерски директори, но треба да се одобри од генералното собрание на акционерите. Нема посебен дел на овој буџет кој мора да се поднесе на одобрение директно до Владата. И покрај ова, преку

нивната улога на акционер преку негово назначување за менаџирање или супервизорски директори државата може да ги контролира сите конститутивни елементи на работниот и инвестициониот буџет. Нема посебни договори во случај компанијата да добие придонес како од централна така и од локална власт: ако се смета за неопходно, за овие аспекти може да се повика законот за основање.

Овие компании не се вклучени во владиниот трезорски систем за готовина или менаџмент на плаќање. Законот за јавните набавки (стекнување, употреба) не се применува. Министерствата кои користат вакви компании за да ја спроведат програмата за владини плаќања - како субвенции - ќе ја задржат користа од буџетската програма одвоена оперативниот буџет на агенцијата како линиска ставка во министерската Буџетска сметка.

Поради тоа што правниот статус на компанијата според граѓанскиот код нема посебен режим кој се применува ако агенцијата е основана од сопствени приходи. Властите за донесување одлуки за клучните прашања за приходи како нивоа за такса или наменски даноци, цени кои се наплаќаат за производи или услуги кои се најмени, ниво на услуги и квалитет и дефиниции за групи на клиенти кои припаѓаат во доменот на одборот на менаџерски директори и генералното собрание на акционери, освен ако поинаку не е специфицирано во законот за основање. Во нивниот финансиски придонес, државата ќе ги земе во предвид сопствените приходи на компанијата. Во зависност од посебната природа на јавните задачи кои се извршуваат од компанијата, нивниот буџет може да биде делумно финансиран преку грант (паушална сума) или преку плаќања за услугите кои се рефундирани согласно договор. Државата може да плати придонес под посебни услови кои се приложени: Холандски железници, на пример, се обврзани да ги задржат придонесите за посебни линии отворени наспроти нивната непрофитабилна природа. Законот за основање или членовите за инкорпорирање може да наведат користење на можни финансиски суфицити на крајот на годината. Како и да е, Владата како акционер има, во сите случаи, авторитет кој е неопходен за да се платат дивиденди или да се повлече долгот итн. кога ќе се појави суфицит на крајот на годината.

Д. Менаџмент на извршување, внатрешна контрола и надворешна ревизија

Извршување

Целите на извршување, од некој вид, можат да се дефинираат според законот за приватни компании на три начини: (1) закон за основање; (2) членови за инкорпорирање и/или (3) обврски кои се преземени во договор со секторскиот министер или како услови кои се прифатени повратно за придонес кон буџетот. Како резултат на сето ова, дефиницијата за целта на извршување може да биде дел од буџетскиот процес кога целта е поврзана со финансискиот придонес. Онаму каде има нешто како договор, извештаите за извршување може да бидат побарани да се изготват за секторскиот министер. Повратно, тој може да ги користи овие извештаи

за да го информира Министерот за Финансии и/или Парламентот. Како дополна, Холандскиот граѓански правилник бара компаниите да издадат годишен извештај. Помошните средства и/или соодветните санкции за извршување може да бидат регулирани како со закон за основање, челнови за инкорпорирање и за договори и придонеси, како и во самите договори.

Внатрешна контрола

Како правно лице согласно приватен закон, корпорацијата е предмет на Законот за холандски компании според граѓански правилник. Соодветно на ова, се применува мандаторската рамка на интерна контрола. Владините стандарди за внатрешна контрола директно не се применуваат. Иако Холандскиот суд за ревизија (види подолу) може да ја изврши ревизијата во компанијата, има индиректен ефект.

Надворешна ревизија

Во Холандија, доменот на контрола од Врховната ревизорска институција - природата и намерата на буџетското финансирање го определува Холандскиот Суд за Ревизија. Онаму каде наодите се од постројкурирана природа и целите за финансирање се јавни задачи на законот за приватни компании, Судот за ревизија мора да биде во можност да изврши инспекција на регуларноста и ефикасноста на вкупниот финансиски менаџмент на компанијата. Ова би било случај каде Владата обезбедува одржлив дел од оперативниот буџет или кога гаранциите го пополнуваат буџетскиот дефицит.

Член 59 од владиниот сметководствен акт наведува дека оваа можност стриктно се задржува на компаниите каде државата поседува 100% од акциите на компанијата или доминантна сопственост. Ако Владата поседува малцински или помало мнозинство од акциите, надлежностите на Судот за Ревизија се рестриктирани на овие средства кои доаѓаат од Буџетот. Во било кој случај, се очекува судот да ги користи резултатите на интерна контрола и останати надворешни ревизии што е можно повеќе на почетокот за негово истражување. Врз основа на барање на секторскиот министер, компанијата мора да обезбеди до судот за ревизија сите материјали кои се побарани како неопходни за ревизорска истрага. Судот има право да ја засили инспекцијата кога ќе забележи грешка.

Сите ревизорски извештаи на Судот за Ревизија се насочени кон Парламентот. Пред тоа, секторскиот министер има право да прочита и да одговори на наодите на судот.

3.2 Автономни владини тела

Автономните владини тела (Autonomous governing bodies - AGBs) се друго освен нови. Како што е објаснето во член 2, Холандија има долга традиција во трансферирањето на јавната власт до AGBs кои се специјализирани во извршување на особени функции. Примарна цел на создавањето на AGB е подобро да се екипира Владата за да ги изврши

одредените функции во специјализирани области. Со цел да се подобри начинот на кој AGBs придонесуваат кон оваа цел, Владата на Кок издаде нови насоки во Документот за позиција на власта во 1996. Овие насоки можат да се земат како тековна политика кон AGBs во Холандија и следните параграфи се базираат на нив.

А. Законска рамка и главни договори за владеење

Создавање

Било кој AGB е правно лице согласно јавниот закон, основани со посебен закон (Van de Ven 1997). “Процедурата за предлог” не е достапна во случај на AGBs од причини објаснети во член 60. Секторските министерства размислуваат за создавање на нов AGB и од нив се бара да ги консултираат своите министерства за внатрешни работи и финансии во пораната фаза. Како дополна, Судот за ревизија исто така треба да биде консултиран. Како и сите предлози за да се создадат агенции, така наречениот “Тим за помош на корпоратизирање” (Corporatisation Assistance Team) ги истражува предлозите за нови AGBs. Како и во случај со приватизацијата, овој тим ги истражува мотивите за создавање на AGB, услови под кои се одвива основање и законски барања. Врз основа на нивните наоди тимот го советува Советот на Министри.

Во насока со извештаите за “Функционална власт” и “Отчетна автономија” формално основани од Владата на Кок во 1994 AGB треба да биде основано само ако има потреба од:

- Општествена партиципација и/или
- Независни оценки
- Стандардна апликација на правила или одредби за големите субјекти.

Кога ќе се појави потреба од основање на нов AGB, треба да се основа во согласност со следните генерални принципи:

- Создавање на AGB треба да ја надополни главната структура и институции од генералната власт (AGB треба да “додаде вредност”)
- Во случај на создавање на нов AGB треба да се вклучи документирана споредба на предности и недостатоци на функционален развој
- Функционалниот развој/создавање на AGB не смее да предизвика непоправливи обструкции на институциите на генерална власт
- Функционалниот развој/создавањето на AGB е единствено соодветно кога политичкото значење на таа задача е такво да намаленото ниво на министерска отчетност е прифатливо
- Новото AGB треба да ги задоволи барањата за демократско, законско и ефикасно владеење.

Според насоките од 1996 новите AGBs треба да имаат правен статус според јавниот закон. Во исклучителни случаи, јавната власт треба да биде назначена за постојните организации со статус на приватен закон ако организацијата е засегната со размислување да ги исполни јавните задачи. Инспекторатите и организациите за сертифицирање или испит се добри примери за услуги кои бараат техничка експертиза, кои би биле

легитимни, според експлицитни услови, да делегираат јавен авторитет. Како и да е, државата вообичаено не треба да создава нови субјекти со намера да се трансферира јавната власт.

Добро е поставена референцата за статусот на јавниот закон. Најистакнат квалитет на Владата е факултетот да примени вежби на “јавна власт” што е: унилатерална способност да се промени законскиот статус на други социјални субјекти. Оваа способност е регулирана со принципите на демократија и конститутивна држава, што е основа за јавен закон. Како резултат на ова организациите кои се основани според јавниот закон автоматски се прилагодуваат на нивните подвлечени принципи на јавна власт и принципите на демократија и уставна држава (Peters 1997:6). Ова е фундаментална разлика меѓу приватната (компанија) и правните организации и јавните организации според закон: јавниот закон не се применува за организациски тип на активности кои не применуваат јавна власт.

AGBs ги извршува јавните задачи само во рамките на уставната база според јавен (административен) закон. Основањето на нов AGB бара посебен конститутивен акт со закон, или закон за основање, кој наведува:

- Причина зошто задачата на AGBs се смета за одговорност на Владата
- Причина зошто задачата не е децентрализирана на провинции или општини (како дел од територијалната децентрализација)
- Зошто задачата не се спроведува според целосна министерска отчетност
- Кост-бенефит анализата која ги подвлекува одлуките за делегирање јавен авторитет на AGB
- Механизми за координација меѓу AGB и останати гранки на владата (провинции и општини)

Бидејќи создавањето на AGB опфаќа намалување на министерската отчетност, и оттука парламентарна контрола (види подолу) и може да се овластат само преку конститутивен акт на закон на овој начин Парламентот има можност да ја пресуди намерата и типот на новото AGB. Во случај на серија слични AGBs кои се предвидени (на пр. национална мрежа на регионални ограноци кои извршуваат една задача), Владата може да создаде одделни единици во договор дефиниран како единствен конститутивен акт со закон.

Како правило, AGBs не ги извршуваат задачите кои не се достапни до нив со закон. Онаму каде задачата опфаќа монопол, методите за регулирање се поставени во акт за основање (види подолу за поставување цени во монопол). Како принцип, авторитетот за донесување закони може да биде приврзан кон AGB само во областа на организациска или техничка легислатива.

Одлучување

Организацискиот тип, одлучувањето, работни методи и политичко владеење и контрола на AGB се утврдени да ги исполнат нивните задачи и

одговорности. Од оваа причина, не е можно да се дефинира еден заеднички печат за составот на секоја одделна AGB. Во секој одделен случај поделбата на власта и одговорностите меѓу автономното тело и министерот и способностите за внатрешното одлучување и надворешна отчетност треба да бидат регулирани со закон за основање.

Со цел да се подобри поврзаноста и транспарентноста, различноста меѓу различни AGBs се намали со новите насоки до три главни вида:

- Експертиза: составен од експерти, поставен на доволна дистанца од министерот така да тој не може да влијае ниту на генералната политика на AGBs ниту на нивните специфични одлуки и препораки.
- Независно - авторитативен: составен од искусни администратори, каде што Министерот може да влијае на генералната политика на AGBs преку воведување на генерални насоки на дејствување, но не е овластен да се вмешува со одделните одлуки
- Партиципативен: составен од претставници на различни интересни групи и независни експерти каде што различни инструменти на министерско влијание ќе се обезбедат како специфични потреби во зависност од ситуација (воведување на генерални насоки на дејствување, одобрување или поништување на одредени одлуки).

Зависно од нивната функција, AGBs може да варираат значајно во својата големина. Законот за основање на поголеми AGBs ја одредува структурата на Бордот на Директори и процедурите за именување, преименување, разрешување и оставка на неговите членови (вклучувајќи го и главниот извршен службеник). Ова ја вклучува и бројноста на бордот како и потребните квалификации што треба да ги поседуваат неговите членови. Државните службеници кои што се под хиерархиска контрола на министерот кој е тесно поврзан со работата на AGBs не можат да бидат во состав на бордот на директори на AGB. Ова е со намера да се спречи секторскиот министер да влијае на одлучување во бордот преку директна врска. Секое AGB треба да има деловник за работа на бордот кои ќе ги содржат правилата за состаноци, за одлучување и за функционирање на бордот. Прописите на бордот треба да се одобрени од секторскиот министер.

Односот помеѓу AGBs и министерството за кое тоа работи е регулиран во законот за основање. Доволен степен на министерска одговорност е обезбеден со овластувањата содржани во законот до министерската одговорност или од Кралицата (Kroon). Потребно е да се запамети дека определените карактеристики на автономното владино тело претставуваат отсуство на хиерархиска субординираност на секторот на министерот (министер за внатрешни работи 1996:2). За разлика од Државните Агенции, функционалниот развој повлекува со себе намалување на министерската одговорност. Влијанието на секторскиот министер е лимитирано на управувачки договори содржани во основачки акт (Van Rossum 1997:86). Поради тоа секторскиот министер е одговорен на начин(и) така што најпрво им дал законска рамка на управувачките договори па потоа ги искористил можностите да ги контролира AGB.

Во законот за основање е наведено дека секторскиот министер или (Кралицата - Crown) мора да ги одобри тарифите и даноците предложени од AGB. Ова особено се однесува на ситуации каде што постои *de facto* или судски монопол: доколку AGB обезбеди пласман на своите производи и услуги на конкурентниот пазар, се смета дека ќе биде доволно секторскиот министер или Кралицата - Crown да ги определуваат максималните цени.

Инаку секторскиот министер е тој што ги определува задачите, целите, производите и услугите и групата на клиенти на AGB. Парламентарната дебата и авторизацијата на овие аспекти обезбедуваат политичка контрола. Дополнително, во случај на AGBs согласно приватен закон, со законот за основање се регулира авторитетот на секторскиот министер да ги одобрува годишните и повеќе годишните буџети. Во зависност од природата на задачите на AGB, законот за основање може да го овласти секторскиот министер со дополнително овластување да:

- Воспостави основни прописи за наддавање кои ќе се однесуваат на конкретни прашања
- Воспостави основни прописи за наддавање или политички правила со целосен респект према извршноста на задачите на AGBs
- Одобрува, става вон сила или поништува одредени одлуки специфицирани со законот
- Одобрува акти на бордот на директори пред нивното имплементирање.

AGB сами не можат да определат кои јавни задачи да ги извршуваат или кои задачи можат да ги преземат како јавни. Кога е потребна смена на мандатот на AGBs треба што е можно што попрецизно да се следи пропишаната процедура.

Б. Биланс на состојба, основни карактеристики

Сопственост на имот и згради (земја)

Основа за поставување на AGB со законски идентитет, е желбата за заштеда на основни средства. Како и да е менаџментот може да ги искористи или преиначи основните средства во случај кога е неопходно проширување за постигнување на јавните задачи на AGB.

Актите на приватното право покрај сите владини субјекти (како што се регистрација на земјиште; продажба на имот; основање на правни лица; запишување на договор за закуп на неплодоносни ствари) се регулирани со Државна Одлука на Приватно правни акти (State Decision on Private Law Acts). Кога слични овластувања ќе се вклучат во законот за основање на AGBs, тие треба да се дефинират онака како што стојат во оваа државна одлука. Оттука, AGB нема да може да регистрира имот на свое име: тоа ќе го прави секторскиот министер. Истото се однесува и за располагање со земја. Како генерално правило, Законот за јавни добра (*Regeling goederenbeheer*) треба да се применува за AGBs како што се однесува на сите јавни законски субјекти. Сепак тој не се однесува на

приватно правните AGBs и исклучоци може да бидат направени за други исклучителни услови.

Во практика се повеќе одлуките за индивидуалните AGBs се разликуваат од генералните правци. Во многу случаи законот за основање на AGB им дозволува да вршат регистрација на имот на свое име и да располагаат со земјата без да бидат обврзани со прописите на законот за владини сметки. Таквото разединување треба да биде мотивирано од посебните потреби на агенцијата но понекогаш е предмет на вообичаени политички преговори.

Долг

AGB може да позајмуваат пари од банки и/или од пазари, освен ако законот за основање не пропишува поинаку. Доколку не е одредено поинаку, налог - овластувања за позајмица, за одобрување на квантум, форми и услови за позајмување и така натаму се одредуваат во самиот менаџмент на агенцијата. Законот за основање може да пропише дека долговите на AGBs се гарантираат од Буџетот. На друг начин може да бидат гарантирани со начелни одредби од Холандски Закон за Јавна Администрација (*Algemene Wet Bestuursrecht*). Во случај на банкротирање на агенцијата, ќе се примени граѓански закон за стечај. Долговите на AGBs не се евидентирани во годишната буџетска сметка или во Финансиската сметка. Како правно лице според приватен закон, имплицитната обврска се чини дека е доволно веројатна да ги добие повластените каматни стапки на пазарот.

Посебни средства и обврски (актива и пасива)

Режимот за ставање на располагање на останати значајни средства како интелектуална сопственост мора да бидат дефинирани во законот за основање, ако се смета за неопходно.

Ц. Буџет

Примарната функција на AGBs буџетот е планирање на расходите и приходите на агенцијата како и обезбедување средства за финансиска контрола по истек на буџетскиот рок. Финансиската контрола е регулирана со законот за основање на AGBs, кој ги следи одредбите на Холандскиот Закон за Јавна Администрација.

Буџетирањето на AGBs може да се јави на повеќе начини. За јавно правните AGB нивниот буџет е подготвен делумно или целосно со соработка на секторскиот министер и е ставен како посебна точка во министерскиот буџет. Во тие случаи вкупниот оперативен буџет на AGBs мора да биде прегледан и одобрен од секторскиот министер и од Министерот за Финансии и да биде одобрен од Парламентот. Буџетот може делумно да се финансира како дотација (паушална сума), како “исплата за дадени услуги” или пак како комбинација од двата начина. Согласно задачата на AGB, додатни приходи може да бидат наплатени како провизии и издатоци од корисниците на услугите и производите на AGBs. Бидејќи се составен дел на државата, се применуваат владините

сметководствени класификации и законите за јавни набавки. Доколку постојат некои посебни образложенија спротивни на ова, AGB треба да бидат вклучени во државниот трезорски систем за управување со готовина и наплата. Како општо правило за агенциите кои што донесуваат програма за државна наплата (субвенции, благосостојба), програмата за бенефиција е буџетирана одделно од буџетот на агенцијата.

За приватно правните AGB согласно Уставот на Холандија било кој начин на буџетирање мора да е регулиран со законот за основање. Повеќето AGBs со приватно правен статус (специјализирани служби кои, поради нивната специјализирана експертиза извршуваат малкубројни јавни задачи) го финансираат извршувањето на своите јавни должности преку даноци и тарифи. Доколку приватно правна AGB бара придонес од државниот буџет за надополнување на своите приходи тој ќе се обезбеди како субвенција согласно одредбите на Закон за Јавна Администрација. Кога основната главнина на AGB делумно е составена од сопствени приходи добиени со извршување на јавни должности, министерот или Кралицата – Crown мораат да ги одобрат тарифите и даноците. Кога е добиена субвенција од буџетот, секторскиот министер може да го утврди нивото и квалитетот на услугите и да ја дефинира групата на клиенти како составен дел на условите содржани во финансирањето на министерството.

Доколку буџетот на AGBs потекнува целосно од тарифи и даноци, тогаш законот за основање ќе го овласти секторскиот министер да ги одобри тие тарифи и даноци. Таму каде што агенцијата добива буџет од двете и од централната и од локалната власт, механизми за координирање се регулирани со законот за основање. Приватно правните AGBs не се вклучени во државниот трезорски систем и на нив не се однесуваат законите за јавни набавки. Како метод да се спречи агенцијата да ги подцени своите приходи во буџет периодот (со цел за поголемо присвојување на буџет), законот за основање вклучува одредби за спречување на “вкрстени субвенции”. Во законот за основање државата може исто така да се обврзе себеси да го покрие дефицитот на агенцијата или пак да определи како таа да се справи со финансиските суфицити на крајот на годината.

Д. Менаџмент на извршување, Внатрешна контрола и Надворешна ревизија

Финансиската контрола е регулирана со законот за основање на AGBs, следејќи ги принципите и спецификациите на Холандскиот Закон за Јавна Администрација.

Извршување

Онаму каде што AGB е дел од буџетот на секторскиот министер, ставката или друга информација мора да содржи индикатори за извршување. Точните услови под кои оваа задача ќе се изврши се договорени помеѓу секторскиот министер и Министерот за Финансии.

Степенот (на пример, опсегот, нивото на поединости и точност) за кои

годишниот буџет на AGB и годишниот извештај ќе содржат информации за извршување исто така се регулирани со законот за основање. Законот содржи и регулативи кои се однесуваат на сериозни непочитувања на задачите и должностите на AGBs. AGBs се под јурисдикција на Омбудсманот.

Внатрешна контрола

Со Законот за основање се бара AGB да го објави извештај за својот финансиски менаџмент, кој е потребно да биде заверен од овластен сметководител. Извештајот за финансиски менаџмент мора да содржи општ преглед на приходи и расходи, финансиска сметка, биланс на успех и образложение на двата дела. Извештајот ќе биде оценуван дали е целосен и точен.

Во прилог, секторскиот министер на AGBs може да зацрта облигаторни правила за структурата на буџетот на AGBs, за извештајот на финансиски менаџмент, како и посебно определени услови за полагање на тест за сметководител. Стандардите на граѓанскиот правилник се однесуваат на внатрешна контрола.

Надворешна ревизија

Како што е погоре кажано, доменот на контрола на Холандскиот Суд за Ревизија зависи од природата и намерата на буџетското финансирање. Онаму каде финансирањето на буџетот е од построкурирана природа и има за цел да ги финансира јавните задачи на приватните компании, Холандскиот Суд за Ревизија мора да биде во можност да изврши инспекција на регуларноста и ефикасноста на севкупниот финансиски менаџмент на компанијата. Истото правило важи и за AGBs. Член 59 од владиниот сметководствен акт на Холандија наведува дека ревизорскиот суд има ревизорски овластувања со респект кон „правните лица кои извршуваат функции регулирани од или согласно Акт на Парламентот и чиј капитал е стекнат целосно или делумно од добивање даноци утврдени од или согласно со Акт на Парламентот”.

Генерално, во било кој случај, се очекува судот да ги користи резултатите на интерна ревизија и останати надворешни ревизии што е можно повеќе на почетокот за негово истражување. Судот има право да ја засили инспекцијата кога ќе забележи грешка. Како и сите други ревизорски извештаи, извештаите за регуларноста и ефикасноста на целокупниот финансиски менаџмент на AGB се насочени кон Парламентот. Пред тоа, секторскиот министер има право да прочита и да одговори на наодите на судот.

3.3. Државни агенции

Како правна форма, државната агенција и го должи своето постоење на желбата да ги раскрсти патиштата што водат кон корпоратизација, дали согласно приватен или јавен закон, кога целта е само менаџерска ефикасност. Како модел за одвај подобрувачки финансиски менаџмент, приватизацијата и функционалниот развој и двата се сметаат за

недостижни. За некои политички осетливи јавни задачи, било која од овие форми на “надворешна корпоратизација” се одбива во моментот кога ќе наложи загуба на директно влијание од министерството.

Следејќи го периодот кога се основани многу нови AGBs, државните агенции беа воведени како форма за зголемување на ефикасноста на политичка имплементација преку воведување на поголема менаџерска слобода и одговорност, производствено управување, сметководство на пресметковна основа. Државните агенции најдобро може да се разберат како форма на “внатрешна корпоратизација”: тие остануваат како составен дел на министерствата и делуваат целосно во границите на јурисдикција на министерската отчетност. Нивната автономност е ограничена на посебен режим на финасиски менаџмент, пропишан со 6-от Амандман на Законот за Владино сметководство.

А. Законска рамка и главни владини договори

Создавање

Секторскиот министер е оној кој што заедно со Министерот за Финансии одлучува да му додели на посебен дел од министерството статус на државна агенција. Таквата одлука не може да се спроведе до истекот на најмалку 30 дена откако Парламентот е писмено известен за оваа намера. Доколку за време на овој рок, Парламентот се обрати со молба за подетални информации за предложената одлука, одлуката нема да се донесе се додека не се достават бараните информации. Како и сите агенции “тим за корпоратизациска помош” (Corporatisation Assistance Team) го истражува делот од министерството за кое постојат индикации да стане државна агенција. Доколку станува збор за приватизација и AGBs, тимот ги истражува мотивите за одобрување на статус на државна агенција, условите под кои може да се одвива создавањето и законските барања. Врз основа на своите наводи тимот му дава предлози на Советот од Министри.

За разлика од приватно правна корпорација или од AGB, државните агенции остануваат во целост составен дел на секторското министерството и продолжуваат да функционираат во границите на јурисдикција на министерската одговорност. Улогата и одговорностите како и буџетирањето и договорите за контрола за одделни државни агенции се пропишани во основачкиот статут на таа агенција. Правна основа за модел на државна агенција е востановена со Законот за Владино Сметководство. Всушност поголемиот дел од 6-от Амандман на овој Закон (1994) е посветен токму на основање на модел на државните агенции. Членот 70 вели “Доколку различни правила на менаџирање се пожелни за одреден дел од министерството, нашиот министер и нашиот Министер за Финансии може да одлучат да му доделат на посебен дел од министерството статус на агенција доколку Кабинетот се согласува”. Членовите 71 и 72 го содржат режимот на финансиски менаџмент, а членот 73 го овластува Министерот за Финансии да “состави понатамошни правила кои ќе се однесуваат на агенциите општо или на една или повеќе агенции посебно”.

До неодамна, државните агенции кои беа кандидати требаа да исполнуваат три услови:

- производите и/или услугите мораат да бидат оценети во квантитет (маса и трошоци) и квалитет
- треба да постои неквалификувано мислење од овластените сметководители кое ќе гарантира компетентност на административната организација
- треба да постои вистинска можност за ефикасна заработка (вредностите или тарифите да бидат во тек со времето).

Следејќи ја процената на моделот на државни агенции во 1997, овие три услови беа модифицирани во 1998 година. Идните државни агенции треба да:

- дадат детален опис на административната организација и процесите на производство, влучувајќи ја и методологијата за одредување на трошоците за производи и услуги
- да дефинираат рамка на систематско оценување која ќе се примени за дополнително да го определи степенот на ефикасно подобрување (за основен индикатор треба да се земе вредносна цена за дадените продукти и услуги)
- да поседуваат опрема за производствено планирање и за контролни механизми.

Посебен збир на правила ќе се примени во блиска иднина за било која од агенциите да може да презема активности на конкурентен пазар. Како резултат на студија спроведена во рамките на неодамнешен владин проект: “Пазар, дерегулација и квалитетот на законодавството” прифатено е како начело дека државните агенции кои дејствуваат на комерцијалните пазари не смеат да имаат не фер предности пред конкуренцијата. Онаму каде тие се ангажираат во комерцијална активност како дел или како дополна на нивните јавни задачи, тие треба да работат во согласност со истите конкурентни услови како и приватните претпријатија кои работат на тие пазари. Далекусежна последица на принципот на еднакви конкурентни услови е онаа која ја принудува агенцијата да ги одвојат јавните и приватните активности на законски, организациски и финансиски рокови. Ова раздвојување води кон располагање со комерцијалните активности.

Постојат четири исклучоци од овој принцип:

- комерцијалните активности се неопходни со цел да се изврши јавната обврска
- комерцијалните активности поврзани со истражувачките мрежи
- комерцијалните активности се производ на употреба на минимален капацитет потребен за јавна служба (на пример воен аеродром кој што служи и за цивилна употреба кога не го користи војската)
- кога е веќе донесена одлука што овозможува конкуренција во јавните служби.

Одлучување

Како интегрален дел од министерството, секторскиот министер е оној кој ја донесува конечната одлука за агенцијата. Секторскиот министер овластен од Советот на Министри и од Парламентот е тој кој што одлучува за целите, задачите, производите и услугите, кои се даваат од државната агенција, како и за групата на клиенти и промена на мандатот на агенцијата.

Управувачката поврзаност помеѓу секторскиот министер и државната агенција е опишана со владин основачки декрет, кој што стапува на сила по одобрувањето од Парламентот како што е погоре кажано. Останатите спогодби ќе бидат понатаму елаборирани во “управувачки протокол”. Овие документи ги одредуваат темите за кои секторскиот министер и државната агенција мораат да склучуваат менаџмент договори. Некои одредени теми можат да содржат начин на донесување на решение за цените, слобода во менаџирањето и во начинот на прикажување на буџетските суфицити, начинот на кој агенцијата ќе се справува со плановите за инвестирање и бизнис плановите или пак на кој принцип ќе биде агенцискиот систем за контрола на квалитетот. Истите документи ги дефинираат процедурите за донесување на одлуки кој се однесуваат за важни прашања поврзани со приходите - како што се цените наплатени за продуктите и услугите, нивното ниво и квалитет на услуги и дефинирање на групата на клиенти. Одлучувањето за нивото на оданочување или наменските даноци остануваат како овластувања на секторските министерства, бидејќи тие мораат да бидат во хармонија со вкупното оптоварување на таксите и даноците кои го товарат општеството од јавниот сектор (*the collective lastendruk*).

Назначувањето на директорот или на главниот извршен службеник на државната агенција се врши согласно регуларна државно законодавство што значи дека тоа назначување треба да се одобри од страна на Советот на Министри. Назначувањето на останатите високи функционери, вклучувајќи го и главниот финансиски службеник мора да се одобри од страна на Генералниот Секретар на Владиниот Совет (како највисок државен службеник) на секторското министерство.

Б. Главни одлики на билансот на состојба

Сопственост над имотот и зградите (земја)

Членот 71 на Законот за Владино сметководство пропишува дека финансискиот менаџмент, буџетот и финансиските извештаи на државните агенции се базирани на систем на сметководство на пресметковна основа (“систем на трошоци и бенефити”). Системот на сметководство на пресметковна основа трага по пораст на капитални ресурси. Начелото гласи дека буџетот на агенцијата треба да обезбеди основно, јасно, чисто и систематско преставување на развојот на основната главнина на агенцијата. Карактеристика на зголемената менаџмент автономија е дека државната агенција може независно да врши

набавка на капитални добра. Исто така може да донесува и одлуки за располагање со земјата преку продажба или долгорочен закуп со сопствена одлука и може да ги задржи тие приходи само под услов овие приходи да ги искористи за извршување на своите јавни должности.

Државната агенција може да изврши упис за земја на свое име “под туторство” на државата. Инаку Законите за јавни добра и Законите за јавни набавки соодветно се применуваат.

Долг

Државните агенции може да позајмуваат само од Буџетот. Тие може да поседуваат посебна сметка во Државна сметководствена служба (*Rijkshoofdboekhouding*) на Министерството за Финансии која ќе биде одделна од сметката на секторското министерство. За позајмување од Државна сметководствена служба агенцијата најпрво треба да даде свој предлог и да добие одобрение од Управата за финансиски и економски врски на секторските министерства (Directorate of Financial and Economic Affairs).

Бидејќи државните агенции се дел од државата, нивните долгови ги гарантира Буџетот на државата. Позајмувањата од Државната сметководствена служба се со фиксна каматна стапка. Агенцискиот долг е регистриран во агенцискиот буџет и во финансиската сметка како и објавен во годишниот буџет на министерството.

Посебни средства и обврски (актива и пасива)

Режимот за ставање на располагање на останати значајни средства како интелектуална сопственост мора да бидат специфицирани во посебни одлуки за основање, ако се смета за неопходно.

Ц. Буџет

Како интегрален дел на секторското министерство, буџетот на државната агенција е определен со одредбите на Законот за државни служби. Во буџетскиот процес, направени се договори на производите и услугите што агенцијата ќе ги произведе за време на буџетската година. Секторскиот министер заедно со Министерот за Финансии и со Советот на Министри ги одобрува агенцискиот буџет. Потоа таа одлука се одобрува од Парламентот.

Буџетот на државната агенција се објавува како посебен наслов 3 во министерскиот буџет. Заедно со буџетот на државната агенција се објавува и краток опис на природата и целите на агенцијата, како и задачите и должностите. Исто така постои и опис на плановите на агенцијата за подобрување на ефективностa и извештаите за достигнувањата во претходната година. Буџетот на државната агенција мора да биде придружен со релевантни перформанси и индикатори за аутпути и збирни информации за квантитетот и квалитетот на пружените производите и/или услугите. Исплатите извршени од секторскиот министер на државната агенција се позајмици или кредит од

министерството за еден или повеќе буџетски делови за релевантни главни политички области. Буџетот на државната агенција се состои од наплатата направена од министерството или од други страни, намален за исплатите на државната агенција спрема министерството.

Буџетот на министерството за секоја своја државна агенција ги прикажува вкупните проценети трошоци, проценетите бенефити, биланс на приходи и расходи и целосно проценети капитални расходи и примања (вклучувајќи ги и порамнувањата меѓу министерството и државната агенција). Постојат три форми на министерски исплати на државните агенции:

- Придонес за оперативните трошоци
- Придонес за инвестирање
- Плаќања за добиени услуги и производи¹⁷.

Како последица, буџетот може делумно да биде финансиран однапред како дотација (исплата на паушална сума за буџетот на агенцијата) или како исплата за добиените услуги. Државните агенции кои спроведуваат програма која вклучува плаќања (субвенции, средства за благосостојба) прават поделба помеѓу оперативниот буџет и програмскиот буџет. Правило е тие да бидат администрирани според посебни буџетски наслови.

Согласно начелото за менаџмент автономија, оценките кои се однесуваат на вработените и опремата на државната агенција не се содржани во делот под наслов “вработени и опрема” во буџетот на министерството, туку во делот “трошоци” во буџетот на државната агенција. Бројот на вработените во агенцијата е објавен во посебен анекс во буџетот на министерството. На овој начин е изразена автономијата и одделноста на државната агенција од министерството. И покрај тоа се употребуваат владините сметководствени класификации. Секоја промена на буџетот на државната агенција потребно е да биде одобрена од Парламентот за време на фискалната година: тие се вклучени во конечниот буџетски акт со кој се затвара фискалната година.

Како што е наведено, државната агенција поседува посебна сметка во Министерството за Финансии одвоена од секторското министерство. Таа целосно е опфатена во владиниот Трезорски систем за исплати администрирана од Министерството за Финансии. Исплатите од агенцијата која спроведува програма за владините исплати (субвенции, средства за благосостојба) за корисниците се остваруваат преку владината сметка на секторското министерство. На овој начин програмата за бенефиции не само што е буџетирана посебно од агенцискиот буџет, туку исто така е одделно зачувана за време на извршувањето. Бидејќи државните агенции остануваат составен дел на државата, затоа за државата постои облигација да го покрие секој агенциски долг. Затоа што државните агенции дејствуваат врз основа на системот на сметководство на пресметковна основа, годишните дефицити не е потребно веднаш да бидат покриени. Понатаму, бидејќи системот вклучува прикажување на развојот на капиталните средства на агенцијата, има нераздвоиви иницијативи за подобрување на ситуацијата кога дефицитите хронично ги надминуваат плановите.

¹⁷ Објаснувачки Меморандум член 71 на Државниот сметководствен закон, 1995

Во прилог на трите форми на министерските плаќања (основни придонеси, придонеси за инвестирање и плаќања за добиените услуги или производи), изворите на буџетот на државните агенции може да вклучуваат приходи од други министерства или од трети субјекти. Како стимулација за финансиска и менаџерска ефикасност, приходите во потполност нема да бидат присвоени од секторското министерство. Во уставните декрети или во протоколот на државната агенција, пропишан е систем на договори, кои го одредуваат режимот на буџетските суфицити кои потекнуваат од ефикасниот менаџмент. Агенциските планирани приходи се земени во предвид при воспоставувањето на основните придонеси на министерството и /или на цените на производите.

На крајот на годината државната агенција ќе треба да обезбеди до секторското министерство целосна финансиска сметка. Секое подценување на агенциските приходи во буџет периодот (со цел за поголемо усогласување на буџет), тогаш ќе биде откриено. Основачките статuti или агенциските протоколи регулираат што се случува со финансиските суфицити на крајот на годината. Во практика често постои комбинација на намените: дел може да оди како дивиденда во буџетот, друг дел може да биде употребен за да се дозволи намалување на цените, а земајќи го во обзир следењето на Системот на сметководство на пресметковна основа, поголемиот дел ќе води кон пораст на основните ресурси (кои ќе бидат искористени во наредната година за буџети за инвестиции).

Д. Менаџмент на извршување, Внатрешна контрола и надворешна ревизија

Извршување

За да добијат статус на државна агенција, службите кои се кандидати потребно е да објаснат како нивното идно подобрување на ефикасност систематски ќе биде оценето во иднина. Првичниот употребен индикатор е износот на цени за дадените производи или услуги. Овие производи или услуги мораат да бидат мерливи во квантитет и квалитет. Извршување на целите дефинирано од агенциите се придржува за потребата од пораст на ефикасноста. Во вообичаениот буџетски циклус, редовните извештаи за извршувањата се доставуваат до секторското министерство. Во прилог на тоа државните агенции му доставуваат на секторското министерство повеќе годишен преглед на планираните цели за ефикасност.

Внатрешна контрола

Како нов услов за влез, државните агенции мораат да поседуваат систем на производствено планирање и контрола. Ова вклучува и обврзувачки систем на внатрешна контрола покрај која менаџментот на агенцијата ќе биде во состојба да ги надгледува и да раководи со производствените процеси. Државните стандарди за внатрешна контрола се во функција.

Надворешна ревизија

Како составен дел на државата, Холандскиот Ревизорски суд ги

ревидира државните агенции. Судот ја оценува регуларноста и ефикасноста на дејствувањето на агенцијата и на финансискиот менаџмент. Како и сите ревизорски извештаи и овие се насочени кон Парламентот. Претходно секторскиот министер има право да ги прочита и да одговори на судските наоди.

“Служби за сметководство на пресметковна основа“: државни агенции (après la lettre)

Во прилог на државните агенции, други имплементирани услуги на националните министерства може да добијат дозвола за употреба на системот на *сметководство на пресметковна основа*.

4. Вертикални сектори: Универзитети, Болници и Музеи

Во прилог на горе наведените основни карактеристики на финансиското менаџирање и контрола на Холандските агенции, три сектора заслужуваат посебно внимание: болници, универзитети и музеи. Како и на друго место во овој извештај, ќе се сконцентрираме на институциите кои и покрај својата автономна позиција се цврсто поставени во јавната област. Треба да се запамети дека постојат бројни приватни музеи во Холандија, и, иако со многу помал обем, приватни клиники и еден приватен универзитет.

Болници

Холандија поседува висок степен на здравствена заштита со стапка на (задолжително) осигурување кое опфаќа 100 проценти. Вкупната потрошувачка за секторот за здравствена заштита изнесувала 66.4 милијарди во 1998 година што значи 21 процент од вкупните нето расходи на националната власт и на социјалните фондови. Клучните принципи на Холандските системи се: *солидарност* (помеѓу помладите и постарите, здравите и болните, богатите и сиромашните), достапност, “платежност” и слобода на избор (помеѓу институциите, докторите итн).¹⁸ Министерот за Здравство е одговорен за чување на овие вредности. Во Холандија има 156 болници, повеќето од нив се општи болници (па се до универзитетски болници). Само 15 проценти од општите болници припаѓаат во јавниот сектор, а останатите 85 проценти се приватна сопственост и автономно се управувани како непрофитабилни субјекти.

Постојат четири извори на средства во здравствениот сектор. Задолжителното социјално здравствено осигурување изнесува приближно 70 проценти од буџетот. Приватните и јавните извори на средства придонесуваат со други 12 и 9 проценти соодветно. Директните исплати прават биланс со околу 9 проценти (Централна Агенција за Тарифи за Здравствена Заштита, 1995 година). Поради таквата посебна одговорност за здравствена заштита, државата (Министерство за Здравство) има важна улога во здравствениот сектор. Покрај другото

¹⁸ Министерство за јавно здравје, благосостојба и спортови *Jaaroverzicht Zorg 1997* (1997 Годишен извештај за здравјето), 1997

владините интервенции вклучуваат и публикација на годишниот план за здравствени трошоци (кој содржи вкупниот индикативен буџет) и детална регулатива на двете задолжителни осигурителни шеми.¹⁹ Министерот за Финансии ја контролира буџетската рамка за здравствена заштита.

И покрај неколкуте обиди за радикални реформи предложени последниве години, камен темелник на системот е сеуште Закон за Тарифи во Здравствена Заштита од 1982 година (HCTL – Health Care Tariffs Law) и Законот за болнички набавки. Законот за болнички набавки е основен владин инструмент за планирање, со кој се регулира кои институции се овластени да даваат болнички услуги и под кои услови. Законот за тарифи во здравствената заштита е имплементиран и следен од Централната агенција за тарифите во здравствената заштита. Целта на HCTL е унапредување на добро избалансираниот систем на тарифи кој би овозможил подобра буџетска контрола.

Како резултат на тоа од 1983 година во билатералните спогодби, болниците и осигурителните компании го одредуваат болничкиот буџет земајќи ги во предвид опсегот на болнички услуги (сместувања, болничка нега, операции) и примена на правците на законот за тарифи во здравствената заштита (квантитет на кревети, доктори, сестри, медицински приходи, стандардни трошоци итн). На овој начин, буџетот - кој мора да биде одобрен од Централната Агенција - одговара на предвидениот опсег на болнички услуги за различни категории и цени за секоја услуга. Еднаш заснована, согласноста за буџетот им обезбедува сигурност на болниците. Во случај стварните исплати на болниците од осигурителните компании и/или од осигурениците да отстапуваат од очекувањето (поради различен опсег на болничка продуктивност) резултирачкиот суфицит или дефицит ќе се елиминира во следната година со усогласување на цените.

Болничката управа - составена од Надзорен Одбор и Одбор на Директори - е таа која што е одговорна за ефикасноста во користењето на буџетските средства. Во прилог, таа е одговорна за одржување на потребното ниво на инфраструктура за здравствена заштита - како во квалитет така и во квантитетот. Болничката управа мора да направи еден баланс помеѓу договорениот буџет за болницата со тековните трошоци (плата, трошоци за социјално осигурување, хранарина и медицинска опрема): тековните трошоци може да не го надминат пресметаниот болнички буџет. И покрај рамките во кои е поставен буџетот, болничката управа поседува флексибилност да ги замени влезните ставки во рамките на буџетот.

Треба да се има во предвид дека болниците во Холандија би можеле едвај да бидат опишани како “целосни субјекти”. Интересите на нивниот менаџмент и на медицинскиот персонал не се секогаш исти. Начинот на буџетирање на болниците и начинот на буџетирање на медицинските специјалисти е различен и се врши одвоено. Онаму каде што болничката управа ги брани интересите на финансискиот менаџмент, специјалистите и даваат приоритет на медицинската рационалност.

¹⁹ Види OECD здравствени студии број 2, *реформите на здравството* (OECD 1992), глава 7: “Реформите на здравствениот систем во Холандија”

*Универзитети*²⁰

Покрај приватниот универзитетот Nijenrode, постојат други четиринаесет универзитети во Холандија. Најстариот универзитет во земјата Leyden Универзитетот е основан во 1575 година. Постојат три технолошки, девет “редовни” и еден земјоделски универзитет. Последниот е под јурисдикција на Министерството за Земјоделство.

Холандските универзитети поседуваат структура на демократски менаџмент. Извршниот Одбор кој се состои од декан и ректор, претставува раководител на секоја универзитетска управа. Министерот за Образование ги номинира членовите на одборот. Советуван од Деканите на факултетите на универзитетот, Извршниот Одбор е одговорен за управување со универзитетот и за долгорочна стратегија. Советот на универзитетот чија што најважна задача е да го одреди буџетот на универзитетот, го контролира одборот. Овој Совет вклучува академски и не академски персонал и студенти.

Холанските универзитети имаат три главни извори на приходи: Државната Влада (Министерството за Образование, Култура и Наука) Холандска организација за научни истражувања и “местото на пазарот”. Всушност овие буквално се сфатени како прв, втор и трет извор на пари. Основен финансиер е државата се разбира, која што обезбедува до 64 проценти од универзитетскиот буџет. Влезните приходи од истражувањата финансирани или субвенционирани од холандската организација за научни истражувања изнесуваат 10 проценти од буџетот на универзитетот. Активностите на трети лица изнесуваат четвртина од универзитетскиот буџет. Овие приходи се потврдуваат со договорот за истражување за компаниите на приватниот сектор и за одделите на Владата. Во последните десет години и повеќе размерот на приходите кој доаѓаат од државата опаѓа.

Придонесот на националната власт во буџетот е годишно определен. Се состои од три различни компоненти: пашална сума, буџет за покривање на трошоци за прерано пензионирање и невработеност на универзитетскиот персонал, како и износ за инвестиции во универзитетскиот комплекс. Во прилог помал износ од буџетот се дава за постдипломски курсеви за професори и универзитети со болничка практика. Пашалната сума е пресметана врз основа на финансиска формула, во која се внесени трошоците за образование (базирани на број на студенти и број на доделени дипломи), истражување (базирани на докторски дисертации и самостојни дела) и трошоците за вкрстени интеграции помеѓу истражувањето и образованието, кои се инкорпорирани.

Во принцип како и да е, холандските универзитети имаат поголема автономност во финансиското менаџирање и можат да ги користат овие

²⁰ Најголем дел од информациите кои се овде презентирани се превземени од брошурата “Универзитети во Холандија” од Здружението на Универзитети во Холандија (VSNU), Utrecht 1996 и Законот за високо образование и истражување од 1993

средства на начин кој го сметаат за соодветен. Тие функционираат во состав на Министерството за Образование, Култура и Наука. Пред 1980 година државата беше инволвирана во секој детал на универзитетското образование, истражување, сместување, положба и кадровски политики. Денес универзитетите самите се одговорни за менаџирањето и за работата внатре во својата институција. Ова вклучува одлуки за упис за земјиште, за воведување на нови законски форми и управување со други средства. Овој развој е формално ратификуван во Законот за високо образование и истражување од 1993 година. Сепак во некои области државата има влијание (на пример за студентските стипендии, за интернационализирање на универзитетското образование и истражување, и во квалитетот на универзитетските образовни програми.)

Со Законот за високо образование и истражување улогата на државата во финансиското управување се промени од заштитна контрола *ex-ante* за санкционирање на контрола *ex-post*. Квалитетот и квантитетот на универзитетската продуктивност (дипломирани студенти, докторски дисертации, друго истражувачко производство) се основа за воспоставување на нов однос помеѓу Министерството за Образование, култура и наука и универзитетите. Универзитетите имаат развиено квалитетни планови за управување. Надворешните проценки за квалитетот ги дополнуваат овие системи и е целта да се потврди квалитетот на образованието и да се придонесе за квалитетен менаџмент. Универзитетите се обврзани да поднесуваа годишни ревидирани извештаи, да обезбедуваат податоци за расходите (вклучувајќи ги и “трошоци - извори”) и за продуктивноста (број на дипломирани студенти и докторски дисертации). Приходите од “третиот извор на пари” (договорно истражување) мора да бидат вклучени во буџетите и финансиските сметки кои универзитетот му ги презентира на министерството.

Музеи

Во Холандија постојат повеќе од 700 музеи, од кои повеќето се приватни. Од 192 јавни музеи во Холандија, 51 од нив се државни музеи (Vollebergh 1997).

Во почетокот на 1990-те години поранешните Холандски државни музеи беа трансформирани во приватно правни лица. Образложението за ова е да се намали влијанието на власта и да се постигне одредена заштеда. Како облик, компанијата со ограничена одговорност (the *Naamloze Vennootschap* или NV) беше ослободена на фискална основа. Наместо тоа музеите беа преобразени во фондации, каде што Надзорните одбори беа именувани и разрешувани од Министерот за Култура. Надзорниот Одбор ја именува управата на фондацијата (Бордот на Директори). На овој начин министерската одговорност е обезбедена. Како фондации, музеите се достапни за приватни спонзори и волонтери. Основањето на новите фондации се одвива согласно стандардната регулатива, која е предмет на одобрување од Парламентот.

Државата Холандија останува законски сопственик на Музејските

колекции. Музеите ги поседуваат колекциите на заем и плаќаат закуп за просториите во кои работат (договор во времетраење од 30 години склучен со Министерството за Финансирање на услуги од одредена област). Управата на музејот може да стекне предмети за колекцијата на музејот (во државна сопственост). Во прилог, преку консултации со подрачната служба, управата на музејот може да донесе одлука за да земе под наем одредени делови од имотот. Музејскиот буџет се состои од државна субвенција, доделена како влез на хонорарни приходи, дотации и други извори. И покрај експериментите со производствениот буџет во раните 1990 години, министерството за култура го донесе субвенцискиот модел: врз основа на годишните планови и договори на мерливи остварувања (број на посетители, изложби, набавки) музејот добива повеќе годишна паушална сума за буџетот. Годишните планови и проценки на приходите и расходите мора да ги исполнуваат условите пропишани од Министерот за Култура. Инаку додатните приходи нема да бидат одземени од субвенциите. Холандските Музеи се ослободени од плаќање данок на додадена вредност.

БИБЛИОГРАФИЈА

Coops, R.H.; B.M.J. Pauw; Y.C.T.M. van Rooy en J. Weitenberg (1995), *Van overheid naar markt*, SDU Uitgevers, Den Haag.

De Groot, H (1994), "Privatisering van de eerste zes rijksmusea", in *Bb*, No. 22,11 November 1994.

De Snaijer, J.B. (1995), "Publieke taak en private markt vanuit het perspectief van het vennootschapsrecht", in *Publieke taak, private markt*, Kluwer, Deventer 1997.

Haffner, R.C.G. и K.G. Berden (1998), "The Netherlands", in *Survey of Budgeting Developments* (prepared for the OECD/PUMA 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials), OECD/PUMA, February 1998.

Peters, J.A.F. (1997), "Voorkeuren in vormgeving van (zelfstandige) bestuursorganen", in *Tijdschrift Privatisering*, Jrg. 4, No. 5, 3 June 1997.

Roberts, S. (1997), "The Implementation of Dutch Public Management Reforms 1980 — 1996", in *Public Management Reforms: Five Country Studies*, Ministry of Finance (Finland), 1997.

Schreuder, C.A. (1994), *Publiekechtelijke taken, private rechtspersonen*, Kluwer, Deventer 1994.

Van de Ven, A.T.L.M. (1995), "Verzelfstandiging: vormen en begrippen", in *Financieel overheidsmanagement*, mei 1995, pp.2-14.

Van de Ven, A.T.L.M. (1997), *Structural Adjustment and Economic Incentives in the Dutch Public Sector* (paper written for IASIA), Ministry of Finance, 26 March 1997.

Van Rossum, A.A. (1997), "Het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen" (NV of BV) in het kader van privatisering, in *RM Tremis*, 1997, No. 3.

Van Rossum, N. и M. Visser (1997), "Jaarlijks worstelen met het krappe budget", in *Elsevier magazine*, 20 September 1997.

ПОГЛАВЈЕ 5. ДРЖАВЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ПОРТУГАЛИЈА

Од Mr. Nuno Vitorino

(Би сакале да изразиме благодарност за асистенцијата и коментарите од Ms. Maria Adelaide Ruano)

1. Вовед

Поради специфичните карактеристики на Португалскиот политички и административен систем, описот на системот на јавни агенции мора да започне со едно кратко објаснување за широките уставни одредби, како и со коментари за други неодамнешни развои.

Следејќи ја уставната позадина, овој документ ќе презентира еден целокупен опис на административната организација, заедно со категоризирање на јавните агенции и заедничките карактеристики. Исто така ќе се фокусираме во контекст на прикажување на основни правила и процедури на финансискиот менаџмент и контрола, на најважните аспекти на јавната финансиска администрација и мислење и содржина на различните степени на автономност на јавните субјекти.

За да се дополни прикажувањето на карактеристиките и правилата кои се применуваат на јавните субјекти, овој документ ќе вклучи и презентација на новиот јавно сметководствен план, вклучувајќи ги неговите карактеристики, дефинирани сметки и сметководствени принципи.

Одредени препораки за правилата за набавка на добра, услуги и договори за јавни работи се дискутирани, вклучувајќи и опис на главните субјекти за контрола.

Посебните правила за компаниите кои се во државна сопственост и за оние со мешовита сопственост се исто така кратко опишани во овој документ.

Презентацијата на овој хоризонтален систем на јавни агенции во Португалија вклучува и преглед под следните наслови и тоа: за законски статус, главни карактеристики на билансот на состојба, буџет и на крај, менаџмент на извршување, контрола и ревизија.

И на крајот овој документ содржи краток преглед на диференцијалната апликација на хоризонталниот систем во секторите за образование, здравство и култура.

2. Јавна администрација во Португалија – Преглед

2.1 Уставен осврт

Со донесување на Уставот, рано во минатиот век^x, со демократската организација на независно законодавство, извршна и судска власт, Португалија е позната - воглавно од политички и историски причини како

невообичаена карактеристика на законодавната надлежност на Владата. Иако малку ограничени по револуцијата во 1974 година овие карактеристики остануваат во примена.

Согласно сегашниот Устав, Владата не само што има овластувања да ги одобрува законите и регулативите, да ги имплементира принципите определени со парламентарните закони, туку поседува и додатни овластувања да донесува закони за работи кои не се “дадени исклучиво” на Парламентот, а исто така во области во кои законската одговорност е делегирана од Парламентот како што е предвидено во Уставот.^{xi}

Уставот посебно ги определува работите каде законската надлежност може да биде делегирана од Парламентот на Владата: овој документ ги содржи следните работи кои имаат потенцијално дејство врз менаџментот и контролата на јавните агенции:

- дефинирање на секторите за имот, вклучувајќи ги и секторите каде приватните компании и слични субјекти не се овластени да делуваат; последниот дел на оваа формулација датира од револуционерната ориентација на уставот од 1974 година и е некомпатибилна со сегашни политики и нема никаков практичен ефект врз активностите на приватниот сектор
- земјоделска политика базирана и дефинирана на минималните и максималните димензии на приватните земјоделски експлоатирачки единици
- статусни правила на локалната власт
- локален финасиски систем
- јавни здруженија, граѓански гаранции и административна одговорност
- јавни средства, дефиниција и организација
- статус на компаниите во државна сопственост.

Потребно е да се забележи дека пренесувањето на законодавната надлежност од Парламентот на Владата не е само теоретска, туку е и практично регулирана, односно кога политичката партија што е на власт има мнозинство во Парламентот.

Во зависност од гледната точка, овие уставни аранжмани може да придонесат или за поголема флексибилност на јавната администрација или за намалена флексибилност.

Флексибилноста е поголема во смисла кога Владите генерално зборувано се повеќе заинтересирани со социјални, економски и јавни мислења, движења и притисок одколку Парламентот и затоа е подобро да се прифатат постоечките правила и режимите да бидат во чекор со промената на условите.

Од друга страна пак флексибилноста е намалена кога Владата се ослонува само на своите законски овластувања за поправање, со правни инструменти и процедури, одлуки и договори кои би биле подобро определени од средствата за јавно управување.

2.2. Широка административна организација

Португалската административна организација е строго централизирана и широко конструирана по пример на францускиот модел.

До неодамна Уставот дозволуваше само две нивоа на власт, централна и локална власт. Локалните власти во Португалија се релативно мали^{xii} и традиционално поседуваат ограничени овластувања и ресурси.

Уставот од 1976 година ги определува децентрализираните овластувања и ресурси на општините и исто така обезбедува создавање на посредно ниво на власт - регионалната власт.

И покрај тоа, регионите сеуште не се создадени^{xiii} со исклучок на островите Azores и Madeira, кој станаа автономни региони.

Многу важни овластувања се пренесени од државата на локалните власти, заедно со здружени финансиски ресурси, така да локалните власти се одговорни за управување со помалку од 10% на државните финансиски ресурси.

Во португалската централизирана администрација отсекогаш постоела јасна доминација на Министерството за Финансии, во однос на буџетскиот и трезорски менаџмент како и со финансиската контрола.

Надлежноста за јавниот кадровски глобален менаџмент, кој во истиот период беше интегриран во новото министерство за административна реформа, сега е управувана од Државниот Секретар за јавна администрација и административна модернизација во Министерството за реформи на државната и јавната администрација.

Една од најрелевантните иновации кои влијаат на јавните агенции беше воспоставување на институција оделена од Министерството за Финансии која ќе го планира и менаџира инвестициониот буџет^{xiv}

По 1986 година, со португалската интеграција во Европската Унија, полибералниот пристап до јавната политики и менаџмент водеше кон важни усовршувања како што е приватизација на компаниите во јавна сопственост, а во некои одредени ситуации и приближување на управувачки правила и процедури на приватниот сектор до јавните субјекти.

2.3. Категории на јавни агенции

Во рамките на различното објаснување на Португалската јавна администрација возможно е да се идентификуваат концептуалните и оперативните образложенија - четирите главни категории на јавните субјекти:

- Прво, оние кои се интегрирани во структурата на Министерствата и се јасно предмет на супервизија и упатства од членовите на Владата
- Второ, оние кои дејствуваат со одредена автономност, водени или од природата на нивните одговорности или од практични причини

(како што е фактот дека тие имаат ограничен територијален мандат), се сеуште целосно интегрирани во рамките на Владата

- Третата категорија се состои од субјекти кои имаат сопствено управувачко тело и обично стекнуваат одделен правен идентитет. Тие организации остануваат под власт на Владата преку индиректни инструменти. Тие ги спроведуваат своите активности под одговорност на нивните владини тела, тие имаат сопствени средства, приходи, буџет и службеници, како и самите се одговорни за евентуалните долгови. – Како и да е тие сеуште добиваат инструкции и насоки за своите активности и начини за нивно имплементирање, остануваат под политичка супервизија и контрола од Владата и не се овластени самостојно да ги назначат своите менаџери
- Последната категорија ги содржи оние субјекти кои имаат скоро приватен законски и управувачки статус дури и ако државата учествува во нивниот капитал и одреден степен на супервизија се презема од членовите на Владата.

Поради тоа што третата категорија претставува главна тема на оваа студија, потребно е да се определи главната причина поради која согласно Португалското искуство, го оправдува не само основањето на ваквите јавни тела или - јавни агенции - туку и зголемување на нивниот број.

Позитивните причини може да се дефинираат како (i) техничка сложеност на функциите и одговорностите на таквите организации, (ii) управувачки барања за поефективно извршување или (iii) влијанието на нивните активности било од политички или социјални услови или од јавното мислење; но постојат и две негативни образложенија кои можат да се дефинираат како (iv) желба за избегнување на јавните сметководствени процедури, кадровската менаџмент дисциплина и буџетска контрола и (v) желба за намалување на финансискиот и политичкиот мониторинг и контрола, особено од Сметководствен Суд и Парламентот.

2.4. Јавна финансиска администрација

Важниот придонес во формалното толкување на класификација на јавните субјекти беше обезбеден како резултат на современите јавни сметководствени реформи.

Основните начела на оваа реформа која беше прифатена во 1990 година^{xv}, се следните:

- Расходите повеќе не се предмет на претходно одобрение од страна на Министерството за Финансии (тоа би значело, во општи услови, зголемена самостојност на јавните служби)
- Јавната финансиска администрација треба да се спроведе на два основни принципи: основно правило кое е дефинирано како “административна автономија” и принцип на исклучок дефиниран како “административна и финансиска автономија”. Со неколку исклучока и транзициони правила, административната и финансиска автономија треба да биде доделена до сите јавни служби во кој сопствените

приходи надминуваат две третини од нивните вкупни расходи.

- Јавното сметководство треба да биде организирано во два система: сметководствен систем за готовински плаќања (регистрација на готовински трансакции) кој ќе се употребува во јавните служби со административна автономија, сметководствен систем за обврски (регистрација на претпоставените обврски) кој ќе се употребува во јавните служби со административна и финансиска автономија.
- Треба да се воспостави нов систем за плаќања, со користење на банкарски трансфери или издавање на кредит врз база на налози.

Имплементацијата на овие реформи во 1992 придонесе за воспоставување на други две главни иновации.

Првата определува три критериуми за одобрување на расходите од сите јавни субјекти (овластување кое беше предмет на претходно одобрение од министерството за финансии) како што следи:

- Законска усогласеност, во смисла дека расходите мора да бидат направени согласно законот
- Финансиска регуларност, што значи дека расходите мора да бидат направени согласно буџетот и правилно класифицирани
- Принципите економичност, ефикасност и ефективност чија цел е да кореспондираат со максималната вредност за минимален трошок.

Втората иновација, која се однесува само на јавните субјекти со административна и финансиска автономија, наметнува контролни процедури од три вида:

- самоконтролаџви (исто така наречена и внатрешна контрола или менаџмент контрола) треба да биде организирана од одборите за управување
- внатрешна ревизијаџви спроведена од посебни ревизорски единици согласно систематски ревизорски процедури
- надворешна контрола од Сметководствен Суд.^{xviii}

Треба да се напомене дека овие одредби не се однесуваат на јавните субјекти и организации со повисок степен на автономија - главно компаниите во државна сопственост.

Законски и административни карактеристики на агенциите

Административна автономија

Субјектите класифицирани во оваа категорија имаат овластување да ги спроведуваат конечните административни документи за време на нивниот тековен мандат (т.е. документите кои ги содржат нивните надлежности и одговорности, во границите на разумен износ и предмет на упатство и овластување за контрола од нивниот министер).

Оваа категорија ги вклучува сите јавни служби чии износ на сопствени приходи е помал од две третини од нивните расходи, и го сочинуваат мнозинството на јавни служби.

Оперативни карактеристики на овој режим се:

- Финансискиот менаџмент е воден од административниот совет, составен од тројца членови и со исклучителни одговорности во финансиската област
- Буџетските распоредувања се прават во државниот буџет
- Прогноза за готовинските потреби треба да се доставува месечно до Министерството за Финансии со барање за одобрување на потребните средства. Ова барање ги покрива буџетските трансфери и сопствените ресурси бидејќи сопствените приходи мора да бидат депонирани во Трезорот. Месечната ефективна е лимитирана на максимум на една дванаестина 1/12 од годишниот буџет, доколку повисока цена не биде заедно одобрена од ресорниот министер и Министерот за Финансии.
- Министерот за Финансии преку Генералната Дирекција за буџетотџиц (која е претставувана од сопствена делегација во секое министерство) ја гарантира координацијата и централизацијата на системот; врши регистрирање и чување на сметки за побарување на средства; буџетски и трезорски трансакции и ја верификува законитоста на расходите
- Сите сопствени приходи мора да бидат депонирани во Трезорот
- Расходите подлежат на одобрение од Сметководствен Суд
- Секоја јавна служба со административна автономија е обврзана да поднесува до ресорниот министер годишен план за дејствување, кој ги содржи целите, намерите, ресурсите и нивната програма на активности, кој ќе послужи како основа за нивниот предлог буџет.

Административна и финансиска автономија

Како горенаведеното оваа категорија се состои од субјекти кои поседуваат капацитет за пораст на значајните приходи^{xx}.

Овој повисок степен на автономност мора да биде експлицитно изјаснет во Основачките акти^{xxi} и вообичаено кореспондира со признавање на одвоен законски идентитет. Овој статус ги овластува овие тела да поседуваат сопствен имот и да склучуваат договори за заеми (во граници и услови дефинирани од Парламентот а потоа и одобрени од Министерот за Финансии).

Приватните буџети на овие субјекти се интегрирани како глобален износ во државниот буџет. Што се однесува до финансискиот менаџмент, најважна разлика од поглед на степен на административна автономност е дека овие агенции се овластени самите да ги одредуваат апликациите за финансиски извори, како сопствени приходи така и буџетски трансфери.

Оперативните карактеристики на режимот на административно финансиска автономност се следниве:

- Финансиската автономност мора да биде формално признаена во основачкиот акт на јавната агенција
- Ваквите јавни субјекти поседуваат сопствен буџет, кој што е

инкорпориран во државниот буџет, кога нивните сопствени приходи надминуваат одредена сумаџии мора да бидат индивидуализирани во државниот буџет.

- Овие јавни субјекти спроведуваат свој финансиски менаџмент и сметководство. Тие не подлежат на индивидуална контрола од Генералната Дирекција за Буџет (General Directorate for the Budget), за законитоста на трошоците; туку таквата контрола се врши во глобални рамки. Како и да е Министерството за Финансии мора да ги одобри сите заеми, пред преговорите со финансиските институции.
- Финансискиот менаџмент е преземен од Советот за менаџирање, во чиј состав се вклучени претставници од Сметководствен Суд и Генералната Дирекција за Буџет кои се членови без право на глас.
- Сметководствените процедури се извршуваат во рамките на јавната агенција, заедно со управувањето со менаџментот на имот и трезор.
- Приватно буџетските предлози мора да бидат поднесени до Министерството за Финансии (Генералната Дирекција за Буџетот)
- Приватните приходи се пренесени и депонирани во трезорот, но и автоматски пресметани во приватните буџети
- Готовинските средства се достапни според месечни барања за средства кои се одобруваат од Генералната Дирекција за Буџет како што е погоре објаснето
- Секој финансиски суфицит на крајот на годината се пренесува во приватниот буџет за следната година
- Годишните финансиски сметки се објавуваат со овластувања на Советот за менаџирање, а претходно се прегледани од Генералната Дирекција за буџет и оценети од Сметководствен Суд.^{xxiii}

2.6. Официјален сметковен план за јавно сметководство

Владата во Септември 1997 година одобри одлука со законска сила за Официјален сметковен план за јавно сметководство, применлив од сите јавни субјекти - со исклучок на јавните компании - и е предмет на исклучоци или посебни одредби кои се однесуваат на^{xxiv} универзитетите, здравствениот сектор, социјално осугурување и локална власт. Ниедна од модификуваните одредби за овие сектори не е сеуште објавена.

Во рамките на Европската монетарна и економска унија, овој законодавен акт кој ќе биде постепено имплементиран, цели кон интеграција на различни сметководствени системи (буџетска класификација, класификации на билансот на состојба и економски аналитички класификации). Тоа се со намера да се дозволи подготовка на менаџмент алатки, подобрување на финансиската контрола, зголемување на достапните информации и достигнување на потранспарентен јавен менаџмент.

Други намери беа да се стандардизираат различните сметковни планови кои веќе постојат во одредени сектори на Португалската јавна администрација, и да се претстават релевантните аспекти на сметковни методи на приватниот сектор.

Најважните карактеристики на овој сметковен план се:

- Сметковниот систем не служи повеќе само за буџетските намени, туку тој исто така претставува поддршка за менаџментсо имотот, како и економски и финансиски анализи. Според тоа јавните субјекти и агенциите за контрола ќе ги поседуваат сите потребни средства за спроведување на современите менаџмент задачи вклучувајќи и проценка на извршувањето и проценка на јавните политики.
- Јавните сметки ќе ги регистрираат и финансиските и буџетските трансакции (принципот на двојно сметководство). Буџетското сметководство и финансиското сметководство, иако одвоени во смисла на посебни сметки кои се користат, се поврзани преку заеднички информативен систем кој користи десет класи на сметки, организирани во четири групи:

Групи на сметки	Класи	Сметки
1. Сметки за буџетско извршување	0	Сметки за буџетска контрола
	1	Готовински средства
	2	Трети страни
2. Сметки за биланс на состојба	1	Готовински средства
	2	Трети страни
	3	Акции
	4	Основни средства
	5	Имотни средства
3. Завршни сметки	8	Резултати
	6	Трошоци и загуби
	7	Добивка и профити
4. Сметки	8	Резултати
	9	Слободно аналитичко сметководство

- Додека регистарот на финансиски трансакции ќе го употребува сметководство на пресметковна основа, буџетските трансакции ќе бидат пресметани на готовинска основа
- финансиските извештаи ќе содржат три документи: биланс на состојба, сметка за профит и загуба и планови за извршување на буџетот (стварните расходи споредени со буџетот, стварните приходи споредени со буџетот и прилив и одлив на парични средства)

Водечките принципи на кои се ослонува оваа сметководствена реформа се:

- претпазливост, што значи дека финансиските планови треба да изразуваат внимателни исплати во случај на несигурност додека експлицитно управуваат со употребата на скриени резерви, подценување на средствата и приходите и преценување на пасивата и трошоците;
- континуитет, во смисла дека административните субјекти е

предвидено да продолжат со своето работење во неопределена иднина;

- историски трошоци, според кои сметководствените регистри мора да се базираат на стекнатите или производните трошоци, во константна или номинална вредност;
- специјализација, со цел да обезбеди приходите и расходите да бидат препознатливи кога ќе се појават, независно од времето кога биле добиени или платени. (законодавството го употребува поимот “специјализација” наместо по соодветниот израз “сметководство на пресметковна основа”;
- конзистентност, што значи дека секоја модификација во сметководствените дефиниции од една во друга година мора да биде оправдана во белешките на финансиските извештаи и исто така резултатите од таа модификација мора да бидат целосно квантитативно одредени во годишните финансиски извештаи;
- неуррамнотеженост на салдата, во смисла дека позитивните и негативните сметки може да не бидат израмнети во билансот на состојба; во сметките за профит и загуба или пак во сметките за буџетско извршување;
- материјалност, во смисла дека сите финансиски салда мора да се земат во предвид при секоја важна трансакција;

Јавниот сметковен план исто така го дефинира сметководствениот субјект, имено телата на јавна администрација кои мораат да изготвуваат и поднесуваат сметки.

Се очекува овој нов план за јавно сметководство да обезбеди подобри услови за:

- Да се обезбеди стратешки поглед во донесувањето на одлуки за буџетот (особено со употреба на повеќе годишно буџетирање и прогнозирање на идните потреби за трошоци)
- Поднесување потребни информации за ефективна контрола на јавната финансиска активност
- Засилување на транспарентноста на финансиските и имотни трансакции и на финансиските врски со јавната администрација
- Олеснување на начинот за проценка на релевантни национални сметководствени агрегати, како што се бара и во состав на Европската буџетска и финансиска дисциплина поврзана со Европската монетарна и економска унија.

Заедно со овие цели и интереси, системот би требало да обезбеди услови за траен и интегриран буџетски менаџмент, со давање предност на информатичката технологија, на подобра децентрализација на власта и поголема одговорност на јавните управители.^{xxv}

2.7. Јавна набавка

Заменувајќи ги старите законски норми, Владата во Март 1995 година одобри Декрет закон кој го дефинира новиот режим за набавка на добра, услови за закупување, градежни услуги и други услуги. Овој режим се однесува на сите јавни субјекти со исклучок на компаниите кои се во

државна сопственост.

Новите правила го одредуваат максимално овластување за трошење за две категории на агенции и степенот на извршна власт.

- Општи максимални нивоа:
 - 10 милиони ескудоси (приближно 50.000 американски долари) за менаџерите на јавните субјекти со административна автономност
 - милиони ескуди за менаџерите на јавните субјекти со административна и финансиска автономност
 - 500 милиони ескуди за министрите
 - 1 000 милион ескуди за Премиерот
 - без ограничување за Советот на Министри

во однос на расходите кои се вклучени во плановите за активности прописно се одобрени од овластени членови на Владата:

- 20 милиони ескуди за менаџерите на јавните субјекти со административна автономност
- 40 милиони ескуди за менаџерите на јавните субјекти со административна и финансиска автономност

Во однос на расходите според повеќе годишните планови и програми кои беа одобрени со закон:

- 100 милиони ескуди за менаџерите на јавните субјекти со административна автономност
- 200 милиони ескуди (приближно 1.0 милион американски долари) за менаџерите на јавните субјекти со административна и финансиска автономност
- без ограничување за министрите и Советот на Министри. ^{xxvi}

2.8. Субјекти за контрола

Во системот на Португалија постојат неколку субјекти овластени да вршат контрола на јавните финансии.

Најважниот субјект од нив е Сметководствениот Суд кој дејствува согласно Уставот, претставува дел од судската власт и е врховно тело за контрола на законитоста на јавните расходи и за процена на јавните сметки. Неговите одредени овластувања вклучуваат и проценување на финансиските сметки на централната, регионалната (Azores и Madeira) и локалната власт и на администрацијата за социјално осигурување. Има и судски овластувања за справување со финансиските прекршоци.

Во рамките на неговото основање и организациските акти (кои се одобруваат од Парламентот), Сметководствениот Суд ја гарантира законитоста и правилноста на јавните приходи и расходи, ја испитува издржливоста на финансискиот менаџмент и ја применува судската моќ

кога станува збор за финансиските прекршоци. Неговите овластувања се однесуваат на сите јавни субјекти вклучувајќи ги и компаниите во државна сопственост.

Иако Судот има овластување да се вмешува во сите јавни субјекти и во сите фази на јавно финансиски менаџмент, најважниот аспект (што е невообичаено за Европските парламентарни ревизорски институции) за постигнување на целите на оваа студија е неговата улога во претходно (a priori) одобрување на одредени видови на јавни расходи.^{xxvii}

Различни закони донесени од Парламентот или Владата пропишуваат специфични трансакции или законски инструменти, за што е потребно претходно (a priori) одобрување од Сметководствениот Суд. Наведените трансакции вклучуваат процедури за позајмувања и именување на државни службеници. Во сите вакви случаи дејството или законскиот инструмент нема да се спроведе пред издавање на дозвола или декларација за согласност од Сметководствениот Суд. Сите јавни субјекти се обврзани да поднесуваат завршни сметки до Сметководствениот Суд на ревизија и одбрение. Сметководствениот Суд е одговорен за проценка на системите за внатрешната контрола во јавните субјекти, вклучувајќи и преглед на законитоста, економичноста, ефикасноста и ефективноста на нивниот финансиски менаџмент.

Вториот важен орган за контрола е Генералниот Инспекторат за Финансии во склоп на Министерството за Финансии, кој е одговорен за финансиска контрола и техничка поддршка. Овие функции вклучуваат (i) контрола на јавно финансиските служби и трезорот, (ii) извршување на инспекции во сите јавни субјекти^{xxviii} и јавни или приватни компании кои се однесуваат на економски, финансиски и фискални прашања, (iii) имплементација на финансиски ревизии за јавните и приватните компании (со исклучок на банките и осугурителните друштва). Неговото вмешување се состои воглавно од инспекции и истраги.

Генералниот Инспекторат има овластувања да учествува во законодавните процеси, да дава предлози кои се однесуваат на фискалниот систем или иницијативи за подобрување на делувањето на јавните компании или други јавни субјекти.

Како што е погоре кажано, постојат внатрешни ревизорски служби или инспекторати во склоп на Министерствата, со што се надополнуваат активностите на Генералниот Инспекторат за Финансии со водење финансиска и извршна ревизија на јавните субјекти кои се зависни од нивните министерства. Овие служби известуваат директно до нивните соодветни министри за да се осигура назависноста на оние кои биле предмет на ревизија.

Четвртата институција за контрола ја споменавме претходно неколку пати во овој документ, Генералната дирекција за буџетот. Оваа Генерална Дирекција претставува оперативен, технички и консултативен орган во склоп на Министерството за Финансии, одговорен за јавно сметководство. Како дополна на централната канцеларија исто така има

делегации на претставници во секое министерство^{xxix} Функциите на Генерална Дирекција се состојат од техничка подготовка на државниот буџет, следење на извршувањето (вклучувајќи и измени) на буџетот, елаборација на националните завршни сметки и економска и финансиска анализа на сите законодавни иницијативи.

Одговорностите на претставниците во секое министерство се следниве:

- учество во подготовка на државниот буџет за обезбедување истоветност со законите и одредбите и одобрување на индивидуални буџет проекти од надлежни власти;
- испитување и доставување до Министерството за Финансии на барањата за измени на буџетот;
- преглед и корекција на сметководствената класификација на јавните приходи и расходи;
- преглед и одобрување на налозите за исплата;
- вршење на финансиска контрола врз јавните проекти за инвестирања;
- водење на сметководствените регистри;
- водење на биографски регистри за државните службеници;
- подготовка на информации и податоци потребни за изготвување за јавните сметки;
- техничка поддршка на финансискиот менаџмент на сите јавни субјекти;
- мониторинг на Португалското финансиско учество во проекти кофинансирани од Европските фондови, вклучувајќи и испитување на нивниот буџет и усогласеност со законот.

Конечно треба да се спомене улогата на Генералната Дирекција за Јавна администрација, која е одговорна за политичкиот развој, ревизија, координација и техничка поддршка во поглед на човечките ресурси. Генералната Дирекција подпаѓа под Државниот Секретар за Административна модернизација во Министерството за реформи на државната и јавна администрација.

Целите на Генералната Дирекција се рационализирање на јавно административните структури, промовирање на целосно вработување и социјално професионален развој на човечките ресурси и со тоа да придонесе за подобрување на перформансите и дисциплината на јавниот менаџмент.

2.9. Компании во државна сопственост

Јавните институции во Португалија вклучуваат и претпријатија во државна сопственост. Имено таквите субјекти се основани со посебни Декрет закони на Владата, нивниот финансиски менаџмент е во главно воден во рамките на приватниот сектор. Три забележливи разлики од соработниците во приватниот сектор се: нивното потекло т.е. основање со одлука на државата, изворот на нивната нето вредност на капиталот (целосна или делумна) во државниот буџет и начелото дека тие постојат за да му служат на јавниот интерес.

По револуцијата од 1974 година, согласно со политичките ориентации во

тоа време, многу приватни компании беа национализирани, создавајќи еден простран економски сектор. Оттогаш ситуацијата е драматично променета, по ревизијата на Уставот во 1989 година и со португалиската интеграција во ЕУ, Владите успешно имплементираа програма за приватизација која сега ги достигнува последните фази.

Останатите компании во државна сопственост дејствуваат во сектори кои се сметаат за “стратегиски”^{xxx}.

Јавните компании поседуваат посебен законски идентитет, нивното поле на дејствување е определено со статутот за основање (одобрен од Советот на Министри) и ги следат своите цели за профит.

Овие компании имаат два органи на управување: Одбор на Директори и Фискалната Комисија. Одборот на Директори врши политички и извршни функции, додека пак Фискалната Комисија врши надзор врз законитоста и извршувањето на менаџментот, како и врз сметководството. Генералниот Инспекторат за финансии е одговорен за ревизија на нивните сметки.

Членовите на Одборот на Директори се именувани од Советот на Министри, додека пак членовите на Фискалната Комисија се заеднички именувани од ресорниот Министер и Министерот за Финансии заедно.

Постојат и други ситуации каде што државата поседува малцинство од акционерскиот капитал на компаниите кои работат во согласност со комерцијалниот закон (и имаат според тоа, речиси статус на приватен сектор). Во овие ситуации, сите организациски, менаџерски и контролни правила и процедури се оние кои се применуваат за приватните компании, со еден важен исклучок: откако нивните сметки ќе бидат прегледани од посебни ревизорски органи и органи за контрола, тие се прегледувани и од Генералниот Инспекторат за Финансии, при што содржината на овој преглед мора да се земе во предвид од претставникот на португалиската држава во Годишното Генерално Собрание на акционери каде што се преиспитуваат сметките.

3. Резиме на генералните правила на финансискиот менаџмент на јавните агенции

Досегашната презентација за финансискиот менаџмент и контрола во јавниот сектор на Португалија, цели кон обезбедување не само на тлото за разбирање на состојбата на јавните агенции, туку исто така и опис на распространетите хоризонтални структури, правила и процедури.

Системот за финансиски менаџмент во Португалија е мешавина во смисла дека присуството на генералните објаснувања коегзистира со значаен број на исклучоци или посебни случаи.

Пред да презентираме некои од овие специфични ситуации за одделни сектори, во следниот текст ќе се сконцентрираме на хоризонталниот систем кој важи за поголемиот број на јавни агенции во Португалија, со резиме на она што е претходно дискутирано со различна систематизација:

Законски статус

Јавните агенции во Португалија секогаш се основаат со законско обврзувачки акт кој ја определува нивната улога, управувачката структура, степенот на автономија, внатрешната организација, статусот на службениците и финансиските менаџмент правила и процедури. Според тоа, секоја измена на еден од овие статусни аспекти на агенцискиот статус мора да биде законски одобрена.

Иако во некои ситуации законските иницијативи и одобренија на статусот на јавните агенции ги прави Парламентот, почесто тоа спаѓа во надлежност на Владата, вклучувајќи го и Советот на Министрите. Првичната иницијатива секогаш му припаѓа на заинтересираното Министерство, кое мора да добие инволвираност и одобрение од Министерството за Финансии пред поднесување на законскиот предлог до Советот на Министри.

Главните мотиви за основање на јавните агенции може да се пронајдат во потребата за подобрување на ефикасноста во јавните субјекти, или да се дозволи помалку рестриктивни менаџмент процедури и однесувања, или да се загарантира поблизок однос со граѓаните или клиентите; а во некои ситуации таквите оправдувања се почесто се користат како изговор за вистинската причина која е намалување на работата со документација и избегнување детална финансиска, политичка и парламентарна контрола.

Јавните агенции со административна и финансиска автономија добиваат посебен законски идентитет и се регулирани со јавен закон.

Именувањето на управните органи е одговорност на министерот за надзор. За јавните агенции со административна и финансиска автономија за именувањата потребно е одобрение и од Министерот за Финансии.

Согласно со законодавството опишано погоре, јавните агенции во Португалија, релевантни за оваа студија се оние кои имаат статус на административна и финансиска автономија (иако постојат мали разлики кои се однесуваат на нивните менаџерски овластувања).

Дефинирањето на видовите во оваа категорија може да се направи врз основа на три критериуми: природата на нивните одговорности, нивните секторски активности или нивното пространо влијание. Во првиот случај може да сретнеме јавни агенции со регулаторни или извршни функции, а во вториот случај институции во областа на образованието, здравството, културата, телекомуникациите, транспортот и други сектори; во рамките на нивните територијални овластувања, може да имаат национално влијание или регионално влијание.

Бидејќи Португалија останува централизирана држава затоа не постојат регионални јавни агенции со исклучок на Azores и Madeira. Од друга страна пак некои агенции од централната власт имаат регионална област на дејствување.

Следејќи го политичкиот тренд кон децентрализација, вклучувајќи и пренесување на овластувања на локалната власт заедно со трансфер на

финансиски ресурси, некои законски одредби се веќе применливи за општините додека пак други се во фаза на подготвување. Вреди да се спомене, во контекст на овој извештај дека многу општини имаат основано свои јавни служби за извршување на одредени функции како што се водоснабдување и канализација, кои што дејствуваат врз основа на правила слични на оние за централната власт. Овој тренд ја објаснува постојаната потрага за поефективни методи за управување и посебна надлежност која води кон поефикасно дејствувања.

3.2. Биланс на состојба, основни карактеристики

Сопственоста врз недвижниот имот и зградите е поврзана со ставање акцент на посебен законски идентитет - што значи дека кога создавањето на актите определуваат таков квалитет, јавните агенции може да регистрираат недвижност на свое име, освен ако не постои јасна одредба која пропишува спротивно.

Со овој посебен законски идентитет, моќта на одлучувањето за недвижниот имот и стекнувањето на зградите оди заедно, иако, во практиката тие одлуки обично се донесуваат по консултација или потврдување од надлежниот Министер. Идентични правила се однесуваат на одлуките за располагање со недвижниот имот и зградите.

Методите и процедурите за стекнување и располагање на имот, како и да е мора да бидат во согласност со Декрет-Законот за јавни набавки како што е претходно објаснето.

Правилата кои се однесуваат на активностите за долговите се порестриктивни отколку оние кои се однесуваат на основните средства.

Јавните агенции, во принцип, имаат овластување, да извршуваат активности за позајмување, освен ако не се забранети со основачките акти. Како и да е, ваквите активности се предмет на претходно одобрување заедно со количината и опсегот на владините гаранции, од овластениот Министер и Министерот за Финансии. Како дополнување, сите активности поврзани со долговите, исто така, се контролираат од Сметководствениот Финансискиот Суд.

Кога еднаш имаат овластување да го сторат тоа, јавни агенции можат да преговараат за позајмувања со било која финансиска институција по нивен сопствен избор, вклучувајќи ги и каматни стапки и осигурување и/или владини гаранции кои ги бара финансиската институција.

3.3. Буџет

Правилата за буџетирање на јавните агенции бараат подготовка на сопствените буџети (годишен буџет на агенцијата кој ги содржи сите расходи, сопствените приходи и придонесите од државниот буџет), со стандардна форма и содржина како што е пропишана од Министерството за Финансии. Сопствениот буџет мора да биде взаемно одобрен од ресорниот Министер и Министерот за Финансии.

Надзорот на финансискиот менаџмент и ревизијата на јавните агенции ги врши Министерството за Финансии (Генералниот Инспекторат за финансии и Генералната Дирекција за буџетот), а исто така и Финансискиот Суд. Повеќето ресорни Министерства имаат свои служби за контрола, како што е погоре објаснето, со овластувања за финансиската ревизија и перформансот или прегледот на активностите.

Јавните агенции мора да изготвуваат годишни и вообичаено повеќе годишни планови (кои вклучуваат програмирани инвестиции), а се одобруваат од Министерот кој го врши надзорот.

И годишни буџети и повеќе годишните планови мора да ја содржат дефиницијата за финансиските цели.

Сопствените буџети на агенциите се вклучени - како посебни ставки - во Поглавјето на Министерството што го врши надзорот над државниот буџет, така што се објавени и во принцип се контролирани од Парламентот. Како и да е, деталните сопствени буџети вообичаено не се објавуваат.

Годишните инвестициони планови се дел од нивните сопствени буџети, како и одредбите кои се однесуваат за вработените (нивниот број, вид и плати). Како и да е, годишните договори за плати во јавните агенции ги следат насоките дефинирани од Министерството за Финансии и се предмет на политички мониторинг од Министерот што го врши надзорот.

Сметководствените класификации и процедури применливи за јавните агенции се оние дефинирани од официјалниот јавен план за сметководство кој е објаснет претходно, кој вклучува многу карактеристики од сметководството на приватниот сектор.

Во оние ситуации каде јавните агенции испорачуваат добра или даваат услуги, нивните управувачки тела ги определуваат цените или таксите. Како да е, мора да се консултираат со Министерот што врши надзор, пред имплементацијата на промените. Во многу случаи постојат закони кои ја овластуваат Владата да ја дефинира политиката и методологијата на цени, додека пак од друга страна деталната примена е прашање кое го оставаат на агенцијата.

Сопствените буџети се подготвени на бруто основа - во смисла дека ги одредуваат максималните расходи, имајќи ги во предвид двата трансфера од државниот буџет (како грантови) и приходите кои произлегуваат од нивната активност. Доколку сакаат да потрошат многу повеќе од износот предвиден во нивниот буџет, потребно е да подготват ребаланс на буџетот, кој ќе биде одобрен од ресорниот Министер и Министерот за Финансии.

Сопствените буџети на агенциите мора да бидат во согласност со одредбите на државниот буџет - што значи дека нивната подготовка ќе се смета за конечна по одобрување на државниот буџет од Парламентот. Во некои ситуации, Владата склучува договори за извршување со јавните агенции, кои ги дефинираат посебните повеќе годишни задачи или активности за агенциите за да ги имплементираат и да извршат активности во висина на износот на финансиски придонеси од државниот буџет;

таквите договори за извршување секогаш подлежат на одобрување од Министерството за Финансии.

Како основно правило, финансиските суфицити на крајот на годината кои потекнуват од сопствените приходи може да се внесат во годишниот сопствен буџет за следната година. Како и да е, има мал број ситуации кога јавните агенции мораат да ги трансферираат таквите суфицити во државниот трезор. Суфицитите кои произлегуваат од државниот буџет мора во секој случај да бидат трансферирани во државниот трезор.

Активностите на јавните агенции не би требало да создаваат дефицити - и системот за мониторинг и контрола да има за цел спречување на такви ситуации. Но, доколку сепак се појават управувачките органи на јавните агенции имаат формална одговорност да најдат решение. И покрај тоа, во посебни сложени ситуации дефицитот се покрива со државниот буџет.

3.4 Перформанс на менаџментот, контрола и ревизија

До денес, ситуацијата за перформансот, задачите, контролата и процедурите на ревизијата на јавните агенции во Португалија сеуште не е многу позитивна или охрабрувачка.

Годишните извештаи за активностите и финансискиот менаџмент мора да вклучат презентација на достигнувањата, но многу ретко за извештаите детално се дискутира. Уште повеќе, доколку целите на перформансот не се договорени и воспоставени за време на буџетскиот процес, ефективноста на известувањето пред утврдувањето на фактите, очигледно е доведена во прашање.

Слична ситуација преовладува во поглед на внатрешната контрола, каде постои закон кој ја дефинира на прво ниво внатрешната контрола и ја прави задолжителна за сите субјекти.

Како и да е, отсуството на обврзувачка рамка за внатрешната контрола и недостатокот на општи правила придонесуваат за потценување на нејзината ефективна имплементација. Истиот недостаток го прави мониторингот речиси скоро невозможен.

Спротивно на тоа, надворешната ревизија во Португалија е добро поставена и е ефективна во практиката. Како дополнување на Ревизорскиот Суд, таа е строго имплементирана од Генералниот Инспекторат за Финансии.

Генералниот Инспекторат со овластувања за финансиските прашања како и за законските, ги превзема своите активности во поглед на јавните агенции, врз основа на примери на следење на извештаи или наводите за погрешно работење. Тој спроведува годишна програма на инспекции одобрени од Министерот за Финансии, кој има овластување да нареди посебни ревизии.

Избрани сектори

Како што се случува во многу различни ситуации, законските правила и регулативи се применливи на јавната администрација со различен степен на усогласеност, многу пати отежнати од потребата за транзициони механизми или од недоволноста и неадекватноста на ресурсите (технички, финансиски или човечки).

Такви услови се појавуваат особено како во конкретната ситуација во Португалија, јавните правила и процедури за финансиски менаџмент се во средина на процесот на основната трансформација и модернизација.

Доколку не е возможно да се направи исцрпувачка презентација на таквите исклучоци, ние накратко ќе продискутираме за состојбата во три сектори: образованието (универзитети), здравството (болници) и културата (Национални Театри, Национални Музеи и Национални Библиотеки).

Универзитети

Уставот на Португалија пропишува единствено високо ниво на финансиска автономија на универзитетите^{xxx1} вклучувајќи:

- Признавање на посебен законски идентитет и статусна автономија во областите на нивните научни, педагошки, административни, финансиски и дисциплински активности;
- Автономија во донесување на сопствени закони и правила кои не се спротивни на националниот закон, туку се само предмет на потврда од Министерот за Образование;
- Автономија за одобрување на нивната внатрешна административна и финансиска организација;
- административна и финансиска автономија која ја надминува онаа на другите јавни агенции во следново: (а) изземање на првична контрола од Финансискиот Суд (иако нивните годишни сметки треба да бидат прегледани и оценети од овој суд), (б) овластување за располагање со нивните средства, (в) овластување за слободно управување со годишните финансиски средства од државниот буџет, (г) капацитет за ребаланс (измени) на нивниот сопствен буџет и за подготвување дополнителни сопствени буџети, (д) способност за изготвување на повеќе годишни програми за инвестирање, (е) овластување за изнајмување на недвижниот имот и зградите оправдани со нивните потреби за функционирање и (ж) капацитет за подигање на сопствени приходи и нивна употреба со средства од нивниот буџет.

Скоро истовремено со усвојување на новиот официјален план за јавно сметководство, Владата одобри Декрет закон кој ги дефинира исклучителните правила и процедури кои се однесуваат на универзитетите. Главните карактеристики на овие правила се:

- одвоени од финансиските трансакции на државниот буџет, универзитетите се слободни да собираат други приходи, да ги депонираат во било која финансиска институција и да обезбедат

- нивно менаџирање во согласност со нивните сопствени буџети;
- универзитетите се изземени од општото правило кое бара поврат на суфицитите поврзани со трансферите од државниот буџет (всушност, користењето на тие суфицити дури и не подлежи на одобрување од Министерот за Образование);
- универзитетите можат да одлучуваат за сите видови на осигурително покритие, со оглед на тоа дека трошоците можат да ги покријат од нивните приходи;
- трошоците изразени во странски валути може директно да се наплаќаат од универзитетите, преку финансиска институција по нивни избор;
- надворешната ревизија на универзитетскиот финансиски менаџмент ќе се прави на секои две години, користејќи ги услугите на приватните ревизорски куќи по нивен избор (ревизорските извештаи мора да бидат презентирани пред Министерите за Финансии и Образование);
- универзитетскиот капитал го вклучува и вкупниот недвижен имот и зградите стекнати или изградени, дури и ако земјата е во државна сопственост;
- во случај на располагање со недвижен имот и зградите, 50 проценти од приходите ќе оди во државните приходи, а другата половина ќе ја задржат универзитетите за инвестициони цели.

Болници

Владата во 1988 година одобри основни начела кои се однесуваат на организацијата и менаџментот на болниците^{xxxii}, според кои тие имаа посебен законски идентитет и административна и финансиска автономија.

Болничкиот менаџмент мора да биде организиран и професионално да ја извршува својата работа, со цел да се овозможи најдобрата услуга за минимален трошок. За постигнување на овие резултати, болниците мора да изготвуваат годишни и повеќе годишни менаџмент планови, кои се одобруваат од Министерот за Здравство.

Нивните приходи се оние кои се префрлени од државниот буџет и исто така и оние кои произлегуваат од нивните активности - имено оние од одредбите за здравствената заштита и придружни услуги. Министерството за Здравство ги одобрува цените за услугите во здравствената заштита.

Воглавно, имајќи ја во предвид сегашната легислатива за јавниот финансиски менаџмент претходно опишани, болничкиот менаџмент и контрола значително не се разликуваат од оние на јавните агенции со административна и финансиска автономија.

Национални Театри

Националните Театри немаат посебен режим кој ги определува исклучоците или специфичностите, и затоа потпаѓаат во општа категорија на јавни агенции со административна автономија.

Исклучок претставува D. Maria National Theatre. Тој поседува посебен законски идентитет како и административна и финансиска автономија. Неговите органи на управување се состојат од Одбор на Директори составен од три члена (еден именуван од Премиерот следејќи го предлогот на Министерот за Култура), Фискална Комисија составена од три члена (од кои еден е именуван од Министерот за Финансии) и Консултативен Совет (кој одлучува за прашања од областа на културата и уметноста).

Неговиот финансиски менаџмент и контрола го следи хоризонталниот модел: повеќе годишни и годишни планови, сопствен буџет (подготвен во согласност со начелата и трансферите на државниот буџет) и годишни извештаи и завршни сметки. Надворешната ревизија ја врши Министерството за Финансии и Финансиски Суд.

И покрај тоа, понекогаш се појавуваат посебни ситуации - најисклучителната од нив се однесува на S. Carlos National Theatre, кој од пред одредено време (од 1980 година па до неодамна) го доби статусот на јавно друштво.

Неговиот финансиски менаџмент како и правилата за контрола во текот на овој период кореспондираат со оние опишани погоре: посебен законски идентитет и здружена административна и финансиска автономија; активност сведена на напредокот и ширење на уметничката култура, имено лирика, музика, а посебно опера; две управувачки тела (Одбор на Директори и Фискална Комисија) назначени од Владата.

Интересно е да нагласат некои специфични ангажмани кои беа определени за Националниот Театар: зградата што ја користеше ова јавно друштво и припаѓаше на Државата; нивните годишни сметки беа изземени од проценка од Финансискиот Суд; било кој договор, актите или активностите беа исто така изземени од претходна контрола (и од регистрација од Министерството за Финансии); персоналниот менаџментот беше воден согласно со приватното право.

Во исто време, посебни одговорности му беа дадени на ресорниот Министерот, кој ги одобрува годишните и повеќе годишните активности и финансиски планови и програми, тековните буџети и буџетите за инвестиции, годишните извештаи и завршни сметки, позајмици и гаранции, како и плата за вработените.

Следејќи ги овие промени S. Carlos National Theatre не е повеќе јавно друштво; сега претставува јавна агенција која ја следи организацијата и процедурите презентирани погоре, кои се многу слични со оние кои се однесуваат на D. Maria National Theatre.

Национални Музеи

Сите Португалски Национални Музеи, за менаџерски и контролни цели, претставуваат субјекти кои се интегрирани и зависни од Португалскиот Институт за Културно Наследство. Овој институт е вклучен во општата категорија на административна и финансиска автономија (со карактеристики, правила и процедури споменати погоре). Како последица на оваа ситуација, финансискиот менаџмент на

националните музеи е централизиран и координиран од Институтот во согласност со општите правила за јавни агенции.

Национални Библиотеки

Има само една Национална Библиотека во Португалија, која се наоѓа во Лисабон, а од неодамна доби нова законска дефиниција со која ја потврдува нејзината културна важност и потреба за приспособување на потребите на денешното *информативно* општество.

Библиотеката ќе поседува посебен законски идентитет и административан автономија, под надзор на Министерот за Култура.

Таа ќе биде управувана од Директор (именуван од Премиерот и од Министерот за Култура, со месечен приход еквивалентен на Директорот на јавните универзитети), Административен Совет (посебно одговорен за финансискиот менаџмент) и Технички Консултативен Совет (составен од Директор и од сите Управители на службите во институцијата, со консултативни овластувања).

Финансискиот менаџмент е координиран според начините утврдени со годишниот план за активности (одобрен од Министерот за Култура), годишен буџет и годишен извештај. Приходите на Националната Библиотека вклучуваат трансфери од државниот буџет и други приходи стекнати од дадените услуги.

Во секој друг поглед, Националната Библиотека ги следи општите правила за менаџмент и контрола соодветни на категоријата за административна автономија.

BIBLIOGRAPHY - БИБЛИОГРАФИЈА

- (1979), Decreto-Lei nº 513-Z/79 de 27 de Dezembro — Reestrutura a Inspeção-Geral *de Finanças*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1980), Decreto-Lei nº 259/80 de 5 de Agosto — Transforma o Teatro Nacional de S. Carlos em Empresa Pública e Aprova os respectivos Estatutos, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1980), Decreto-Lei nº 404/80 de 26 de Setembro — Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Azulejo, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1982), Decreto-Lei nº 188/82 de 17 de Maio — Confere às Universidades do Estado mecanismos legais e administrativos adequados, em matéria de Gestão Administrativa e Financeira, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa
- (1982), Decreto-Lei nº 241/82 de 22 de Junho — Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Teatro, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1983), Decreto-Lei nº 81/83 de 10 de Fevereiro — Define o Regime Jurídico do Pessoal dos Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Educação, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar nº 17/87 de 18 de Fevereiro — Aprova a Orgânica da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar nº 40/87 de 2 de Julho — Aprova a Orgânica da Direcção-Geral da Administração Pública, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto-Lei nº 312/87 de 18 de Agosto — Aprova a Orgânica da Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto-Lei nº 94/87 de 2 de Março — Cria na Inspeção-Geral de Finanças (IGF) a Inspeção Patrimonial e Financeira das Autarquias Locais, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1987), Portaria nº 682/87 de 8 de Agosto — Concede Autonomia Administrativa e Financeira à Universidade do Porto, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa. (1988), Decreto-Lei nº 19/88 de 21 de Janeiro — Aprova a Lei de Gestão Hospitalar, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1988), Lei nº 108/88 de 24 de Setembro — Define a Autonomia das Universidades, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1989), Decreto-Lei nº 202/89 de 22 de Junho — Altera o Decreto-Lei nº 19/88 de 21 de Janeiro (Aprova a Lei de Gestão Hospitalar), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1990), Decreto-Lei nº 216/90 de 3 de Julho — Aprova o novo Estatuto Orgânico do Instituto Português do Património Cultural (IPPC) e Revoga o Decreto Regulamentar

- nº 34/80, de 2 de Agosto, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1992), Decreto-Lei nº 155/92 de 28 de Julho — Estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1994), Despacho Normativo nº 197/94 de 25 de Março — Homologa os Estatutos da Universidade Aberta, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1995), Decreto-Lei nº 55/95 de 29 de Março — Empreitadas e Fornecimentos de Obras Públicas, Locação, Prestação de Serviços e Aquisição de Bens, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1996), Decreto-Lei nº 170/96 de 19 de Setembro — Transfere para as Universidades diversas Competências de Âmbito Académico, revogando em simultâneo legislação vária cuja vigência na ordem jurídica se entende prejudicada pela entrada em vigor da Lei de Autonomia das Universidades (Lei nº108/88, de 24 de Setembro), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1997), Constituição da República Portuguesa — 4ª Revisão, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1997), Decreto-Lei nº 242/97 de 18 de Setembro — Aprova a Orgânica do Teatro Nacional de São João, do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1997), Decreto-Lei nº 252/97 de 26 de Setembro — Disciplina e Desenvolve o Exercício da Autonomia Administrativa e Financeira das Universidades, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1997), Decreto-Lei nº 89/97 de 19 de Abril — Aprova a Orgânica da Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1997), Decreto-Lei nº 90/97 de 19 de Abril — Aprova a Orgânica do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1997), Lei nº 98/97 de 26 de Agosto — Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1998), Despacho Normativo nº 1 1-A/98 de 21 de Fevereiro — Homologa a Nova Versão dos Estatutos da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- ANTÓNIO MIGUEL PINELA e JOSÉ MANUEL CARRETO (1996), Novo Regime Jurídico de Realização das Despesas Públicas, Rei dos Livros, Lisboa.
- ANTÓNIO PIRES CAIADO e ANA CALADO PINTO (1997), Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública, Vislis Editores, Lisboa.
- DIOGO FREITAS DO AMARAL (1987), Curso de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra.
- DIOGO FREITAS DO AMARAL (1992), O Novo Código do Procedimento Administrativo, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

GIANDOMENICO MAJONE (1997), *The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union*, Eipascope, Maastrich.

ISABEL CORTE-REAL (1995), *O Livro da Modernização Administrativa 1986-1995*, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, Lisboa.

JOÃO CAUPERS (1992), *Os Princípios Gerais do Procedimento e o Direito à Informação*, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

JOÃO CAUPERS (1997), *Leis da Organização Administrativa*, Editorial Notícias, Lisboa.

JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU (1990), *Definição de Empresa Pública*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.

MARCELO REBELO DE SOUSA (1995), *Lições de Direito Administrativo*, Pedro Ferreira — Editor, Rio de Mouro.

ЕНДНОТИ

10. Португалија усвои форма на републиканска организација од 1910; уставниот режим од почетоците на минатиот век беше уставна монархија.
11. Всушност постои хиерархија на законски акти, во согласност со нивната природа и компетентност за нивно одобрување. Се разбира Владата, исто така има овластување да поднесува законски предлози до Парламентот.
12. Португалија има околу 300 општини, со просечна популација од 30 илјади жители и голем дебаланс (општина Лисабон која е најголема има 600 илјади жители).Едно ниво подолу општините се околу 4000 “фрегусиас” (организирани по парохии).
13. Претходната Влада ги дефинираше административните региони како приоритет; и покрај тоа што резултатот од референдумот во 1999 година беше негативен, административните региони нема да бидат воведени во блиска иднина.
14. И покрај тоа, буџетот за инвестиции е целосно интегриран во државниот буџет, подготвен и управуван заеднички од Министерството за Финансии и Министерството одговорен за Економски Планирања.
15. Оваа реформа всушност претставува комплексен законски процес, вклучувајќи некои амандмани во Уставот на Португалија (што се однесува на буџетската структура и принципите и методите на буџетскиот менаџмент), два закона одобрени од Парламентот и Декрет Закон одобрен од Владата.
16. Самоконтролата како законска формулација, вообичаено се нарекува внатрешна контрола и е воведена во секој јавен субјект.
17. Внатрешната контрола, израз прифатен во законот; како и да е значи дека внатрешната ревизија како што се користи во други држави, претставува активност преземена во секое администрација од посебни овластени субјекти.
18. Која формално припаѓа на Судската власти, и е независна од Владата.
19. Генералната Дирекција за буџетот го заменува претходниот Генерална Дирекција за Јавно Сметководство.
20. Значително ниво кореспондира со 2/3 од вкупните трошоци.
21. Создадените акти на јавните субјекти од сите видови, во Португалија секогаш се донесени по пат на регулативата, вообичаено донесени од Владата и исклучително од Парламентот. Во процесот на донесување одлуки, заинтересираното Министерство мора да обезбеди претходна согласност од Министерот за Финансии, пред поднесување на предлогот за одобрение до Советот на Министри.
22. Всушност 10 милиони ескудоси (т.е. 50 илјади американски долари).
23. Ревизијата на Финансискиот Суд ги користи испробаните процедури; во случај на нерегуларности, судот може да донесе одлука за казни, санкции или повторен пристап до Владата.
24. Всушност било кое Министерство може да преземе иницијатива за да ги оправда посебните одредби и прилагодувања на општите одредби на јавниот сметковен план. Споменатите сектори се оние каде потребата за посебни одредби е нај очигладна; иако прилагодувањата се во подготовка, ниедна до сега не е формално усвоена.

25. Важно е да се наведе дека сите јавни административни активности, вклучувајќи го и финансискиот менаџмент, се врзани од новиот Кодекс за административни процедури усвоен во 1992 година. Одредбите најважни за оваа студија содржат:

- генерална регулатива на административните колегијални органи (покривајќи теми како состаноци, договарање, гласачките процедури итн)
- дефиниција за легитимност што се однесува на “различни интереси”
- дефиниција за максималното траење на сите административни процедури (три месеци)
- регулатива на граѓанските права на административна информација
- пристап за временски мерки во секоја фаза на административната процедура
- одговорност за сослушување на заинтересираните граѓаните пред донесување на неповолна одлука
- зголемување на видовите и бројот на ситуации каде премолченото обрание од администрацијата е автоматско
- дефиниција за процесот за подготовка на регулативи
- нова дефиниција за административен акт
- зголемување на случаите каде што е можно поништување на административните акти
- регулирање на конечните административни извршни акти(во смисла на конечните административни одлуки, независни од интервенции на судовите)
- дефиниција за мало пократко задоцнување за исправка на административните акти (15 дена наместо 30)
- регулирање на хиерархискиот процес за жалба
- зголемување на можностите за користење на административните договори
- дополнително засилување на потребата за избор на снабдувачи на добра и услуги на јавен тендер.

26. Изразени во американски долари овие максимални граници отприлика се следниве:

а. Општи максимални нивоа:

- 50 илјади американски долари за менаџерите на јавните субјекти со административна автономија
- 100 илјади американски долари за менаџерите на јавните субјекти со административна и финансиска автономија
- 2.5 милиони американски долари за Министри
- 5.0 милиони американски долари за Премиерот
- без ограничувања за Советот на Министри.

б. Што се однесува до трошоци вклучени во планови за активности одобрени од надлежните членови на Владата:

- 100 илјади американски долари за менаџерите на јавните субјекти со административна автономија
- 200 илјади американски долари за менаџерите на

јавните субјекти со административна и финансиска автономија

ц. Што се однесува до трошоци поврзани со извршување на повеќе годишните планови и програми кои се одобрени со закон:

- 500 илјади американски долари за менаџерите на јавните субјекти со административна автономија
- милион американски долари за менаџерите на јавните субјекти со административна и финансиска автономија
- без ограничувања за Министерите и Советот на Министри.

27. Треба да се забележи дека постојат исклучоци за овие овластувања и процедури; најважното ограничување е годишното дефинирање на државниот буџет на прагот на сумата под кој финансиските трансакции и договори се изземени од претходна контрола на Финансискиот Суд.

28. Вклучувајќи ја и локалната власт.

29. Генералниот Директорат за буџетот има делегација во Претседателството на Републиката и во Парламентот.

30. Постојат пет компании во државна сопственост во Португалија: АНА (менаџмент на аеродром), ЦП (железница), ИН-ЦМ (продукција и официјална публикација), МЕТРОПОЛИТАНО (метрото на Лисабон) и РЕФЕР (железничката инфраструктура).

31. Се однесува на јавните универзитети, приватните универзитети и управувани како приватни компании.

32. Како и со универзитетите, ќе се осврнеме само на јавните болници.

33. Во Април 1997 година.

ПОГЛАВЈЕ 6. ДРЖАВЕН ИЗВЕШТАЈ БРИТАНИЈА

(Од *Mr. Colin Talbot and Mr. Colin Morgan, University of Glamorgan, Wales, United Kingdom*)

Преглед на британскиот систем

Обединетото Кралство се состои од четири територии: Англија, Шкотска, Велс и Северна Ирска - додека пак 'Британија' е составена од првите три држави. Поради необичната уставна и институционална историја на Северна Ирска, таа е исклучена од оваа анализа, затоа насловот гласи 'Британија'.

Дури и во Британија има рапидно зголемување на разликите во аранжмани на јавната администрација како резултат на втемелување на Шкотскиот Парламент и Велшкото Собрание, создавајќи квази-федерални договори. Овие рапидно променети договори значат дека нивното анализирање во ова поглавје ќе биде воглавно сконцентрирано на 'Англиските' договори, иако во некои случаи сите овие претставуваат Британски институционални договори.

1.1 Јавни агенции

Во последните 10-15 години, Обединетото Кралство има најверојатно една од најголемите програми за "повторно раздвојување" на јавните институции во помали единици на било која држава на OECD. Новосоздадените организации (преку распаѓањето на поголемите структури) на пример вклучуваат:

- Приближно 500 нови здравствени организации (НХС Трустс) се одвоени од структурите на НХС;
- Околу 45 нови универзитети (поранешни Политехнички Универзитети), плус 500 нови независни идни образовни колеџи и 1200 училишта одржувани со грантови, сите одвоени од директната локална контрола на локалните образовни авторитети;
- Околу 140 извршни агенции на централната власт основани од (но сеуште во рамки на) централните владини оддели.

Оваа листа е скоро бескрајна. Во некои области имаше намалување на бројот на организации, но дури и таму имаше зголемување на делот на јавните расходи. Се намали бројот на не - министерските јавни органи (во Обединетото Кралство познати како "*quangos*"), но се зголеми нивното учество во јавната потрошувачка од 3 милијарди фунти во 1979 година на преку 18 милијарди фунти до 1997 година.

"Јавните агенции" во обединетото Кралство покриваат широка палета на различни организации. Тие вклучуваат:

- Министерства – централни и регионални под контрола на Кабинетот или регионалните власти (Шкотска и Велс)
- Извршни агенции - служби на граѓански организации во Министерствата
- Не-министерски јавни органи (НДПБс) - служби на недржавни јавни организации директно финансирани и контролирани од министерствата;

- Јавни коорпорации - во главно организации под централна јавна власт во трговскиот сектор;
- Локални служби - организации во главно финансирани од централната власт но локално организирани (на пример полицијата, казнените и пожарникарските служби);
- Националната здравствена служба-НХС е категорија сама за себе. Таа не е ниту министерство иако сега сочинува дел од повеќе министерства-во Њестминстер за Англија и во регионалните собранија за Шкотска и Велс. Ниту пак спаѓа во друга категорија (на пример агенција, НДПБ, јавна корпорација, локална служба).

Локалната власт исто така ги контролира или има влијание на локалните јавни агенции. Таа обезбедува одредени средства и има одредени овластувања во однос на некои локални служби - на пример полицијата, казнените и пожарникарските служби. Таа може да основа свои локални агенции (на пример трудови организации) и често воспоставува тесни врски со други полу-јавни органи (на пример некои музеи и галерии). Затоа Британија има екстремно комплицирани и хетерогени системи кои управуваат со односите агенции.

Оваа студија се фокусира на три области или функции - Високото Образование (Универзитетите), Здравството (Болниците) и Културата (Националните Музеи, Театрите и Библиотеките).

Анализата на статусот на различни органи во Британија кои се однесуваат на здравството, високото образование, институциите од областа на културата покажува колку всушност се различни и хетерогени во својата положба и статус (види табела 1).

Табела 1. Распределба на културни, здравствени и универзитетски функции

Сектор	Извршни агенции ²¹	Извршни NDPB ²²	Други и јавни корпорации ²³	NHS	Високо образование
Education and Employment (Образование и Вработување)		HEFC ²⁴ Англија			Институции (135)
Culture, Media and Sport (formerly National Heritage) (Култура, Медиуми и Спорт - Поранешно Национално Наследство)	Historic Royal Palaces Agency; Royal Parks Agency (Агенција за Историски Кралски Палати; Агенција за Кралски паркови)	Arts Council for England; English Heritage; National Gallery; British Museum; Tate Gallery (Совет на уметници на Англија; Англиско Наследство; Национална Галерија; Британски музеј; Галеријата Tate)	BBC, Theatres Trust, Royal Fine Art Commission (BBC; Театарски Трустови; Комисија за Кралска Уметност)		700 Библиотек и со HE и FE

²¹ Извршните Агенции се Служби на Државни Организации во Владините Министерства

²² Не-Министерските Јавни Ограни се недржавни Служби на Јавни Организации контролирани од, но не и дел од посебни Владини Министерства. Генералните правила за NDPBs се опфатени подолу

²³ Јавните Корпорации се во јавна сопственост и /или законски но сепак недржавни јавни организации Тие се вовбичаено одговорни пред Министерот, но само за посебно законските принудни одредби (за разлика од агенциите и NDPBs)

²⁴ Високо образовен Финансиски Совет

Health (Здравство)	Medical Devices Agency; Medicines Control Agency; NHS Estates; NHS Pensions Agency (Агенција за Медицинска Опрема; Агенција за Медицинска Контрола; NHS имот; NHS пензиски агенции)	English National Board for Nursing; Public Health Laboratory Service Board (Англиски Национален Одбор за нега; Одбор за Јавно Здравствена Лабораторија)	Advisory Committee on NHS Drugs; Medicines Commission (Советодавен Комитет за NHS лекови; Медицинска Комисија)	NHS Executive; Special Health Authorities (13); Health Authority (100); NHS Trusts (425) (Извршни NHS; посебни здравствени управи(13); Здравствени Управи (100); NHS Трустови (425))	
Trade and Industry (Трговија и индустрија)		Research Councils (Совети за истражување)			
Scottish Office (Шкотска канцеларија)	Historical Scotland (Историска Шкотска)	Scottish Arts Council; Scottish HEFC; National Galleries Library; and Museum of Scotland (Совет на уметници на Шкотска; Шкопски HEFC; Национална Галерија; Библиотека; и Музеј на Шкотска)		Health Boards (15); NHS Trusts (47); (Одбори за Здравство (15); NHS Трустови (47))	Institutions (21) (Институции (21))
Welsh Office (Велшка канцеларија)	Cadw (Welsh Historic Monuments) (Cadw (Велшки Историски споменици))	Arts Council of Wales; HEFC Wales (Совет на уметници на Велс; HEFC на Велс)		Health Authorities (5); NHS Trusts (29) (Здравствени Управи (5); NHS Трустови (29))	Institutions (14) (Институции (14))
Local Government (Локална власт)	Директно управува со многу органи од областа на културата(на пример 1700 Музеи , 5000 Јавни Библиотеки итн) и индиректно финансира повеќе органи (на пример органи од одласта на уметноста). Игра важна улога во здравството (воглавно еколошкото здравство и реализација на стандардите во трговија на мало во прехранбените продавниците) и мала улога со универзитетскиот сектор.				

Во случајот со болниците и универзитетите постојат посебни правила и контроли што се однесуваат на овие специфични организации, со некои мали разлики помеѓу трите британски јурисдикции (Англија, Шкотска и Велс). Затоа постои “предоминантен” сектор или “вертикални” ангажмани со некои регионални разлики. За Музеите (и некои други институции од областа на културата) ангажманите се “хоризонтални” или генерички (општи). Најголем број од Национални Музеи се оние кои што се познати како „Не-Министерски Јавни Органи” (NDPBs). Постојат многу NDPBs кои подлежат на генерални правила, но дури и тука постојат специфични детали кои што се однесуваат на Музеите²⁵.

1.2 Извршни агенции

Извршните агенции (Executive agencies) (или “Next Steps Agencies – Агенции “Следни Чекори”, како што се нарекуваат понекогаш) почнаа да се основаат во Обединетото Кралство во 1988 година, согласно извештајот на владата наречен: Improving Management in Government; “Next Steps” - “Подобрување на Менаџментот на Владата: “Следни Чекори”. Отогаш повеќе од 3/4 од државните службеници во Обединетото Кралство беа префрлени во отприлика 140 агенции. Најголемиот број на агенции имаат државни службеници и подлежат на правила за државната служба, но неколку вклучуваат воен персонал а други пак не цивилен персонал.

Агенциите не поседуваат посебен законски идентитет и постоење од главното Министерство (department) тие се составен дел од Министерството. Тие подготвуваат посебни (ревидирани) извештаи и сметки за нивните активности, но нивните сметки исто така се инкорпорирани во сметките на министерството. Во однос на “Сметководствени Службеници” секоја агенција ефективно има двајца - Постојан Секретар на главното Министерство и Извршен Директор на Агенцијата.

Секоја агенција има Рамковен Документ кој е издаден со согласност на Министерот и одобрен од Државниот Трезор и Кабинетската служба, со ова се истакнува целта на Агенцијата, политичката рамка, владините ангажмани за Агенцијата и нејзиниот финансиски режим.

Во услови на финансиска распределба, агенциските буџети се поднесуваат во буџетот на Министерствата за главниот процес на распределбата јавните средства, иако некои аспекти на агенцискиот буџет може да бидат распределени одделно во зависност од природата на агенцијата.

Формалниот циклус значи дека агенциите придонесуваат за внатрешните дискусии во министерствата за степенот на финансирање потребен за следниот буџетски циклус, но во повеќе случаи Министерствата се органи кои се спогодуваат со Државниот Трезор. (Постојат исклучоци каде големите Агенции имаат директен придонес во

²⁵ Поради оваа сложеност мора да се посветиме на поедноставни работи со прегледување на Националните Музеи а со исклучување на Библиотеките и Театрите.

дискусиите со Државниот Трезор - како на пример Затворската Агенција. Исто така агенциите со поголема буџетска програма како на пример Агенцијата за Социјално Осигурување и Бенефиции (Social Security Benefits Agency), ги имаат некои од “нивните” финансии одредени во формалниот, парламентарен буџетски процес. Само овие програмски средства кој вообичаено се појавуваат како такви во предвидувањата, агенциите сами (во најголем дел) ги имаат одделено гласовите кои се посебно посветени на нив како одделни субјекти, но се покриени во гласовите на Министерствата.

Генералните правила кои се однесуваат на финансирањето на агенциите се содржани во Белата Книга насловена: “The Financing and Accountability of Next Steps Agencies” - “Финансирање и Овластувања на Агенциите “Следни Чекори” издадена од Државниот Трезор во 1989 година.

Постои еден голем исклучок од генералниот модел - овие агенции се поставени како (или пренесени во) Агенции “Трговски Фонд” согласно со Владиниот Трговски Закон од 1990 година. Нема да навлегуваме во детали бидејќи ниеден орган образложен во студијава не претставува Агенции “Трговски Фонд”, но суштински ова се агенции чии финансии потекнуваат од ресурси стекнати врз основа на продажба на услуги или хонорари за законски лиценци или од собирање приходи. Наместо потрошувачкиот лимит трговските фондови се контролирани со лимит на нивниот работен капитал. Иако им е дадена поголема слобода во одлучувањето за нивните внатрешни финансии, тие сепак се силно контролирани - на пример предлозите за лиценци или приходи не можат да бидат предложени без претходно одобрение од Државниот Трезор и нивната способност за зголемување на надворешните финансии е исто така контролирана.

1.3 NDPBs

Не - Министерските Јавни Органи (NDPBs или “*quangos*”²⁶) како што и нивното име сугерира, се надвор од Министерствата. Нивниот персонал се состои воглавно од не државни службеници (иако неколку од нив вклучуваат и државни службеници) и затоа не подлежат на правилата за државните служби (на пример за прашањата во врска со персоналот).

NDPBs извршуваат различни функции, вклучувајќи Советодавни Тела, “Royal Commissions” - Кралски Комисии, Трибунали (квази-законски органи) и извршни организации (обезбедување на услуги). Нивниот законски статус е различен:

- Советодавните органи вообичаено се поставени со административна министерска одлука;
- Royal Commissions - Кралските комисии се основани со Кралски налог издаден за Членовите на Комисијата

²⁶ Технички “*quangos*” се квази-автономни Не-Министерски организации. NDPB на Обединатото Кралство не се строго “*quangos*” по оваа дефиниција бидејќи се и “владачки”, но генерално се познати како “*quangos*” па дури и во владините публикации.

- Трибуналите се законски органи формирани со Акт на Парламентот;
- Извршните NDPBs се формираат со Акт на Парламентот или со Кралска Повелба.

Сите NDPBs содржани во овој извештај се извршни NDPBs – организации за обезбедување на услуги.

Веќе постоечките NDPBs може да прераснат во корпорации само под условите на Трговските Закони кои обезбедуваат одредени законски и финансиски предности. Затоа, на пример, BBC е основан со Кралска Повелба како корпорација, но истовремено е и регистрирана како Компанија согласно Трговските Закони.

Овие органи може да бидат основани и согласно Трговските Закони кои даваат дозвола за акционерските компании (ограничени со акционерската сопственост) или гаранции (ограничени со финансиски гаранции).²⁷ Овие вообичаено се употребуваат кога многу мал број или временски ограничени органи се основани со што не се поткрепува посебната законска регулатива.

Во практиката скоро сите нови извршни NDPBs имаат законска основа, без разлика дали се работи за специфична регулатива, во специфичното законодавство, Кралскиот налог или преку Трговските Закони. NDPBs вообичаено не уживаат Кралски статус (како и Кралски имунитет) за разлика од извршните агенции.

NDPBs може да станат препознатливи како добротворни организации (согласно со регулативата за овие организации) со апликација или може да бидат третирани како добротворни организации со вклучување исклучок во нивната основачка регулатива. Ова може да има многу предности во поглед на данокот, но NDPB не може да се основаат според регулативата за добротворни организации – тие мора прво треба да бидат основани како Добротворни Организации.

Според финансиските одредби повеќето извршни NDPBs се во слична положба со извршните агенции. Тие имаат главно Министерство (одделение) кое преговара со Државниот Трезор за нивниот буџет во нивна корист и ги распределува нивните финансии. Контролите од Државниот Трезор се слични на оние за извршните агенции, деталите се содржани во “Не - Министерските Јавни Органи“. “Прирачник за Министерствата” (Кабинетот и Државниот Трезор, 1992). Како и во Агенциите, во практика степенот на контрола е различен согласно големината и важноста на извршните NDPBs но во секој случај станува збор за суштинска контрола.

²⁷ Лимитирање на компанија со гаранција во главно значи дека сопствениците (во овој случај Владата) ги превземаат долговите, до одреден износ, за разлика од компанијата лимитирана со акционерска сопственост каде што акционерската пасива е лимитирана со нивните инвестиции.

Музеите спаѓаат под NDPBs и значајно не се разликуваат во законскиот статус, финансиските ангажмани или пак во структурите на менаџментот од најголемиот број други извршни NDPBs. Разликите потекнуваат воглавно од историската судбина – најчесто Музеите се стари институции и во многу случаи се првично основани како приватни или добротворни органи пред да станат државна сопственост. Оваа историја создава мали разлики, но повеќето од овие исклучоци во најголем дел со тек на време исчезнуваат. Во современи услови, на пример, е незамисливо дека ќе биде основан нов државно финансиран Музеј врз основа на било што друго отколку чистата законска основа.

1.4 Устав

Дел од причината за “замрсените” аранжмани на Обединетото Кралство е отсуството на формален (пишан) Устав и карактеристичноста на овластувања на Монархијата. Дури подоцна во практика се внесени од Владата, постоењето на Кралски прерогативи (Кралски повластици), и отсуството на Уставот значи дека јавните институции често постојат на многу слаби уставни и законски одредби. Да земеме еден обичен пример – во рамки на граѓанските услуги, Обединетото Кралство уште од 1988 година имаше создадено, околу 140 “Извршни Агенции”. Виртуелно ниту еден од овие органи немаше законска положба и постоеја исклучиво во рамките на Министерствата, кои можат да ги создадат или укинат без претходно да се повикаат на Парламентот или на Законот.

И покрај очигледните уставни и законски слабости – кога се споредува со другите европски јурисдикции - Обединетото Кралство има многу јака поставеност на севкупните контроли на финансиите и управувањето со сите јавни органи. Ова е многу комплексен систем и ние ќе споменеме тука само неколку главни аранжмани што ги покриваат органите спомнати во ова поглавје.

1.5 Финансии

Финансиите за сите јавно финансирани органи доаѓаат главно од годишното одобрување на расходите (трошоците) од Парламентот, на Finance Bill (Буџет) предложен од извршната власт. По традиција Буџетот ретко кога е променет или побиеен (освен кога опозицијата посакува и провоцира општи избори).

“Усвојувањата” дозволени во Буџетот се детално прегледувани пред и по согласноста на Комитетот за Јавни Сметки, највлијателниот Комитет на Долниот Дом и по традиција претседавач на МР за главната опозициона партија.

Финансиите (средствата) одобрени од Парламентот се ефективно делегирани на Министерствата, така што секое има означен “Сметководствен службеник” (обично Постојан Секретар) кој буквално може да биде “закачен за сметката” за обезбедување соодветно трошење на јавните пари. (Овој систем е проширен на извршните агенции и NDPBs, Генералниот Директор на секој орган се означува како сметководствен

службеник).

Државниот Трезор врши директна контрола врз финансиите на посебни Јавни Органи, што се состои од мерки како што е готовински лимити, контрола на персоналот, известувања, одобрувања на механизми (особено за поголеми и/или капитални расходи) и процедурални правила. Државниот Трезор бара и детален извештај за расходите (најчесто квартално).

1.6 Улогата на Државниот Трезор

Државниот Трезор во Обединетото Кралство е релативно невообичаен орган кој истовремено е и Министерството за Економија и Министерството за Финансии. Иако некои од нејзините макро - економски функции скоро беа изземени (на пример пренесувањето на креирањето на политиката на каматните стапки е доделено на Банката на Англија), тоа сеуште игра важна улога во економската политика, како и претставува чувар на јавните финансии (средства), вклучувајќи ги оданочувањето и потрошувачката.

Во јавните финансии очигледно дека клучната улога на Државниот Трезор е во оданочувањето и одлучувањето за вкупните јавни расходи. Претходно во 1997 година нивната улога за одобрување на вкупните јавни расходи и одредување на посебната јавна потрошувачка беше остварена преку Годишниот Циклус на Истражување на Јавните Расходи (PES), процес на дијалог помеѓу Државниот Трезор и буџетските корисници. Ова беше прилично многу типичен годишен процес на буџетирање, главната разлика помеѓу Обединетото Кралство и останатите напредни демократски држави е дека целокупниот процес беше воден во тајност и обелоденет еднаш кога сите големи одлуки беа донесени. Плановите за јавната потрошувачка подлежеа на одобрување од Парламентот, што вообичаено беше рутина и воглавно неоспоруван процес.

По изборот на Владата на Лабуристите во 1997 година состојбата беше значително променета со две големи поделби - прво Лабуристите ги поделија капиталните и постојаните расходи, и уште порадикално, исто така ги поделија “Annually Managed Expenditure” “годишните менаџмент расходи” (AME) од Departmental Expenditure Limits “Расходните лимити на Одделите” (DEL). AME И DEL прават половина од вкупната јавна потрошувачка, AME на годишно ниво, а DEL на тригодишен период преку Comprehensive Spending Review - Сеопфатен Преглед на Трошењето (CSR или SR).

(CSR е тригодишен циклус, но во практика се воспоставува како две годишен циклус, но со тригодишни планови - првиот CSR беше во 1998 година, вториот во 2000 и третиот во 2002 година).

Откако буџетите ќе бидат одобрени улогата на Државниот Трезор се менува на мониторинг и контрола на расходите. Различни Правилници и Кодекси издадени од Државниот Трезор како на пример “Владино Сметководство” и “NDPBs – Правилник (водич) за Министерствата” се

со задолжително дејство, иако со останатите административни аранжмани на Обединетото Кралство тие немаат законски авторитет. Тие го регулираат основното управување со јавни органи во трошење на јавни пари и ќе формираат база за ревизија, како внатрешна, така и за оние спроведени од NAO или Audit Commission - Ревизорската Комисија. (Органите за ревизија во врска со подготовка и известување на ревизијата секогаш го консултираат Државниот Трезор).

Подетална “менаџерска“ контрола на потрошувачката (како спротивност на “регулаторната“ контрола спомената погоре) се извршува преку серија на известувачки механизми. Профилите за индивидуалната потрошувачка на министерствата се поставени на почетокот на секоја година (вклучувајќи доплати за сезонските разлики) и се следат преку годината, овозможувајќи корективните активности да се преземат кога тоа е потребно. Овие контроли се однесуваат на органите кои се контролираат директно од Министерствата (на пример агенциите и NDPBs) и на мноштвото на други органи (на пример NHS Трустовите и Полициските Сили). Периодите за набљудување и нивоата на деталите побарани од Државниот Трезор значително варираат меѓутоа во сите случаи набљудувањето е опширно. Во денешно време Државниот Трезор се обиде да ги избегне многу деталните контроли на многу стратешкото набљудување и известувањата по исклучок. Целокупниот процес (распределбата во буџетскиот процес и набљудувањето во текот на годината) е управуван од тимовите за расходи во Државниот Трезор посветени на специфичните области на јавната потрошувачка.

Државниот Трезор игра важна улога и во основање на Јавните Органи - извршните агенции, NDPB, NHS органи итн. Во многу случаи Државниот Трезор треба да ја одобри одлуката за основањето нови органи, дали специфични (како во случај со извршните агенции и NDPBs) или со одобрување на Генерален План (како што е случај со NHS Трустовите). Во случај на специфични одобренија Државниот Трезор ќе мора да се согласи со одлуката за основање на нов орган (на пример Агенција или NDPB) и со управувањето и финансиски план за организацијата. За извршна Агенција на пример Државниот Трезор ќе треба да го одобри Рамковниот Документ. Делумно Државниот Трезор ќе се осигура дека е воспоставен задоволувачки финансиски режим за секој нов орган.

1.7 Ревизија

Сите јавни организации во Обединетото Кралство се предмет на ревизија и тоа во областа на чесноста (соодветни расходи за јавните фондови) и вредноста на парите.

The Comptroller and Auditor General - Главниот Контролор и Ревизор, head of the National Audit Office - Директорот на Националната ревизорска служба, ја извршува највисоката - врховната ревизорска функција. Овие органи за својата работа одговараат пред Парламентот и се финансирани директно од него, многу повеќе отколку од извршните органи. C&AG/NAO се одговорни

за ревизија на сите централни владини Министертва, Агенции, NDPBs, јавни корпорации и некои други органи. Тие вршат ревизија на годишните извештаи и завршните сметки и реализираат околу 50 студии годишно “Вредност на Парите”.

Како дополнение постои Audit Commission for England and Wales - Ревизорската Комисија за Англија и Велс која сама по себе претставува NDPB. АС имаат ревизорска одговорност за локалната власт и здравствениот сектор (иако има области на преклопување со NAO).

1.8 Јавно назначување и управување

Поради бројните скандали во раните 1990-ти години и широко распространето јавно мислење за стандардите во јавниот живот Владата превзеде повеќе мерки за осугурување на високите стандарди.

Ова вклучува именување на Standing Committee on Standards in Public Life - Постојан Комитет за Стандардите во Јавниот Живот, со овластување да предлага реформи и стандарди за владините ангажмани за Јавни Органи, јавни назначувања, Стандарди за Министерите, МР и други избрани претставници и други прашања. Тие воспоставија повеќе од “Seven Principles of Public Life” - “Седум Принципи за Јавниот Живот” што поттикна многу други правила и процедури кои сега се применуваат.

Владата(ите) издадоа широка палета на упатства и стандарди вклучувајќи ги правила за Министерите, МР, државни службеници од повисоко ниво – на повисока функција, членови на Одборите на различни јавни органи итн. На пример “Model Code of Practice for Board Members of advisory Non – Departmental Public Bodies” - “Модел Кодексот за Практика на Членовите на Одборот на Советодавните Не-Министерски Јавни Органи” кој ги создава основите за други специфични Кодекси кои секое советодавно NDPBs мора да ги донесе до Јануари 1999 година.

1.9 Инспекторати

Постои и голем број на законски “инспекторати” од различен тип кои покриваат различни Јавни Агенции (училишта, универзитети, затвори, социјални служби, полициски служби итн). Тие обично се задолжени за надградувањето на професионалните стандарди и/или стандардите за квалитет на односните служби.

Остатокот од ова поглавје е поделен во сектори, посветувајќи внимание на музеите, болниците и универзитетите во поголеми детали.

2. Музеи

Во Британија постојат околу 2.500 Музеи и Галерии, од кои најголем дел од нив се под локалните власти или пак се независни, но добиваат одредена владина поддршка.

Исто така постојат и одреден број “национални” музеи кои се директно

подржани и управувани од Department of Culture, Media and Sport - Министерството за Култура, Медиуми и Спорт (DCMS). DCMS финансираше околу 200 милиони фунти во 1997/ 98 година.

(*Некои од 17 директно спонзорираните Музеи од DCMS исто така се “ненационални” – т.е. на пример Geffrye and Horniman Museums или пак Museum of London - музејот на Лондон).

Финансирањето на независните и локални Музеи е преку NDPB - Комисија за Музеите и Галериите, која во 1997/98 вложи 9 милиони фунти.

Како дополнување, приближно 200 милиони фунти годишно им се даваат на Музеите и Галериите преку Министерството за Одбрана (за Воените Музеи), преку Министерството за Образование и Вработување (за Универзитетските Музеи) и од Велшкото Собрание и Шкотскиот Парламент.

“Националните” Музеи спаѓаат во генералната категорија на “Не-Министерските Јавни Органи” (NDPB), за кои постојат општи правила. Секој индивидуален Музеј како и да е има своја уникатна уставна и законска историја и како резултат на тоа конкретните аранжмани можат да бидат многу карактеристични. Во ова поглавје воглавно ќе ги изнесеме општите правила и ќе дадеме некои идеи за исклучоците.

2.1. Законски Статус

Најголем број од националните Музеи се основани со Акт на Парламентот, иако точните детали варираат. На пример, British Museum - Британскиот музеј беше основан со Закон во 1753 година, последователно заменет со друг нов Закон во 1963 година. Исто така е регистриран како Добротворна Организација. Со новиот British Museum Act - Закон за Британскиот Музеј од 1963 година исто така како независен субјект формално е креиран Natural History Museum - Природниот Историски Музеј. The Imperial War Museum - Кралскиот Воен Музеј, како што името ни покажува, беше основан во 1917 година како спомен обележје на Првата Светска Војна и беше инкорпориран со Акт на Парламентот во 1920 година. The Victoria and Albert Museum - Музејот Викторија и Алберт, од друга страна беше основан во 1852 година, но не стана законски “инкорпориран” се до донесување на Законот за Национално Наследство во 1983 година.

Останатите Музеи немаат свои законски основи во Актот на Парламентот, но се “инкорпорирани” како гарантирани или лимитирани Компаниии - на пример The Horniman Public Museum and Public Park Trust - Јавниот Музеј Хорниман и Трустот Јавниот Парк претставуваат Добротворни Организации лимитирани со гаранција.

Како законски “корпоративни органи” – било да се основани со Акт на Парламентот или самостојно основани согласно со Законите за компаниите и/или Законите за добротворни цели - овие субјекти се самите одговорни за своите имоти, вработувања и финансиски обврски.

Една заедничка карактеристика за сите овие органи е тоа дека за разлика од Организациите за Државните Служби, тие не уживаат Кралски Статус и повеќето закони за основање NDPBs вклучуваат изјава за тоа дејство. Дадените импликации на Кралскиот Статус, вклучуваат имунитет за кривично гонење (кривична постапка), изземање од многу аспекти на Законот за Вработување итн, ова претставува голема разлика помеѓу да речеме извршните агенции за државни услуги и извршните NDPBs.

Конечно, статусот на Добротворна Организација што многу Музеи го имаат стекнато, влијае на нивната положбата наспроти средствата. Нормално, NDPBs со средства целосно или делумно добиени од јавно финансирање, потребно е да ги вратат сите или дел од добивките на Државниот Трезор кога таквите имоти (средства) ќе се продадат. Статусот на Добротворна Организација значи дека ова претставува редок случај во однос на имотите (средствата) на Музеите. Ова е засилено со фактот дека големиот број артефакти кои се сопственост на Музеите беа првично донирани од приватни лица или корпорации и затоа во никој случај не беа дадени според правилата за средствата на Државниот Трезор.

2.2 Владеење

Приближно сите Музеи се управувани од Boards of Trustees - Одборот на Трустовите воспоставен со Акт на Парламентот или преку нивната инкорпорација. Претходно тоа беше вообичаена одговорност на релевантниот Секретар на Државата да ги назначува Трустовите. За "корпоративните органи" Трустовите се обично постојани, иако Секретарот на Државата може да има формална или неформална улога во именувањата.

Неодамна воспоставените нови правила бараат сите NDPBs да бидат отворени, одговорни и продуктивни. Сите оние кои им служат на Одборите на Јавните Органи - или се вработени во јавниот сектор - се очекува да се однесуваат според највисоките лични и професионални стандарди. Се очекува Јавните Органи да имаат соодветен Кодекс за однесување на членовите на Одборот. Овие Кодекси ќе ги постават стандардите кои се однесуваат на јавните служби и ќе се справат со конфликтот на интереси. Тие исто така ќе бараат да се водат и да бидат јавно достапни регистрите на интереси. Слични Кодекси би требало да постојат и за вработените. (Копии од индивидуалните Кодекси треба да бидат обезбедувани директно од релевантниот Јавен Орган).

Повеќето Кодекси на Музеите ќе бидат базирани на моделот на Кодексите издадени од Кабинетот и наброени подолу:

- Кодекс на однесување и Кодекс за одговорност за членовите на Одборот на НХС;
- Прирачник за Кодексите за практика за членовите на Одборот на Јавните Органи;
- Модел на Кодекс за Вработените во Извршните "Не-Министерски" Јавни Органи;
- Модел на Кодекс за практика на Членовите на Одборот на Советодавните "Не-Министерски" Јавни Органи;

2.3 Приходи и Биланс на состојба

Степенот на јавно финансирање на овие органи значително варира. Традиционално влезот за посетителите беше бесплатен, но за време на 1980-те години некои Музеи, водени од V&A почнаа да собираат “волонтерски” донации на врата (на влез). Музеите исто така собираат дополнителни приходи преку грантови за истражување, субвенции, донации, наем на дел од капацитетите или продажба на добра и услуги. (V&A беа контроверзни во рекламирањето како што е постоење на добра кафетерија во склопот на Музејот “a good café with a museum attached”).

Како и да е капиталната маса доаѓа како помош - донација од матичното министерство обично од 75% до 95%. Затоа тие не спаѓаат во генералното прифатено ниво (50%) каде таквите јавни органи може да позајмуваат. Како и да е, законската положба на многу Музеи значи дека тие може да имаат вградена одредба за добивање заеми од DCMS, за потребите на протокот на готовина –“cash flow”. Како и да е, правилата сеуште значат дека Државниот Трезор треба да биде консултиран во врска со било какви заемите што треба Министерствата да ги одобрат за Музеите.

Слично на тоа, правилата на Државниот Трезор поставуваат правци во рамките на кои таксите и надоместоците може да бидат наплатени (Прирачник за Такси и Надоместоци) и секоја таква наплата мора да биде вклучена во процесот на корпоративното планирање. Секој предлог за наплата на надоместокот кој е надвор од овие правила треба да биде директно дискутиран со Државниот Трезор. Ова им предизвикува многу големи и силни ограничувања на организациите за услуги како што се Музеите на кои тие потенцијално би можеле на пример да наплатуваат влезници.

Секој Музеј опфатен со оваа студија мора да изработи Јавен Годишен Извештај и Завршни Сметки согласно со *владино* сметководство. Со воведување на Resource Accounting - *Сметководство за Ресурси*, овие Биланси на Состојба се изработени на пресметковна основа.

2.4 Буџет

Општите услови за буџетските и финансиски системи за сите NDPB, вклучувајќи ги и повеќето Музеи, се поставени во “Не-Министерски Јавни Органи: Прирачник за Министерствата”. Ова вклучува:

- Управување со сметководствениот систем за да овозможи нивен мониторинг и контрола на расходите наспроти Буџетот;
- Финансискиот менаџмент и информациона системи да обезбедат тие да поднесуваат Завршни Сметки;
- Систем на раководење на корпоративно планирање за произведување на годишен корпоративен план;
- Менаџерски системи за мерење за да обезбеди континуирана проценка на развојот на клучните задачи (таргети – цели) со

покривање на финансиските перформанси, квалитетот на услугите и продуктивноста;

- Системи кои ќе обезбедат најдобра употреба на ресурсите и вредност за парите.

Деталите за овие аранжмани генерално се предмет за спогодување меѓу Министерството што спонзорира (финансира) и индивидуалните Музеи, иако постои одреден степен на унифицираност на аранжманите. Најновите DCMS ги земаат во предвид спогодените и издадените аранжмани помеѓу Министерството и NDPBs, поставувајќи ги целите и предметите, плановите за трошење и успешноста на задачите кои покриваат три годишен период (граница одредена со новиот тригодишен владин преглед за потрошувачките процеси).

Генерално, деталите содржани во годишните буџети претставуваат исто така предмет на договор помеѓу DCMS и индивидуалните Музеи, но согласно Корпорацискиот План и/или Годишниот Оперативен План, што овој процес го произведува со овој процес оди во Државниот Трезор. Во некои случаи Државниот Трезор може да бара да ги види Нацрт Плановите и директно да интервенира во дискусиите кога се чини дека тоа е потребно.

При плаќањето помош-донација на Музеите, DCMS е покриено со општите правила за јавните расходи согласно со системот “Vote” - “Глас” и со владините сметководствени принципи што се поставени во *Владино сметководство*.

2.5 Менаџмент на извршување, Контрола и Ревизија

Извршување

“Прирачникот NDPB” се повикува на наложувањата сите такви органи да поставуваат цели за аутпути и перформанси и мерки кои ќе бидат инкорпорирани во процесот за целокупно планирање и буџетирање. Овие документи не беа неопходни, или до ден денес, исто така не беа публикувани. До 1996 година многу малку информации беа публикувани за перформансот и останува нејасно што всушност било интерно собрано и користено. Од тогаш, како и да е, јавно известените цели за перформансот беа поставени, а резултатите публикувани за зголемен обем на извршни NDPBs. До сега ова покрива само половина од сите финансирани Национални Музеи, но овој број се зголемува секоја година.

Контрола

Финансиската и менаџерската контрола за Музеите мора да се спроведува од DCMS и Одборот на Доверители за секој музеј посебно. DCMS треба да даде согласнот за финансиски меморандум и менаџмент изјава за секој орган, определувајќи како внатрешната и надворешната финансиска и менаџмент контрола ќе дејствуваат и ќе биде во согласност со известувачкиот циклус. Генерално тие ограни се обврзани да поднесуваат извештај најмалку за секој квартал до нивните матични

Министерства, иако конкретните аранжмани може да варираат. Повеќе “Независните” Музеи не се обврзани да поднесуваат извештај толку детално или толку често како поблиску контролираните органи.

Ревизија

Сите Музеи опфатени со оваа студија подлежат на годишна ревизија од Comptroller and Auditor General (National Audit Office), во име на Парламентот. C&AG исто така може, доколку сака или ако е обврзан од Парламентот, да донесува посебни студии или “Вредност за Пари” ревизии во секое време; на пример следните извештаи NAO ги опфаќаат аспектите на Менаџментот на Музеите;

Scotland’s National Museums and Galleries: Quality of Service and Safeguarding and Collection HC 14, Parliamentary Session 1995-96 (Шкотски Национални Музеи и Галерии: Квалитет на Услуга и Чување на Колекциите, парламентарна сесија 1995-96)

Department of National Heritage. National Museums and Galleries: Quality of Service to the Public HC 841, Parliamentary Session 1992-93. (Оддел за Национално Наследство* Национални Музеи и Галерии: Квалитет на Услугите до Јавноста HC 841, Парламентарна Сесија 1992-93)*

(* Оддел за национално наследство е поранешното име на DCMS).

3. Болници

3.1 Законски статус

Статус

Владината публикација “Работа со пациенти” од 1989 година и подоцнежниот NHS и Законот за Грижа за Заедницата од 1990 година ги презентираа предлозите за NHS болниците и другите Служби за Здравство да станат само - управувачки NHS Трустови кои ќе бидат основани според Статутот како посебни законски субјекти во NHS. Ова им дава на Болниците поголема слобода од онаа што ја имаа претходно, како и да е прашањата за чесноста, одговорност и министерските надлежности во практика ги лимитираат овластувањата на Трустовите.

Како дел од предлозите, во здравството беше создаден “Внатрешен Пазар” со поделба на улоги на купувачи и набавувачи:

Купувачи

- District Health Authorities - Регионалните здравствени власти (DHA)
- GP Fundholders - ГП Сопственици на капитал - во практика имаат дозвола да ги поседуваат своите буџети
- Privatni - индивидуалци и осигурителни компании

Набавувачи

- Директно управувани единици - директно управувани од DNA’s

- NHS Трустови
- Приватни

Беше предвидено дека Трустовите ќе бидат приоритетен метод за давање на здравствени услуги за разлика од NHS и со тек на време сите DMU's ќе станат NHS Трустови.

Со цел да се стекне NHS Труст статус болниците мораа да внесат нови менаџерски структури (инкорпорирање на Одбор на Директори), донесување на бизнис планови и финансиски прогнози како и воведување на финансиски сметководствени системи кои ќе бидат доволно цврсти да го подржат договорниот систем помеѓу купувачите и набавувачите во здравството.

Во 1997 година речиси сите NHS Здравствени Служби во Обединетото Кралство добија статус на Трустови.

Доделувањето на статусот на Труст им дава на NHS болниците слобода да :

- стекнуваат и располагаат со средствата со цел обезбедување на најефективна употреба
- создавање положба за капитален развој
- создавање сопствени менаџерски структури
- вработување на сопствен персонал, определување на структурите за вработените и поставување на свои правила и услови за вработување
- третирање на приватните пациенти
- генерирање приходи (не мешање со останати облигации) во рамки на Законот за Здравство и Медицина од 1988 година.

Најверојатно најголемото влијание на статусот на Труст на начинот на кој здравствениот сектор беше управуван, беше презентирање на финансиските аранжмани согласно со кои Трустот дејствува. Во поединости:

- Трустовите заработуваа сопствени приходи
- Трустовите можат да позајмуваат средства (предмет на одобрените годишен финансиски лимит)
- Трустовите имаа слобода да ги задржуваат суфицитите и да создаваат резерви
- Трустовите можеа да ја задржат амортизацијата и на материјалните средства и секој суфицит по исполнувањето на финансиските обврски и можеа да ги употребат парите за исплаќање на заемите, да ги инвестираат или употребат за капитална потрошувачка
- Трустовите мора да имаат 6% поврат на нивните средства
- Сметките на Трустовите мора да бидат презентирани во комерцијален начин (во рамките на Закон за Компанији).

Изборот на Владата на Лабуристите во 1997 година објави здравствени реформи, а најголемиот ефект од нив беше аболицијата на GP статус на сопственички капитал. NHS Трустовите останаа иако нивните членови беа редуцирани од интергацијата на постоечките Трустови.

3.2 Владеење

NHS Трустовите се Независни Организации, кои имаат свој Одбор на Директори. Одборот се состои од Неизвршен Претседател (именуван од Секретарот на Државата) и до пет Неизвршни Директори и до пет Извршни Директори, во чиј состав влегува и Извршен Службеник и Финансиски Директор.

NHS Трустовите управувачки се независни од здравствените власти и поседуваат слобода да се справуваат со сопствените работи. Тие се одговорни пред Државниот Секретар за Здравство (преку извршните NHS). Постојат четири главни средства за одговорност:

- Процесот на планирање на бизнисот – дизајниран да обезбеди продуктивно и ефективно давање на услугите и да демонстрира јавна одговорност на НХС Трустовите и соодветност со плановите на купувачите. Како дел од процесот Трустовите треба да: донесуваат стратешки планови за интервал од три години, документ за покривање на следните пет години; донесување на годишен бизнис план и да овозможат содржината на тој план да биде јавно достапна; обезбедат објаснување за планираните вложувања на капитал
- Завршните Сметки - интегриран документ кој содржи три изјави: сметка за приходи и расходи, биланс на состојба и прилив на готови средства (цасх флоњ), поддржани од три глави: сметководствени политики, белешки на сметката за приходи и расходи и белешки на билансот на состојба
- Регионален мониторинг на службата - преземен за да гарантира дека Трустовите: имаат ефективен бизнис процес на планирање на бизнисот, ги поставуваат целите во границите на нивните долгорочни стратегии и на стратегиите на нивните купувачи, имаат цели кои се реални, дозволени и соодветни
- Годишен извештај - документ кој што содржи преглед на финансиските и не - финансиските перформанси на Трустовите во претходната година.

3.3 Приход и Биланс на состојбата

Трустовите не добиваат финансиски додатоци; освен тоа тие обезбедуваат свој приход од:

- Договорите за давање болнички и здравствени услуги за здравствените власти, ГП сопственици на капитал, приватни пациенти или Осигурителни Компании (вообичаено 80% - 90% од приходот на Трустот)
- Екстра - договорни реферали (ЕЦР) - услуги кои не се покриени со Договорите
- Договори за оспособување на медицински и не-медицински персонал и едукација за неа
- Шеми за генерирање приходи, на пример наплати од

персоналот, посетителите или пациентите за услугите како што се прием и сместување.

Во одредувањето на цената на своите услуги Трустовите мора да ги следат следниве правила:

- За НХС договорите, цените мора да бидат еднакви на трошоците
- Трошоците мора да содржат амортизација на материјалните средства и 6% поврат од износот на средствата
- Хе треба да постои вкрстено субвенционирање меѓу договорите, а маргиналните трошоци може само да бидат наплатени онаму каде постои непланиран капацитет
- За договорите со приватниот сектор, цените кои ќе се наплатуваат треба да бидат оние кои што пазарот ќе ги сноси

Генерално финансиската контрола во NHS Трустовите е повеќе комплицирана отколку во здравствените управи и како последица Одборите на Трустовите мора да се осигураат дека:

- Трустовите издаваат стратешки планирачки документ секоја трета година со кој се опфатени следните пет години
- Трустовите издаваат сумарен бизнис план до 31-ви Март секоја година, истакнувајќи ги плановите за следната финансиска година и следење на финансиските последици за следните две години
- Годишниот буџет на приходи и расходи на Трустовите е реален и ги исполнува финансиските обврски на Трустот, планираните резерви треба да бидат предвидени до ниво со кои ќе бидат покриени значајните дефицити во приходите и треба да биде утврдена соодветно одредба за инфлација
- Одборот на Трустот добива месечен извештај кој ја покажува финансиската состојба на крајот од претходниот месец, заедно со предвидување за финансиската состојба на крајот на годината

Трустовите поседуваат свој имот - земја, згради и опрема. Износот на нето вредноста на средствата (приходи намалени за расходи) им е пренесен на Трустовите, нивното воспоставување се поклопува со претходниот капитален долг (кој и се должи на Државниот Трезор) кој се состои од два елементи:

- Каматен долг кој ги определува каматните услови и условите за отплата
- Јавен дивиденда капитал, кој претставува форма на долгорочно владино финансирање врз основа на кој Трустот и плаќа дивиденда на Владата

Трустовите се слободни да располагаат со средствата: но Државниот Секретар може да интервенира кога се чини дека располагањето е спротивно на јавниот интерес.

Доколку Трустот пропадне неговите средства ќе се вратат во сопственост на Државниот Секретар.

Со цел да одржуваат и прошируваат установи и да стекнуваат работен

капитал Трустовите имаат два потенцијални извори на финансии:

- Фондовите создадени од самите Трустови со амортизација на материјалните средства и задржаните суфицити или со продажба на средства
- Позајмување од надвор од Државниот Секретар или од приватниот сектор (во практика е малку веројатно дека Трустовите ќе обезбедат подобри услови од оние од Државниот Секретар). Позајмувањето е обично во форма на каматни долгови со фиксни или варијабилни каматни стапки.

Трустовите се предмет на Надворешни Финансиски Лимити (EFLs) кои што се со дејство на готовински лимити или нето надворешно финансирање. Надворешното финансирање е разликата помеѓу одобрената капитална потрошувачка од Трустот и внатрешно создадени средства. EFL за Трустовите значи:

- нови кредити земени од Трустот; помалку
- отплата на долгови за време на годината; плус или минус
- нето промени во депозитите и имотот или ликвидните средства

Трустовите треба да се движат во рамките на нивните EFL.

3.4. Буџет

Беше замислено Трустовите да поседуваат најголема можна слобода да ги водат своите работи, но бидејќи се јавни органи, Државниот Секретар за Здравство има контрола над нивните дејства. Трустовите треба да опстанат и мора да бидат способни да демонстрираат дека тие може да опстанат финансиски стабилни. Потребно е да го известуваат Државниот Секретар во секое време, кога мислат дека нивната долгорочна способност да опстанат е во криза. Инаку Државниот Секретар има лимитирани овластувања за употреба на исклучителни основи. Ова вклучува и добивање на овластување за издавање на правците на NHS Трустот.

3.5 Менаџмент на Извршување, Контрола и Ревизија

NHS Трустовите мора да дејствуваат во границите на финансиска контрола и одговорност. Како дел од Јавниот Сектор и поседување на одговорност за потрошувачка на голема сума на јавни пари, изненадувачки е тешко да се каже дека границите на финансиска контрола и одговорност се многу построги отколку во комерцијалните организации.

Извршни Директори на NHS Трустовите се назначените „Одговорни Службеници“ на нивните Организации кои поседуваат севкупна одговорност за одредување на стандардите на менаџерска и финансиска контрола. Во практика задачите поврзани со финансиската контрола се управувани од Финансискиот Директор кој е одговорен за воспоставување и одржување на системите на финансиска контрола и давање известување за прекршоците при финансиската контрола до Одборот на Трустот.

Одборот на Трустот делувајќи преку Извршниот Директор и

Финансискиот Директор треба да осигура дека Трустот:

- ја одржува работата со приходните и расходните сметки од година во година
- прави реална стапка на поврат на 6% од своите средства
- дејствува согласно надворешните финансиски лимити поставени годишно од извршните NHS

Главните елементи на планот за финансиска контрола на Трустовите се:

1. Финансиските правци – генерални инструкции издадени од Државниот Секретар преку извршните NHS опишувајќи ги во многу поширока смисла барањата за финансиска контрола на Трустовите. Тие обезбедуваат минимални законски барања за финансиска контрола. Некои од прашањата кои што се покриени во финансиските правци содржат:
 - Потреба да се одобруваат годишните буџети
 - Потребата да се врши мониторинг на финансиските перформанси (успешност)
 - Потребата за чување на ресурсите на Организацијата
2. Постојани налози - зацртани од Трустот обезбедуваат план за севкупното водење на бизнисот на организацијата. Така, постојаните налози на Трустот ќе опфатат широк обем, вклучувајќи:
 - Именување на Заменик Претседател
 - Водење на бизнисот на Одборот
 - Аранжмани за делегирање на службеници или други агенции
 - Аранжмани за тендер и договори

Трустовите треба периодично да ги прегледуваат, своите постојани налози за да се осигураат дека се одржувани согласно датумот.

Постојани финансиски инструкции – поставени од Финансискиот Директор и информирани од финансиските директиви и од постојаните налози, овие го опишуваат во јасни термини начинот на кој организацијата ќе ги контролира или ќе управува со своите финансиски работи. Тие се однесуваат на следниве теми:

- Улогите на Директорите и Менаџерите во финансиската контрола
- Овластувања за регрутирање и назначување на персонал
- Сигурност на средствата
- Надворешни ревизорски аранжмани
- Определување на потрошувачкиот лимит за Директорите и Менаџерите

Кога еднаш Постојаните Финансиски Инструкции ќе бидат поставени од Финансискиот Директор пред нивната имплементација тие мора да бидат одобрени од Одборот на Трустот.

Финансиски процедури - следејќи ги постојаните финансиски инструкции, Финансискиот Директор ќе биде одговорен за развој и имплементирање на пишаните финансиски процедури кои содржат во значајни детали како содржината на постојаните финансиски инструкции треба да се примени. Тие ќе индицираат различни процеси и системи за следење, записи за зачувување и лица кои може да дадат согласност за различни трансакции. Примери на видовите на белешки на процесот кои ќе бидат потребни се:

- набавка на добра и услуги
- исплата на доверителите
- собирање на приходи
- исплата на плати и надоместоци
- контрола на залихи
- основни средства
- буџетска контрола.

Тоа е улогата на внатрешната ревизија да ја проценува цврстината на системите за финансиска контрола на трустовите и мониторинг на усогласеноста.

Ревизорски аранжмани

NHS Трустовите подлежат на четири вида на ревизија:

Внатрешна ревизија

Надворешна ревизија - Ревизорска Комисија
 - Национална Ревизорска Служба
 - Европски Суд за Ревизори

Внатрешната ревизија може да се изведува на два главни начина:

- Директно од персоналот вработен од Трустот
- Согласно условите на договорот со надворешна организација како што е приватната фирма на сметководители, друга NHS Организација или некој вид на NHS внатрешен ревизорски конзорциум.

NHS внатрешната ревизија мора да дејствува во согласност со професионалните стандарди поставени во NHS Прирачникот за внатрешна ревизија, кој ги одредува задачите и целите на внатрешната ревизија како што се преглед, проценување и известување за:

- Сериозноста, адекватноста и барањата на финансиската и други менаџерски контроли
- Степенот на попустливост со воспоставените политики, планови и процедури
- Степенот според кој се мерат средствата и интересите на Организациите се предвидени во случај на загуби од сите видови како што се:

- измама и други законски повреди
- отпадоци, екстраваганција, лоша администрација и сиромашен износ на пари
- прилагодени и веродостојни податоци за финансискиот и друг менаџмент во организацијата.

Важно е да се забележи дека функционирањето на внатрешната ревизија не треба да се ограничи на ефективноста на финансиската контрола на Трустовите, но напротив исто така треба да направи преглед и на ефективноста на не-финансиските менаџмент контроли на организацијата.

Надворешна ревизија - Ревизорска Комисија

Надворешната ревизија на NHS Организациите (вклучувајќи ги и Трустовите) е во надлежност на Ревизорската Комисија, која иако е организација на јавниот сектор многу е независна од централната власт. Онаму каде што внатрешната ревизија претставува менаџерска алатка, надворешната ревизија е независна од организацијата обезбедувајќи надворешен поглед на организацијата. Иако надворешните ревизори ќе обезбедат копии од своите извештаи за организацијата, нивните примарни функции вклучуваат извештај до Секретарот за Здравство во врска со финансискиот менаџмент и успешноста на организацијата.

Во практика оваа надворешна ревизија се врши на два начини:

- околу 70% од ревизиите се вршат од Областната Ревизорска Служба, оперативен огранок на Ревизорската Комисија
- Останатиот дел се превзема преку ревизорските фирми на приватниот сектор, ревизори договорени со Ревизорската Комисија

Двата вида на ревизори треба да функционираат согласно со Кодексот за Практика на Ревизорската Комисија.

Главните улоги на надворешните ревизори се:

- Испитување на адекватноста на системите и процедурите на финансиската контрола во организацијата и степенот на усогласување со тие процедури. Во ова надворешните ревизори се раководат со работата на внатрешните ревизори во таа област
- Испитување на годишните финансиски сметки и потенцирање на финансиски записи и воспоставување на системите на организацијата, без оглед дали овие сметки даваат вистинска презентација на финансиските

перформанси и состојба на организацијата

- Испитување на начинот на кој организациите ги употребуваат и располагаат со своите средства и одредување на степен до кој вредноста за парите е постигната.

Надворешна Ревизија (External Audit) - Национална Ревизорска Служба (National Audit Office - NAO)

Раководителот на NAO - Генералниот Контролор и Ревизор (CAG) има законска улога во име на Парламентот, да ги ревидира сметките на сите Владини Министерствоа. CAG е службеник на Парламентот кој му поднесува извештај на Комитетот за Јавни Сметки и е независен од извршната власт. Негово отпуштање од службата може само со одлука на двата Дома на Парламентот.

CAG преку NAO е одговорен за ревидирање на NHS Appropriation Accounts (Дозволените Сметки) во Министерството за Здравство и конечно за сертифицирање на исправноста на овие сметки кога му се презентираат на Парламентот. Во вршењето на овие задачи, NAO мора да биде задоволен со адекватноста на системите за спроведување на финансиска контрола кои дејствуваат во NHS. Во превземањето на оваа задача, NAO во голем степен ќе се раководи според работата на членовите на Ревизорската Комисија како надворешни ревизори, најчесто на истиот начин како што надворешни ревизори се раководат согласно со работата на внатрешните ревизори.

Надворешна ревизија (External Audit) - Европски суд за Ревизори (European Court of Auditors)

Кога NHS Организациите добиваат фондови од Европската Комисија за посебни проекти, тие се должни да подготвуваат финансиски извештаи и да потврдат дека средствата од фондови се потрошени за одобрените цели. Иако не е чест случај организациите може да бидат посетени од член на Европскиот Суд за Ревизори кој ќе биде заинтересиран за потврдување на исправноста на поднесените финансиски извештаи.

4. Универзитети

4.1. Законски Статус

Институциите кои спаѓаат во сегашниот високо образовен сектор во Англија и Велс имаат различно минато и традиции кои се рефлектираат во нивните основачки аранжмани и структура и овластувањата на нивните управувачки тела. Како и да е, тие може да се поделат во две големи групи: Универзитети пред -1992 година, претходно финансирани од Universities Funding Council (UFC) - Советот за Универзитетски Финансирања или директно финансирани од Министерството за Образование Open

University and Cranfield University (т.е.Отворен Универзитет и Кранфилд Универзитетот) и Универзитети и Колеџи по-1992 година формално финансирани од Polytechnics and Colleges Funding Council (PCFC) - Советот за Политехнички и Колеџ финансирања во Англија како и од Велшката канцеларија или Велшките локални образовни власти во Велс.

Универзитетите пред-1992 година сами по себе претставуваат различна група, вклучувајќи широки категории како што се старите Универзитети на Оксфорд и Кембриџ, Федералниот Универзитет во Лондон, Федералните Колеџи на Универзитетот во Велс, “Граѓанските” Универзитети основани кон крајот на 19-от век и почетокот на 20-от век, Поранешните Универзитетски Колеџи којшто добиле дипломи од Универзитетот во Лондон, група на Универзитети воспоставени во 1960-те и Колеџите за Напредна Технологија кои добија универзитетски статус согласно со Робинсовиот Извештај од 1963 година.

Најголемиот број Универзитети по-1992 година се поранешни Политехнички Универзитети, кои што до 1988 година (или 1992 во Велс) беа дел и беа финансирани од локалните образовни власти а дипломите за нив беа доделувани од Council for National Academic Awards (CNAА) - Советот за Национални Академски Дипломи. Со Законот за Образовна Реформа од 1988 година тие добија статус на независни корпорации и воспоставија (PCFC), што придонесе за потребата за финансирање на овие институции во Англија. Последователниот Закон за вишо и високо образование од 1992 година овозможи овие институции да добијат свој статус признанија и стекнат титулар на Универзитет.

Колеџите за високо образование кои се составен дел на Високо Образовниот Сектор во Англија беа исто така финансирани од PCFC следејќи го воведувањето на Законот за образовна реформа во 1988 година. Во Велс колеџите продолжија да добиваат финансии од нивните локални образовни власти до 1992 година или во два случаи до 1993 година. Велшката канцеларија финансира и понатаму Волонтерски Колеџи. Црквите обезбедија број на Колеџи за Високо Образование.

Колеџите може да ги поделиме како Општи Колеџи кои нудат отсеци за студирање кои може да бидат поограничени од оние на Универзитетите, често со нагласување на Бизнис и Менаџмент студии, хуманитарни и образовни студии и специјализирани Колеџи со повеќе од половина од своите студенти запишани во категорија со еден академски предмет: како што е музиката, уметноста и дизајнот. На некои од Колеџите за Високо Образование им беа доделени овластувања да можат самите да доделуваат дипломи.

Законот за Вишо и Високо Образование од 1992 година ги основа Советите за Високо Образовно Финансирање за Англија, Велс и Шкотска, кои преземаат одговорност за финансирање на сите високо образовни институции.

Иако институциите во сегашниот Високо Образовен Сектор се различни во своето потекло, големина и организација, сепак ги поседуваат следниве

карактеристики :

- Законско-независни корпоративни институции
- Органи кои имаат добротворен статус
- Одговорни се преку Управувачки Орган кој носи целосна одговорност за сите аспекти на институцијата.

Законскиот статус на одредени институции, може да се јави во различни форми кои се објаснети подолу.

Универзитети Пред-1992 (Англија и Велс)

Најголем дел од Универзитети од пред-1992 година беа основани со Кралска Повелба финансирана преку Privy Council - Приватен Совет заедно со здружената група на закони. Оваа форма на организација е позната како Chartered Corporation - Повелба Корпорација.

Многу мал број Универзитети од пред-1992 година беа основани со посебен акт на Парламентот чиј оперативен дел е група на закони. Оваа форма е позната како Statutory Corporation - Законска Корпорација.

Структурата на управување за секој Универзитет е поставена во рамките на својата инкорпорација (т.е. Законот или Повелби и Статути). Повелбите и Статутите може да бидат изменети само од Приватниот Совет.

Универзитетите на Оксфорд и Кембриџ немаат ниту Акт на Парламентот ниту Повелба, но затоа пак имаат статутарни органи, кои се менуваат во многу позначајни и кои бараат овластувања од Приватниот Совет. Друг исклучок претставува Лондонското Економско Училиште, кое е Компанија лимитирана со гаранција.

Успешната генерација на Универзитетите, заедно со нивниот статус обезбедуваат значајни варијации и разлики кои беа досега претставени.

Универзитети и Колеџи на Високо Образование (во Англија и Велс) по-1992 година

Со законот за образовна реформа од 1988 година се воспоставија Higher Education Corporations (HECs) - Високо образовни Корпорации, кога одредени високо образовни институции во Англија претходно функционираа како дел од локалните образовни власти. Предусловите беа тие да имаат повеќе од 350 редовни студенти запишани на отсеците за понатамошно напредно образование кои сочинуваат најмалку 55% од вкупната регистрација на студенти, или најмалку 2.500 редовни студенти кои се на било кој отсек. Законот пропишува дека секое HEC треба да се раководи согласно одредбите на Владата и да бидат одобрени од Државниот Секретар. Модел одредбите беа подготвени од Министерството за Образование и Наука како водич за институциите во создавање на

сопствени одредби.

Законот за Вишо и Високо образование од 1992 година ги продолжи одредбите на Законот на Велс од 1988 година. Тој го дополни претходното законодавство и ги воспостави основните форми за инструментите на управување, што треба да ги направи секое НЕС, кои се одобрени од Приватниот Совет, раководењето на членството и воспоставувањето на Управниот Орган. Законот исто така пропишува идните НЕСs да создаваат нови одредби за управување кои ќе бидат одобрени од Приватниот Совет.

Додека најголем дел од поранешните политехнички институции се управувани од НЕСs, пет (формално управувани од Inner London Education Authority) се воспоставени со Трговските Закони како компании лимитирани со гаранции. Ваквите институции беа основани со Меморандум и одредби, кои ги инкорпорираат одредбите за управување пропишани со законите во 1988 и 1992 година. Управувачкиот Орган дејствува како и Одборот на Директори за компанијата. Останатите компании лимитирани со гаранции вклучуваат мал број на општи и посебни НЕ Колеџи порано основани од PCFC.

Некои колеџи се основани како Добротворни Трустови со имотен лист или со шема направена од членовите на Добротворната Комисија. Тие подлежат на надзор од Charity Commissioners – (членовите на Добротворната Комисија) и дејствуваат со средства и насоки на управување одобрени од Приватниот Совет.

4.2 Управување

Институциите на високото образование се законски независни кооперативни институции кои имаат заедничка цел, обезбедување образование и превземање на истражувања. Советот или Одборот на Управители претставува Извршен Управувачки Орган на институцијата и поседува надлежност за обезбедување на ефективниот менаџмент на институциите и планирање на идниот развој. Тој има целосна надлежност за работите во однос на институциите.

Согласно со Законот за Вишо и Високо Образование од 1992 година Одборот на Управители се состои од најмалку 12 а не повеќе од 24 членови (плус Директорот на Институцијата освен ако тој/таа не одлучи поинаку). Од именуваните членови:

- До 13 члена треба да бидат независни членови, лица со назначени овластувања, со искуство, и докажани во индустриските, комерцијалните и вработувачките области или во практика за било која професија, и кои не се членови од вработените или студенти на институцијата или пак избран член од локалната управа;
- До 2 члена може да бидат Професори на институцијата, номинирани од академски одбор и до 2 члена студенти на институцијата, номинирани од студентите;
- Најмалку еден член но не повеќе од 9 треба да бидат

кооптирани членови, номинирани од членовите на Одборот на Управители кои не се кооптирани членови.

Кооптираното членство може да вклучи членови од вработените, професори или не и најмалку еден од кооптираните членови мора да има искуство во обезбедувањето на образование. Избраните членови на било која локална власт се исклучени од членство во Одборот на Управители различен од кооптираните членови.

Предмет на гореспоменатите максими и минимума, Одборот на Управители може самиот да го определи бројот на членовите во секоја различна категорија, но мора да се осигура дека барем половината од членовите на Одборот се независни членови.

Составот и овластувањата на Управувачкиот Орган се содржани во, но и ограничени со Повелбата и Статутот на институцијата, во случајот на Универзитетите од пред-1992 година или со Законот за Образовна Реформа од 1988 (дополнет со Законот за Вишо и Високо Образование од 1992 година) заедно со инструментите и членовите за управување во случајот на Универзитетите и Колеџите по-1992 година. Во случај на Компаниите лимитирани со гаранции, Меморандумот и одредбите на асоцијација ги инкорпорираат одредбите за управување со овие органи. Од Управувачките Органи се бара да се осигураат дека нивните институции не ги прошируваат активностите надвор од она што е пропишано и дозволено со овие документи.

Главните овластувања на Управувачкиот Орган се следниве:

Правилно водење на Јавните Бизниси

На органите за управување им се доверени фондовите, како јавниот така и приватниот и затоа имаат должност да ги почитуваат највисоките стандарди за корпоративно управување. Ова вклучува обезбедување и демонстрирање интегритет и објективност во нивните бизнис трансакции и секогаш кога е тоа можно следење на политика за отвореност и транспарентност во ширењето на нивните одлуки.

Стратешко Планирање

Управувачкиот Орган има обврска да обезбеди, институцијата да ги достигне и развие своите зацртани цели за образование и истражување. Оваа одговорност вклучува земање во обзир и одобрување на стратешкиот план на институцијата, кој ги поставува академските цели и намери на институцијата и ги идентификува неопходните финансиски, физички и стратегиите за персоналот за постигнување на овие цели.

Управните органи на некои институции за да помогнат во постигнување на овие цели воспоставија Комисии за планирање и развој,.

Финансии

Финансиските надлежности на Управните Органи вклучуваат:

- Одобрување на годишните планови на работењето и работниот буџет, кои би го рефлектирале Стратешкиот план на институцијата;
- Обезбедување солвентност на институцијата и заштита на средствата;
- Обезбедување дека фондовите од Советот за финансирање се користени во согласност со условите и роковите одредени од финансиски меморандум на Советот за финансирање;
- Добивање и одобрување на завршните сметки;
- Осигурување на постоењето и интегритетот на системите за финансиска контрола.

Управување со имотот

Управниот Орган е одговорен за надзор на стратешкиот менаџмент на земјата и зградите на институцијата. Како дел од оваа одговорност тој треба да се грижи, да го одобрува и прегледува управувањето со имотот, што ги одредува имотните и просторните законски барања неопходни за да се исполнат зацртаните цели на стратешкиот план на институцијата, а исто така допринесува за водење на планираните програми.

Добротворен статус

Сите високо образовни институции имаат добротворен статус согласно Законот за Добротворни Организации од 1960 година и 1993 година. Во случајот со институциите кои претставуваат исклучок или исклучени добротворни органи согласно гореспоменатите закони, членовите на Управниот Орган не претставуваат повереници во законска смисла. Сепак тие мораат да бидат сигурни дека имотот и приходите на институцијата се употребуваат само како поддршка на одредените добротворни цели, како што беше веќе кажано во оваа статија во делот за други инструменти на управување.

Персонал

Управниот Орган е надлежен за политиката на вработување во институцијата. Ова вклучува осигурување дека плаќањето и условите за вработување се соодветно определени и имплементирани.

Студентска Унија

Законот за образование од 1994 година пропишува Управните Органи да преземат такви чекори кои се разумно практични за да гарантираат дека Студентската Унија делува на фер и демократски начин и е одговорна за своите финансии.

Здравство и сигурност

Согласно Законот за Здравство и Сигурност при Работа од 1974 година,

Управниот Орган е одговорен за здравјето и сигурноста на вработените, студентите и други индивидуи за време на престојот во институциите и во други места каде се извршуваат одредени активности. Неговите должности вклучуваат гарантирање дека институцијата поседува пишана изјава за политиката на здравство и сигурност и аранжмани за имплементирање на таа политика.

4.3 Приходи и Биланс на Состојба

Високо образовните институции привлекуваат приходи од различни извори. Релативните пропорции на приходи обезбедени од овие извори се одразуваат на различноста на институцијата и на пазарите што тие ги обезбедуваат. Главни извори на финансисрање се следниве:

Училишни такси

Таксите за поголемото мнозинство на редовни домашни постдипломци се обезбедуваат од јавните фондови. Ова плаќање се прави индиректно од Министерството за Образование преку локалните власти за образование. Локалните власти за одбразование имаат законска обврска за плаќање на такси на домашните студенти кои се на редовните насоки за високо образование, обезбедувајќи им да исполнат одредени услови. Од 1999 година студентите учествуваат со такса од 1.000 фунти.

Донации на Советот за финансирање

Донациите од Советите за финансирање може да се поделат на четири категории:

Финансирање на образованието

Финансирање на истражувања

Не-формулирано финансирање или (не-интегрирано финансирање во Велс)

Финансирање на капитал.

Сепак, финансирањата за образование и истражувања и некои не-формулирани финансирања, се достапни како блок донација. Со други зборови институциите може да ги распределуваат фондовите внатре според своите овластувања.

Финансирање за образование

Степенот на финансирањето за образование се одредува годишно од Советите за финансирање. Методот за финансирање треба да дејствува отворено и да обезбеди стабилност, да промовира продуктивност и одржува разновидност. Тој се заснова на основата плус провизија пристап, врз основа на кој на институциите им се гарантира висок размер на основно финансирање од една во друга година, обезбедувајќи дека договорениот број на студенти се сложува со финансирањето на Советите за финансирање. Маргинално финансирање претставува правец за

привлекување на дополнително финансирање за образованието: ова се распределува од Советите за финансирање согласно со нивните приоритети, во тој период.

Финансирање за истражувања

Политиката на Советите за финансирање на истражувања е распределба на финансирањата селективно на оние институции кои покажале квалитет во истражувањата.

Проценката на квалитетот на истражувачкиот аутпут на институциите е во надлежност на четири органи за финансирање на високото образование, на секои три до четири години. Проценката е на ниво на индивидуални субјекти или групирани субјекти (познати како единици на испитување). Тоа се заснова главно на квалитетот на издаденото истражување (или еквиваленти), но се зема во предвид како дополнителен индикатор бројот на истражувањата на студентите на постдипломски студии, финансираните истражувања на студенски сојузи, приходи од надворешни истражувања и извештаи за истражувачките планови. Субјектите се рангирани на растечка скала од 1 до 5, предметите кои што на рангирањето се оценети со 5 се определени на меѓународно ниво.

Бројот на активностите кои не може да се финансираат со формулата за финансирање на образование и истражувања, може да бидат опфатени со не-формулирано финансирање. Главните цели на не-формулираното финансирање се надомест за наследените обврски (пасива) и финансирања кое ги препознава дополнителните трошоци за функционирање во Лондон. Не-формулирано финансирање исто така се обезбедува и во Англија за поддршка на посебните Музеи, Галерии, Колекции и Библиотеки кои им се достапни на истражувачите од Секторот и за обезбедување на финансирање за да се осигурат дека одредена група мали субјекти кај кои постои низок степен на заинтересираност за студирање се оддржува во високото образование. Дополнително, не-формулираното финансирање се употребува и како поддршка на заедничките активности на сите три НЕ Совети за финансирање, како што се работата на Joint Information Systems Committee - Комитетот на Здружени Информативни Системи.

Капитално Финансирање

Советите за финансирање не се повеќе главните провајдери за капитално финансирање, а институциите се повеќе и повеќе бараат капитално финансирање од комерцијални извори.

Капиталното финансирање кое е обезбедено со придонес на Советите за финансирање во стекнување или создавање на средствата, кое трае повеќе од 12 месеци. Капиталното финансирање е поделено меѓу:

Проект за финансирање на имотот (во Англија) кој може да се употреби за финансирање на трошоците од стекнување или конструирање на универзитетските згради. HEFCE нормално ќе учествува со 25 % од трошоците на тие проекти, со одредување на ниво на приходи на институционалната соодветност за таквите финансирања. HEFCE исто така обезбедува проектно финансирање на имотот на институциите и учествува во покривање на трошоците адресирани на недовршени работи на долгорочно одржување. Институциите се поканети годишно да конкурираат за финансирање на проекти, наспроти специфичните критериуми одредени од Советите за Финансирање.

Формулираното капитално финансирање (во Англија и Велс) ги обезбедува сите институции со одредено капитално финансирање, што допринесува за покривање на трошоците за опрема и проектите за имот. Формулираното капитално финансирање е определено од Советите и се плаќа на месечни основи.

Грантови за Истражување и Договори

Во прилог на поддршката за истражување на Советот за финансирање, институциите стекнуваат финансирања за истражување и преку: донации и договори од Советите за истражување; договори од индустриски и комерцијални фирми и владини министерства; донации од добротворни органи и од ЕУ. Кога договорот е спротивен на донацијата, организацијата бара посебен поврат на својата инвестиција.

Финансирање од Министерството за Здравство

Министерствата за Здравство преку Националната здравствена Служба обезбедуваат суштествена поддршка директно и индиректно за образование и истражување во медицината, стоматологијата и другите здравствени области. Голем број на персонал на медицинските клиники и стоматолошки академии вработен од Универзитетите се финансираат од NHS. Индиректна поддршка за образование и истражувањата на клиниките е обезбедена од NHS за образовните болници кои се здружени со универзитетите за да им овозможат да ги одржуваат установите и услужната инфраструктура за медицински и стоматолошки едукации и истражувања. Во последните години NHS ги префрли колеџите за здравство и училиштата за нега во Секторот за Високо Образование и сега на договорна основа спроведува не-медицинско образование и обука за професионалците од здравствената заштита од Универзитетите и Колеџите.

Консултации и други услуги

Институциите се повеќе и повеќе превземаат консултантски услуги и обезбедуваат други услуги за надворешни органи на комерцијална основа. Делокругот на тие консултации и услуги е широк, и се движи од Совети за бизнис развој до тестирање на производи и добра. Голем број на

Универзитети и Колеџи воспоставија одделни Компании за промет на нивните услуги.

Прилози, донации и други извори на приходи

Универзитетите и колеџите имаат неколку дополнителни извори на приходи, вклучувајќи:

- Приходи од прилози и од “фондации” (доверба за вложување пари за институциите посебно од поранешни студенти);
- Донации;
- Спонзорства (вклучувајќи професионални катедри - најчесто во областите од моментален интерес за спонзорската компанија, а понекогаш за фиксни услови);
- Добивка од готовинското салдо и инвестиции;
- Приходи од експлоатирање на резултатите од одредени делови истражувања или изуми кои имаат комерцијална примена;
- Договорите за образование за посебни клиенти (нега, други професии поврзани со медицината, вишо образование, почетни курсеви за наставниците);
- Приходи од кратки курсеви.

Важноста на овој тек на приходи варира од институција во институција: приходи од инвестирани прилози, на пример тежнеат да бидат по значајни во постарите Универзитети и донациите тежнеат да бидат фокусирани на Универзитетите со медицински училишта.

4.4 Буџет

Советите за финансирање на високото образование делувајќи во име на Државниот Трезор, поставуваат бројни барања за финансиска одговорност на институциите како услов за добивање на средства. Овие барања се содржани во Финансискиот Меморандум издаден за секоја институција. Главните одредби се следниве:

- Институциите мора да гарантираат дека поседуваат систем за внатрешен финансиски менаџмент и контрола;
- Управните Органи се одговорни за гарантирање дека финансирањата од Советот за финансирање се употребени согласно со: условите на Финансискиот Меморандум; условите на Законот за Вишо и Високо образование од 1992 година кој одредува дека средствата од Советот за финансирање мора да се потрошат само за намените за образование и истражување, или на установите и активностите кои се потребни за овие цели; и други услови што Советот за финансирање може од време на време да ги пропише;
- Управниот Орган мора да назначи Раководител на институцијата кој ќе биде одговорен за исполнување на барањата на Управниот Орган согласно со условите за употреба на средствата од Советот за финансирање.

Управниот Орган редовно назначува Раководител на институцијата како главен службеник;

- Институциите мора да водат соодветна сметководствена евиденција и да поднесуваат ревидирани финансиски извештаи до Советот за финансирање до 31-ви Декември следејќи го крајот на финансиската година. Финансиските извештаи мора да бидат во согласност со насоките за сметките на Советот за финансирање, кои се базираат на Извештајот за препорачана практика: Сметководството во високо образовните институции како што е прифатено од Одборот за Сметководствени Стандарди;
- Институциите мора да гарантираат дека вкупниот приход за финансиската година ќе биде доволен да ги покрие вкупните расходи земајќи ја една година со друга. Сепак во зацртување на долгорочни цели институциите може да имаат планиран дефицит, кои што е предмет на посебни услови одредени од Советот за финансирање;
- Годишните финансиски извештаи мора да ја прикажат: вкупната плата на Раководителот на институцијата; бројот на вработените кои што имаат плата повеќе од 50.000 фунти, селектирани во групи од по 10.000 фунти; и секоја компензација исплатена од канцеларијата на Раководителот на институцијата или на вработените која надминува платата поголема од 50.000 фунти.

Советите за финансирање исто така бараат сите институции да демонстрираат долгорочни планови со поднесување на нивниот стратешки план и стратегија за имотот. Одобрувањето на овие планови е предуслов за финансирање.

Советите за финансирање исто така ги одредуваат и процедурите за следење во врска со употребата на јавно финансирани средства како гаранција за позајмување; степенот на неосигурените позајмувања, како и стекнување и располагање со недвижниот имот и зградите.

4.5 Менаџмент на извршување, Контрола и Ревизија

Универзитетите треба да гарантираат дека имаат силен систем на внатрешен финансиски менаџмент и контрола. Суштествените елементи на таквиот систем за контрола се:

- Ефективен преглед од овластените членовите;
- Менаџерски системи за контрола кои содржат дефинирани политики, поставување на цели и планови, финансиски мониторинг и други перформанси;
- Финансиски и оперативни системи за контрола и финансиски и оперативни процедури за контрола, кои вклучуваат физички заштита на имотот, распределба на должностите, авторизација и одобрување на процедурите и системи за информирање;
- Функција на ефективна внатрешна ревизија.

Во нормални услови, финансиската контрола обично се врши преку

системот на Комитети. Управниот Орган е одговорен за финансиите на институцијата. Голем број на институции имаат основано Комитети за планирање и ресурси, кои ги земаат во предвид стратешките планови и распределбата на ресурси за извршување на плановите. Деталниот мониторинг на финансиската состојба и системи за финансиска контрола е надлежност на финансискиот Комитет или на некој друг орган еквивалентен на него.

Во практика, службениците на институцијата практикуваат ден за ден финансиска контрола. Голем број на универзитетски институции пред-1992 имаат овластен Благајник (или слично), најчесто некој со искуство во финансиската област, кој има законодавна улога во презентирање на финансиските извештаи и записници до Управниот Орган. Како и да е, практичната одговорност за управување со финансиите и советување за финансиски прашања е надлежност на професионално редовно вработено лице именувано како Финансиски Директор. Тој мора да има целосен пристап секаде каде што цени дека тоа е соодветно за да ги извршува задачите.

Суштествен елемент на финансиски менаџмент е годишниот буџет. Тој претставува план за приходите и расходите, што ги идентификува и квантифицира изворите на приходите кои што се достапни за институцијата и ги поврзува расходите со стратешките планови и достапните приходи.

Во врска со приходниот буџет, капиталниот буџет исто така треба да биде изготвен, давајќи им предност на одобрените проекти за зградите и изворите и стратегиите за финансисирање на такви проекти.

Еднаш кога буџетот ќе се одобри, важно е дека Раководителите на буџетските единици се обезбедени со вистинити финансиски информации за да им помогнат да управуваат со ресурсите за што се овластени. Сегашните трендови се однесуваат на поголем пренос на ресурсите до буџетските единици и обезбедување флексибилен менаџмент и вирманти (договорни трансфери на пари од една до друга буџетска единица во рамките на една фискална година) во рамки на пропишаните параметри. Сепак таквите пренесени буџетски аранжмани бараат силни информациски системи за нивна поддршка.

Институциите треба да имаат сопствен (интерен) Прирачник со упатства за финансиските процедури и регулативи. Прирачникот треба да ги содржи: улогата на Комитетите, одговорностите и ограничувањата на овластувањата на повисоко рангираниот персонал и деталите за финансиските процедури и правила со кои што секојдневно треба да бидат следени финансиските трансакции. Со него треба да се опфатени јасни политики за менаџмент со Трезорот, менаџмент на инвестирање, менаџмент на ризици и осигурување, наплата на долгови и барање на донации. Сето ова треба периодично да се прегледува за да се осигури дека тие се ажурирани.

Ревизорски аранжмани

Додека надлежноста за развој и одржување на системите за контрола му припаѓа на менаџментот, внатрешната ревизија има значајна улога за обезбедување услови на институциите и обезбедување гаранција за адекватноста и ефективноста на системи за внатрешна контрола. Како додаток на таа улога во обезбедување на чесност, Внатрешната Ревизорска Служба исто така треба да помогне во осигурувањето на принципот “Вредност за пари”.

Советите за финансирање бараат институциите да назначат Ревизорски Комитети и да обезбедат внатрешна и надворешна ревизија во согласност со Ревизорскиот Кодекс за Практика издаден од HEFCE и HEFCW во 1993 година.

Ревизорскиот Комитет треба да биде мало, но авторитативно тело, кое ја поседува потребна финансиска експертиза и време за испитување на финансиските активности на институцијата многу поригорозно отколку од Управниот Орган како целина. Комисијата не треба да се ограничува на финансиските системи и деталите, но треба да е подготвена да заземе независен став, критички да ги испитува прашањата и да биде биде во состојба на готовност за некои потенцијални области на интерес (вклучувајќи измама и противправно работење) за што ќе го известува и Управниот Орган. Ревизорскиот Комитет треба да биде во состојба да формира мислења за аранжманите на институцијата, да промовира ефективност, продуктивност и економичност и да го обезбеди принципот “Вредност за пари” во сите области. Комитетот е одговорен за подготвување на Годишен Извештај за Управниот Орган.

Ревизорскиот Кодекс за Практика пропишува дека Ревизорскиот Комитет треба да биде составен најмалку од три члена од составот на Управниот Орган, а со цел да обезбеди нивна независност, членовите на Ревизорскиот Комитет не смеат да имаат извршни овластувања во управувањето со институцијата. Тие не треба да му служат на Комитетот за финансии и планирање на институцијата или на Комитетот за планирање и ресурси, освен, исклучително, во услови кога институцијата демонстрира дека ова е неизбежно од практични и законски услови и да добие посебна дозвола од Советот за Финансирање. Најмалку еден член на Ревизорскиот Комитет треба да има искуство од областа на финансиите, сметководството или ревизијата; Комитетот може да кооптира членови за одредена експертиза.

Посебните овластувања на членовите на Управниот Орган во однос на ревизијата се:

- Да го назначи Ревизорскиот Комитет;
- Да го прегледа годишниот извештај и каде што е неопходно да дејствува на годишниот извештај на Ревизорскиот Комитет
- Да го прегледа и одобри Стратешкиот План на Службата за

Внатрешна Ревизија (освен кога оваа надлежност е делегирана на Ревизорскиот Комитет);

- Да ги именува надворешните ревизори (освен кога оваа надлежност е делегирана на Ревизорската Комитет);
- Да разгледува и одобрува годишни финансиски извештаи по нивното ревидирање од надворешните ревизори и да го достави писмото од надворешните ревизори до менаџментот на Советот за Финансирање.

Национална Ревизорска Служба

Националната Ревизорска Служба е одговорна за прегледување на сметките на владините министерства и одредени Јавни Органи, и за тоа да му достави извештај на Парламентот. Таа е раководена од Генералниот Контролор и Ревизор.

Националната Ревизорска Служба е надлежна за прегледување на сметките на Советите за Финансирање со цел да се осигура дека ресурсите кои им биле достапни се употребени економично, ефективно и продуктивно. Ова испитување се однесува не само на ресурсите потребни за тековните трошоци на Советите за финансирање, но и на употребата на фондовите на Советот за финансирање од индивидуалните институции.

Извршните Директори на секој Совет за Финансирање претставуваат сметководствени службеници кои се одговорни за употребата на овие фондови. Извршниот Директор на HEFCE или HEFCW може да се повика пред Комитетот за Јавни Сметки на Долниот Дом на Парламентот да даде отчет и да одговори на одредени прашања. Сметководствениот Службеник на Министерството може да го придружува Извршниот Директор за образование или Велшката Канцеларија, соодветно. Комисијата може да ги повика Раководителите на институциите да поднесат докази.

Со цел да се обезбеди дека институциите преземаат соодветни аранжмани за финансиски менаџмент и сметководство и ги употребуваат фондовите на Советот за финансирање на начини кои се дозволени и согласно со целите за кои тие биле распределени, HEFCE и HEFCW одделно имаат основано Ревизорска Служба. Ревизорската Служба има право на достапност до сите потребни документи и финансиски информации што ги поседуваат овластениот Совет за финансирање и индивидуалните институции кои се финансирани. Преку усогласен циклус, Ревизорската Служба ги оценува системите за финансиски менаџмент на индивидуалните институции, и поднесува извештај за своите наоди до Ревизорскиот Комитет на HEFCE или HEFCW и преку Ревизорскиот Комитет до Извршниот Директор. Овој процес вклучува посети од Ревизорската Служба во односните институции.

РЕФЕРЕНЦИ

Department of Health (1989). *Working for Patients – Working Paper 1: Self-Governing Hospitals* London, HMSO (Министерство за Здравство (1989). *Работа за пациенти - работен лист 1: самоуправни болници* Лондон, ХМСО)

Department of Health (1990). *Working for Patients – NHS Trust: A working guide.* London, HMSO (Министерство за здравство (1990). *Работа за пациенти - НХС Трустови: правилник за работа* Лондон, ХМСО).

Healthcare Financial Management Association (1998). *Introductory Guide to NHS Finance in the United Kingdom.* London, HfM (Асоцијација на Финансиски Менаџмент во Здравството (1998). Вовед прирачник *NHS финансирање во Обединетото Кралство.* Лондон, ХфМ).

Prowle, M and Jones T (1997). *Health Service Finance – An introduction,* London, Association of Chartered Certified Accountants – (Проњле, М. и Јонес, Т. (1997). Финансирање на здравствениот сектор - *Вовед.* Лондон, Асоцијација на овластени сметководители).

ПОГЛАВЈЕ 7. ДРЖАВЕН ИЗВЕШТАЈ ШВЕДСКА
(By Mr. Ake Hjalmarsson - Од Г-нот Ајк Халмарсон)

1. Голем Јавен Сектор - мала администрација на централна власт

На почетокот на Шведскиот Устав се наведува дека судовите управуваат со администрацијата за правда и дека јавната администрација е во надлежност на централните и локалните државни административни агенции.

Централните државни административни функции се спроведуваат во скоро еднаков државен агенциски модел, иако административните задачи значајно се разликуваат едни од други. Централните државни административни Агенции, Судовите, и Парламентот како и неговите агенции заедно формираат законски субјект-Државата. Сепак во некои случаи, државните административни функции се спроведуваат преку организации, кои не се дел од државата. За активностите од тој вид во многу случаи се користат граѓанско правни законски лица на пример. здружени акционерски компании, фондации или не профитни здруженија. Се почесто во некои случаи се користат уникатни модели дизајнирани за посебни цели.

Карактеристична појава во Шведскиот Јавен Сектор е фактот дека локалните власти спроведуваат најголем дел од јавните услуги.

Во следните делови го опишуваме организацискиот модел на централните државни агенции. Последователните примери кои следат се однесуваат за други модели, кои што се избрани за функционирање од јавен карактер. Исто така и делувањата на локалните институции накратко се објаснети. Како вовед дадена е кратка презентација на структурата на администрацијата на централната власт.

2. Структура на администрацијата на централната власт

Шведската администрација на централната власт е под контрола на Владата со исклучок на неколку многу мали агенции кои припаѓаат на Парламентот. Во продолжение, Централната Банка му припаѓа на Парламентот но се смета за законски субјект одделен од државата.

Владините служби ја подржуваат Владата поточно Кабинетот. Кабинетот сам по себе претставува владина агенција раководена од Премиерот. Владините Служби се состојат од Кабинетот на Премиерот, 10 министерства и административен Оддел. Бројот на вработените во организацијата изнесува околу 3.700 лица од кои персоналот на Министерството за Надворешни Работи во Стокхолм има околу 1.000 вработени. Просечно Министерство има персонал од околу 200 лица. Овие мали органи кои го сочинуваат организација на владиниот персонал подготвуваат владини предлози до Парламентот, на пример - буџетски предлог, други предлози, закони и исто така и помагаат на Владата ефективно да ги извршува одлуките кои ги донесува Парламентот. Организацијата и работата на Владините Служби, кои се многу различни

од оние на просечните владини агенции, се содржани во Уредба донесена од Владата.

Околу 300 владини агенции се потчинети на Владата. Меѓу нив има и поголеми агенции како на пример Воените сили, Националниот Одбор за даноци и Националниот Одбор за пазарот на труд, но исто така многу мали агенции со мал број вработени како што се Инспекција на Лотаријата и Одбор за Јавни набавки.

Меѓу 300-те агенции се и оние кои што скоро ексклузивно се финансирани од Државниот Буџет и оние кои што повеќе или помалку се целосно финансирани од такси платени од оние што ги користат нивните услуги. Бројот на вработените во централните владините агенции изнесува повеќе од 200.000.²⁸

Владините агенции се потчинети на Владата како колективен орган и не подлежат на директна контрола од ниту еден министер. Но, се разбира, секој министер е одговорен за добро дефинирано политичко подрачје и исто така и за назначените владини агенции во овие подрачја. Оваа одговорност вклучува осигурување дека секоја агенција има флексибилни цели и намери, има балансиран финансиски извор, како и работен менаџмент кој ги извршува своите задачи на продуктивен, ефикасен и ефективен начин. Кога овластениот министер подготвува одлука на Кабинетот во согласност со владиното министерство, тој/таа мора да се консултира прво со останатите засегнати министерства - и секогаш со Кабинетот на Премиерот и со Секторот за Буџет во Министерството за Финансии.

Владата ги контролира дејствата на агенцијата во општи услови со поставување цели и задачи, и мониторинг на резултатите како и со средства од буџетот на агенцијата и преку закони, уредби и посебни одлуки. Извршниот Директор на агенцијата е Генерален Директор кој донесува оперативни одлуки без владина инволвираност. Владините Агенции имаат компаративна автономна врска со Владата. Ова значи дека во Шведска не постојат големи министерски организации со десетици илјади вработени и широки оперативни задачи под директна контрола на Министер, што кореспондира со ова што се сретнува и во поголемиот број европски држави.

Одредбите на Јавниот Закон со кои се обликува моделот на Шведските владини агенции се комбинација на цврстина и флексибилност на таков начин што административните дејствувања кои многу се разликуваат може да се спроведуваат надвор од овој модел без недостатоци. Во голем обем не е неопходно да се користат други модели за функционирање на централната власт. Овој систем може да се опише како високо хоризонтален: т.е. еден еднообразен модел се користи за скоро цела централна владина администрација. Сепак, постојат и случаи кога други модели се избрани за други различни дејствувања. Подолу ќе бидат презентирани илустративни примери.

²⁸ Шведската популација брои до 9 милиони, а работната сила 4,3 милиони

Со оглед на сега презентираниите услови, постои добра причина да се класифицираат Шведските централни владини агенции како автономни или полу-автономни јавни агенции. Во следниот дел е презентираниот опис на карактеристичните појави на менаџмент и контролниот систем за Шведските владини агенции.

Треба да се спомене дека за Шведските владини агенции не постои ниту сеопфатен план за вработување во централниот владин сектор, ниту граѓански услужни тела кои може да се идентификуваат со посебни обуки и професионални вештини или вредности - со исклучок на законскиот персонал. Тоа е во надлежност на секоја владина агенција да ги регрутира и развива способностите кои и се потребни. Истото се однесува и на локалните власти - веројатно со исклучок на медицинскиот персонал за кого постојат професионални кодекси и стандарди.

3. Агенции на централна власт

3.1 Законска Рамка

Моделот за агенциите на централната власт и условите за административните дејствувања на агенциите се поставени во неколку Уредби донесени од Владата. Во согласност со ова, владино уставно право е да донесува одлуки од извршен карактер. Од фундаментална важност е дека Уредбите на Владините Агенции (SFS 1995:1322)²⁹ кои со неколку мали исклучци се однесуваат на агенциите на централната власт. Оваа Уредба содржи 35 члена со одредби кои се однесуваат главно на:

- Авторитет да ја претставува Државата пред Суд
- Структура на менаџментот
- Надлежности на Одборот и на Генералниот Директор
- Како да се справи со ревизорски извештај
- Како работите да се подготвуваат и како да се донесуваат одлуки
- Именување.

Заедничката Уредба на Владините Агенции е надополнета со посебна Уредба која ги содржи инструкциите за секоја одделна Владина Агенција (види пример 1996:148 со инструкции за Националниот Одбор за Земјоделство). Во инструкциите, за кои исто така одлучува Владата постојат одредби кои се однесуваат главно на:

- Општи и посебни задачи за Агенцијата;
- Применливост на членовите од Уредбата за Владините Агенции;
- Одбор и Менаџмент на Агенцијата;
- Организација;
- Како да се поднесе жалба против одлуките на Агенцијата.

Одлуката за основање или укинување на Владина Агенција ја донесува Парламентот по предлог на Владата. Важните промени во задачите на

²⁹ Се однесува на бројот во Шведската статутна книга (SFS)

Владините Агенции се доставени со информирање до Парламентот. Владата е ексклузивно овластена да именува членови на Одборите и Генерални Директори на Владините Агенции.

Многу важен општ предуслов за административните делувања на Владините Агенции е тоа дека сите се ограничени со Законот за Административна Процедура (СФС 1986:223), Законот за Јавни Набавки (СФС 1992:1528), Закон за Слобода на Печат; (СФС 1949:105) и Законот за Службени Тајни (СФС 1980:100) кои сите претставуваат закони донесени од Парламентот.

Тешко е да се најде едноставно објаснување за тоа зошто моделот на владини агенции стана доминантен на сцената. Неговото потекло не враќа векови назад и постои значаен развој со текот на годините. Една важна околност може да се пронајде во фактот дека одлуките на Владата се колективни кои што му се дадени на Министерство за Финансии – или Министерството за Јавна Администрација кога такво министерство постои – можност за промовирање на унифицираните административни структури. Доколку контролата им беше доверена на индивидуалните министри тогаш развојот на одделни модели ќе беше поверојатен. Треба да се нагласи дека во некои случаи Владините Комисии испитаа различни прашања кои се однесуваат на владеење и контрола на Владините Агенции. (Види пример извештај од Владината Агенциска Комисија во SOU 1985:40 и 41).³⁰ Одлуките на Кабинетот и Парламентот за различни прашања исто така придонесоа за унифицирано развивање.

3.2 Годишен извештај

Владините Агенции се дел од законскиот субјект, Државата. Но тие имаат економски идентитет, кој што не е различен со оној на помошната компанија во групата на компании. Од 1992 година секоја Владина Агенција е обврзана да и презентира комплетен годишен извештај до Владата, кој ќе содржи сметка за профит и загуба, биланс на состојба, и сметка со постигнати резултати.

Билансот на состојба на Владините Агенции ги содржи сите видови материјални, нематеријални и финансиски средства и расходи а исто така и преостанатиот државен капитал. Агенцијата може да се регистрира како сопственик на недвижниот имот во име на Државата. Во одредени граници агенцијата може да врши купопродажба на недвижниот имот. Некои Владини Агенции кои користат или управуваат со големи средства на недвижен имот, се овластени да продадат имот што не е потребен доколку вредноста на имотот не надминува 15 MSEK (1,8 милиони американски долари). За другите агенции кои што имаат помал имот лимитот е 5 MSEK (0,6 милиони американски долари). Постојат одредби со кои се регулира како приходите од тие продажби да се искористат.

Долговите на владините агенции се состојат од државни внатрешни

³⁰ Се однесува на бројот од владините официјални извештаи (СОУ).

позајмици подигнати од Националната Служба за долг со цел да се финансираат инвестиции во фиксни средства или да се покријат привремени или постојани потреби за работен капитал. Исто така позајмувањето со што се финансираат повеќе студенти во високото образование се рефинансира со внатрешни позајмувања во Националната Служба за долг од Националниот Одбор за студентска помош, кој што всушност е агенција која ги обезбедува заемите.

На предлог на Владата, Парламентот секоја година одлучува за агрегатните лимити за внатрешните позајмувања на Владините Агенции. Владата поставува кредитните лимити за секоја агенција. Владините Агенции имаат нормален кредит од набавувачите. Само на четири Владини Агенции со главно комерцијални функции им е дозволено да позајмат директно на пазарот до лимитите одредени за секоја агенција.³¹ На крајот Владата е одговорна за овие позајмувања.

Парламентот може да ја овласти Владата да издаде гаранции и Владата може да ги пренесе тие овластувања на Владина Агенција. Обврските од овој вид се прикажани во годишниот извештај.

Извештаите за профитот и загубата на Владините Агенции и билансот на состојба годишно се консолидирани со извештаите за профитот и загубата и билансот на состојба за законскиот субјект, Државата, кои се презентираат на Парламентот.

3.3 Менаџирање на Буџет

Владините Агенции се финансираат на различно ниво од буџетските распределби, со “такси од корисниците”, а во некои случаи исто така и со “јавните законски такси”³². Може да се појават приходи од продажба на имотот. Како дополна, некои агенции особено Универзитетите и институциите од областа на културата често добиваат донации од физички лица, компании и фондации.

Големината на буџетот за Владината Агенција се основа на информација содржана во годишниот извештај и анализата на резултатите постигнати во различни области како и финансиската сметка. Од голема важност, се разбира е секоја одлука на Владата дека одредени функции треба да се променат во обемот, квалитетот или генералниот правец и проценетите финансиски последици од тие промени. Во подготовката на годишниот буџет предвидувањата се прилагодени на новите плати и нивото на цените. Ова усогласување се базира на најновите официјални статистики, на пример земајќи ја во предвид промената на платите и продуктивноста во приватниот услужен сектор.

³¹ Шведскиот Државна Железница, Шведскиот Државен Аеродром, Цивилната Воздухопловна администрација, Националната поморска администрација и Националната мрежна администрација

³² согласно јавниот закон за такси тие се наплаќаат за одредени услуги, дозволи итн. Како пример може да го земеме таксата за пасош, такса за возачка дозвола, такса за патент и такса за проверка на моторно возило.

Буџетирањето е фокусирано на оние делови од активностите кои се финансираат со буџетските намени. Кај Владините Агенции со значајни функции финансирани од такси, вниманието е исто така свртено на овие делови од функциите. Како и да е, не постојат реални потрошувачки лимити за овие дејствувања и генерално ефектите од распределбата на пазарот се прифатени. Владата може да постави цели за услужното ниво, нивото на цените и севкупните финансиски резултати. Вообичаено, агенциите самите одлучуваат за нивото на таксите, треба да обезбедат дека приходите ќе бидат приближно балансирани со расходите. Генерално, активностите финансирани од таксите од корисниците се очекува да се намалат. Бидејќи најголем број од инвестициите во основните средства се финансирани со внатрешни позајмувања ова значи дека Владините Агенции мора да платат камата на ангажираниот капитал. Четири агенции со комерцијални функции и неколку други агенции, кои имаат рамноправност во формирањето на државниот капитал се очекува, да му плаќаат годишни дивиденди на државниот Буџет.

Кога Парламентот го усвоил државниот Буџет ги вклучува и намените за владините комисији, различни Владини Агенции за да ги извршуваат одобрените активности. Ова е направено со користење на писмо за овластување на намените и извршувањата испратено од Владата до секоја Владина Агенција. Ова писмо ги содржи целите и задачите на дејствувањето, очекуваните резултати, потребните извештаи, посебните задачи и финансиското овластување. Методите за контрола се строго ориентирани на аутпутот и резултатите. Целите и задачите се целосно индивидуални за секоја Владина Агенција или слични агенции со слични задачи. Целите често ги содржат квалитативните и квантитативните аспекти како на пример бројот на положени испити на различни факултети, бројот на доделени одбранети докторати, бројот и квалитетот на воените единици од различни видови.

Многу се ретки инпут контролите. Ова значи дека речиси не постојат Директиви кои се однесуваат на тоа како трошоците да бидат дистрибуирани меѓу различните категории на трошоци. Само вкупниот износ што може да биде наплатен наспроти намените е наведен со ограничувањата кои што се однесуваат на обврските и внатрешните позајмувања.

За Владините Агенции силни во инвестирањата Парламентот и Владата донесуваат планови за инвестирање. Инвестирањата се одредени во сметководствени правила.

Не постојат одредби кои се однесуваат на бројот на вработените или износот на платите и надоместоците за различни агенции. Ова прашање се остава на слободната волја на секој Генерален Директор посебно, да одлучува за бројот на вработените и да преговара за надоместоците со трговските синдикати во рамки на ограничувањата одредени со намените. Овие преговори се до одреден степен, координирани од Агенцијата за Владини Работодавци. Сепак, ниту Владата ниту пак Министерството за Финансии се инволвирани во овие преговори.

Владините агенции го водат нивното сметководство согласно со предвидените услови кои се содржани во Сметководствена Уредба (SFS 1979:1212) и Уредбата за Годишни Извештаи (SFS 1996:882) и двете донесени од Владата. Овие Уредби содржат одредби за сите практични цели кои кореспондираат со одредбите кои ги содржи Законот за Сметководство (SFS 1976:125) и Законот за Годишен Извештај (SFS 1980 :1103) кој се однесува на бизнис компаниите. Неколку исклучоци се однесуваат на финансиските врски меѓу Владините Агенции и државниот Буџет и начинот на кој не финансиските резултати се известуваат и анализираат. Владините Агенции применуваат целосно сметководство на пресметковна основа иако државниот буџет и неговите намени се врз основа на модифицирана пресметковна основа. Најважната модификација е дека расходите за инвестициите или за камата и амортизација на внатрешните позајмици за инвестирање – а не се амортизација - се наплаќаат наспроти намените во државниот Буџет. Консолидираните ex-post државни извештаи за профит и загуби и билансот на состојба се на потполно пресметковна основа. Ex-post извештајот за намените е на истата модифицирана пресметковна основа како и одобриениот државен Буџет.

Владините Агенции имаат некои можности да се погрижат непотрошените средства да ги пренаменат во следната фискална година. Всушност, постои ограничена можност да се позајмат различни категории на трошоци; нема потреба за редистрибуција на средствата меѓу различни категории. За менаџмент со готовината државата има посебен сметковен систем, кој содржи околу 5.000 сметки, управуван од државна жиро сметка. Владините Агенции вршат исплати и добиваат уплати преку нивните сметки во овој систем.

3.4 Известување, Контрола и Ревизија

Владините Агенции кои се финансирани од државниот Буџет поднесуваат извештај за износот наплатен за нивните распределби на месечни основи и Владините Служби прават месечно следење. По истекот на шест месеци секоја владина агенција презентира финансиски извештај за првата половина од годината. Извештајот исто така содржи и прогноза за преостанатиот дел од фискалната година. На крајот на секоја фискална година сите Владини Агенции презентираат годишни извештаи кои содржат сметка за постигнатите не-финансиски или самостојни резултати, изјава за профитот и загубите, биланс на состојба, сметка за намените и анализа за приливот на готовина. Владата наизменично на Парламентот му доставува извештај за сите постигнати резултати во различни области во креирањето на политиката.

Многу важен елемент во системот за контрола на менаџмент е она што се нарекува "дијалог за целите и резултатите". Секоја година се спроведува структурирани разговори меѓу надлежниот Министер или Државниот Секретар и Генералниот Директор кој е одговорен за Владината Агенција. Во овој дијалог - врз основа на контролна листа изработена од владините служби се дискутираат постигнатите

резултати и очекуваните резултати, и исто така се дискутирани и различни аспекти на ситуацијата на Генералниот Директор. Конечниот годишен извештај на секоја Владина Агенција е ревидиран од Националната Ревизорска Служба (Шведската Врховна Ревизорска Институција) во согласност со добрите ревизорски практики. Ревизорските извештаи и се презентираат на Владата. Ревизијата на Владините Агенции е надворешна и вклучува финансиска ревизија, ревизија за усогласување и ревизија на нефинансиските резултати. Извештајот на ревизорот содржи сертификат за тоа дали годишните извештаи даваат вистинска и реална слика на финансиската состојба и дали сметководството е водено во согласност со правилата. Исто и NAO спроведува и ревизија на ефективност или “Вредност за Пари”.

Важни набљудувања направени од ревизорите т.е. извештаите содржат квалификувани мислења, и се доставуваат до Парламентот преку Владата. Произлегува дека набљудувањата направени од Ревизорите водат кон иницијатива за административна дисциплина па дури и преземање законски дејства. Како и да е, NAO нема сила на суд.

Со цел да се зајакне внатрешната контрола во Владините Агенции, Владата овласти 40 поголеми Агенции да основаат свои внатрешни ревизорски единици и да ги пропишат генерални стандарди за ова (види SFS 1995:686). Внатрешните ревизори му даваат известувања на Управниот Одбор или - доколку не постои таков Одбор – го известуваат Генералниот Директор. Понатаму, во Уредбата на Владината Агенција постои член кој пропишува дека Генералниот Директор е задолжен да гарантира дека внатрешната контрола на неговата/нејзината агенција е задоволителна.

4. Други модели

- Во Шведска не постојат организациски модели посебно дизајнирани да одговараат на посебните активности на централната власт. Ова важи дури и за Секторите како што се Универзитетите и институции од областа на културата каде моделите на Секторите може да се сретнат во неколку европски држави. Како и да е, не е невообичаено за другите организациски модели како што се фондациите, акционерски друштва и не-профитните асоцијации да се користат за функционирање на државата или јавниот карактер. Како дополна, понекогаш се јавува дека уникатниот модел на организација е креиран за посебни потреби. Како што е споменато во делот 3 локалните власти до сега произведуваат најголем дел од сите јавни добра и услуги кои директно се користат од граѓаните. Затоа, во следните делови, организацискиот модел претставен од локалната власт ќе биде изложен и поткрепен со примери за јавните активности што се извршуваат во организациски модели различни отколку оној на Владината Агенција. Односните модели се опишани со релевантни погледи и причини поставени за избор на различен модел.

4.1 Фондации

Со текот на годините Владата има преземено дел во воспоставувањето и употребата на фондациите чии функции се од јавен карактер. Пример е Националниот Институт за Концерти чија што цел е промовирање на развојот на музичкиот живот, преку целосна музичка продукција. Други примери се Стокхолмскиот Институт за Животна Средина, Институтот за Идни Студии и Стокхолмскиот Меѓународен Институт за Мировни Истражувања. Фондациите како овие вообичаено имаат недостиг на нивни средства од било какво значење и се зависни од годишните придонеси од основачите. Порано моделот на фондациите почесто беше не регулиран и тие можеа слободно да се прилагодуваат на околностите во посебните случаи. Тогаш фондациите често беа употребувани во ризици вклучувајќи ја соработката меѓу Државата и некоја друга заинтересирана страна или финансир.

Во 1996 година стапи во сила Законот за Фондации и основачкиот модел на фондација беше регулиран до детали. Новиот Закон за Фондацииите (SFS 1994:1220) не ги опфаќа новите фондации, кои за своето дејствување се зависни од годишните придонеси од основачите или од некои други лица. Фондацијата мора да поседува соодветен капитал што е разумно во врска со целта на самата фондација. Сепак, на постојните фондации кои што се зависни од тековните придонеси им е дозволено да ги продолжат своите активности.

Како резултат на новата регулатива, фондациите во иднина нема да се употребуваат од Владата за функции кои што се зависни од тековните придонеси од Државата. (Види Извештај од Владината Комисија во SOU 1994:147 и 1995 : 93). Понатаму, голем број на постоечки фондации ќе бидат реорганизирани како Владици Агенции, Акционерски Друштва или непрофитни организации. Неколку од тие реорганизации веќе е имплементиран. Примери за ова се Шведскиот Институт кој што во странство информира за Шведска и Службата за патувачки изложби која аранжира и спроведува изложби од областа на културата. И во двата случаи е избран модел на Владина Агенција. За некое одредено време сепак, ќе останат некои фондации кои се повеќе или помалку зависни од годишните придонеси од државниот Буџет.

Фондацијата претставува самостоен граѓанско правен орган кој е регулиран согласно Законот за Фондации и со Статутот на фондацијата. Одборот на фондацијата нема да преземе мерки за недоволната поддршка или спротивност на Законот за Фондации или пак на статутот. Ова е вистинито без разлика дали државата или некој друг ја основал фондацијата. Фондацијата, генерално, ја има целокупната моќ и обврски кои им припаѓаат на правните лица на пример стекнува средства, права, презема обврски, склучува договори. Откако Законот за Фондации стапи во сила, фондацијата е тешковозможен модел на организација за соработка меѓу различни страни.

Владата не е овластена да ги употребува јавните фондови за основање фондации без одобрение од Парламентот.

Целта на основање фондација е да се осигури дека ресурсите се ставени настрана и се употребуваат за посебни цели подолго време. Целта, на пример, е независност во односот со државата. Сосема природно, последицата од аспирацијата за независност се однесува на тоа дека е тешко основачот или Одборот на фондацијата да ги усогласат целите на фондацијата со новите околности. Средствата на фондацијата се врзани за намената и се ограничени можностите за јавна контрола.

Овие карактеристики на моделот на фондацијата беа свесно користени кога во Шведска пред неколку години беа ликвидирани фондовите за оспоруваните “заработувачи на високи плати” и значајни фондови беа пренесени на неколку нови фондации со цел да се подржат на пример научните истражувања.

Приближно во исто време два Универзитетa - кои претходно беа Владини Агенции - од идеолошки мотиви беа реорганизирани во фондации. Сепак, овие два Универзитетa зависат од донациите од државниот Буџет за вршење на нивните активности. Донациите се проценуваат на ист начин како и кај определените средства за другите Универзитети. Не вреди ништо дека овие два Универзитети - фондации ги спроведуваат нивните активности преку акционерски друштва кои се во целосна сопственост на односните фондации.

Фондацијата од било какво значење е обврзана да води сметки и да презентира годишен извештај (завршна сметка) согласно правилата пропишани во Законот за Сметководство и Законот за Годишен Извештај (Закон за завршна сметка). Сметководството, годишниот извештај и активностите подлежат на годишна детална проверка од овластен ревизор или со статутот одреден ревизор. Типична последица од самосопственички карактер на фондацијата е дека ревизорскиот извештај е презентираан на Одборот на фондацијата.

Владата годишно финансиски ги помага фондацииите кои се основани од државата или од други лица кои извршуваат активности од повеќе или помалку јавен карактер. Во овие случаи Парламентот одлучува за намената на буџетските средства, а обврска на Владата е да ги имплементира тие одлуки. Грубите пресметки покажуваат дека Владата годишно финансира околу 6,5 BSEK – милијарди шведски круни (785 милиони американски долари) за фондацииите и слични институции. Голем дел оди за поддршка на високото образование и истражувања, други образовни активности, институции од областа на културата и спортските активности.

Годишното финансирање на Владата за фондацијата претставува обично финансиска поддршка за нејзините активности, а ретко вклучува и услови за начинот на кој ќе се потрошат добиените пари и за што известување е потребно. Сепак, во некои случаи донациите се проследени со јасни услови за употребата и известувањето. Во овие случаи трансферот на пари може да се смета како исплата за услуги што треба да се направат.

4.2 Акционерски друштва

Државата поседува акции во голем број Акционерски Друштва. Најголем број од нив се независни од директни субвенции од Владата; освен ако тие уплатуваат одредени дивиденди во државниот Буџет. Примери за ваков вид на компании се компаниите за игрите на среќа, некои компании за недвижен имот, некои финансиски компании, компании за малопродажба со алкохолни пијалаци и фармацевски компании, Шведскиот Телеком и Државната Компанија за струја. Овие претставуваат комерцијални претпријатија кои се натпреваруваат на пазарот и само во неколку случаи тие уживаат монополска положба или положба слична на монопол. За овие компании нема понатаму да зборуваме.

Поинтересни се некои активности од јавен карактер кои директно се спроведуваат во организациска форма на акционерски друштва. Како пример може да ја земеме Swedish Motor Vehicle Inspection Company - Шведската компанија за проверка на моторни возила, која прави тестирања на сите видови на моторни возила. Државата е соопственик на 52% од акциите во компанијата. Останатиот дел од капиталот е во сопственост на професионални и индустриски организации или осигурителни компании. Активностите вклучуваат практикување на јавна власт наспроти граѓаните. Парламентот им ја пренел (делегира) оваа надлежност на компаниите. Активностите се финансирани со такси, чиј износ го одредува Владата. Мотивите наведени за избраниот организациски модел беа постигнување на рационални и продуктивни активности и олесни флексибилно усогласување на производствениот капацитет. Моделот на акционерско друштво исто така дава можност за поделба на сопственоста со другите заинтересирани страни.

Друг пример е Samhall Company – Самхал компанијата, чии задачи се обезбедување на вработувања на работно неспособни лица. Активностите претходно беа спроведувани во организациски модел на фондација но беа реорганизирани во модел на акционерско друштво од пред неколку години. Свкупниот износ на акции ги поседува Државата. Компанијата е без споредба, најголемиот самостоен примател на донации од државниот Буџет. Донацијата или субвенцијата кореспондира со отприлика половина од тековната актива. Останатиот дел се состои од приходи од продажба на произведените добра и услуги. Постојат услови кои се приложени на субвенцијата на пример земање во обзир на бројот на работните часови и фреквенцијата на премин во редовно вработување. Постојат детални барања за известувања. Најважната причина наведена за реорганизација на Самхал во акционерско друштво беше дека друштвото одлучи да добива подобри можности за нејзиното работење и дека ова може да донесе поголема продуктивност. Моделот на акционерско друштво се сметаше исто така за предизвикувачки бидејќи пренесувањето на одговорноста и авторитетот во таков модел им е познат на партнерите и на конкурентите, правејќи ги поедноставни нивните работни односи.

Третиот пример се двата Кралски Театри, Операта и Драмскиот Театар, кои во целост претставуваат акционерски друштва во државна сопственост.

Донациите од државниот Буџет за овие две институции изнесуваат отприлика 80% од вкупниот приход. Иако моделот на акционерско друштво не беше креиран за задоволување на уметничките потреби, во практика се покажа дека постојат јасни правилата кои се однесуваат на поделба на власта, сметководство и.т.н. се добро поставени на потребите за производство во институции од областа на културата. Управувањето со активностите може да биде брзо и флексибилно што е многу важно во конкурентниот бизнис.

Конечно, може да споменеме дека Владата скоро даде предлог до Парламентот за институт за технички истражувања да биде основан како Акционерско Друштво. На кратко се наведени причините за овој модел, дека и е добро познат на индустријата и дека и овозможува на индустријата директно да учествува во сопственоста.

За основање на акционерски друштва Владата треба да добие одобрение од Парламентот. Истото важи и кога функциите на владините агенции треба да бидат реорганизирани во акционерски друштва, без оглед на фактот дека компанијата треба да биде во државна сопственост или пак во приватна сопственост.

Акционерските друштва претставуваат самостојни правни лица и правилата за нивните административни активности се содржани во Законот за акционерски друштва (SFS 1975:1387) и во статутот на друштвата. Дополнително може да постои и согласност или договор помеѓу државата и друштвата. Субвенциите може да бидат придружени со услови.

Секоја компанија во сопственост на државата поднесува извештаи до министерството. Кога станува збор за компаниите со повеќе или помалку чисто комерцијални намени одговорноста на Министерот - во рамки на Владата – кореспондира на оние на соопственикот. Кога станува збор за компании задолжени за произведување на јавни услуги, во принцип, министерот има надлежност како и за Владина Агенција. Сепак, формалната контрола над акционерски друштва мора да биде извршена преку институциите на друштвото - Собранието на Акционери. Сметководството и ревизијата се спроведуваат во согласност со правилата на Законот за акционерски друштва, Законот за Сметководство и Законот за Годишни Извештаи.

4.3 Не-профитни организации

За некои јавни функции се употребува моделот на не-профитни организации. За разлика од ситуацијата на акционерските друштва и фондациите, не постои регулатива која ги содржи фундаменталните одредби за организацискиот модел на не-профитните организации. Како последица сите витални правила треба да бидат содржани во статутот на организацијата. Сепак, постои скоро добро воспоставена практика за тоа на кој начин треба да биде составен статутот на не-профитна организација. Како додаток на статутот може да биде потребно основачите да ги внесат во договор сите клучни работи како што се финансиските придонеси.

Не - профитна организација се основани од лица чија цел е промовирање на интересот на членовите во посебни области. Моделот особено се користи кога постојат неколку членови основачи и кога подоцна треба да се примат нови членови. Бидејќи не постојат дефинирани и унифицирани правила за поделба на одговорноста и сметководството, моделот не е практичен за бизнис активности.

Овој модел на не-профитна организација го користи долго време Swedish Language Committee - Шведскиот Јазичен Комитет. Во оваа организација има 20 членови. Моделот исто така се користи и од Националната организација за информирање за алкохол и дроги. Членовите се преставници на значајни национални движења. Понатаму, не-профитна организација со значаен број на членови именувани од организацијата раководи со Swedish Institute for International Affairs - Шведскиот Институт на надворешни работи. Од неодамна постојниот субјект со несигурен законски статус, Disabled Persons Institute - Институтот за работно неспособи лица (инвалиди), беше реорганизиран во не-профитна организација. Државата, Федерацијата на Swedish County Councils and Federation of Swedish municipalities ја воспоставуваат оваа организација.

Редок е случајот кога Владата треба да учествува со значајни фондови кога не-профитната организација се основани, затоа што потребата за еднаков капитал вообичаено е незначајна. Сепак, често е неопходно Владата и другите страни да направат повеќе годишни најави за идните годишни донации за организацијата. Таквите најави може да се направат само со одобрување од Парламентот.

4.4 Посебни модели

Освен опишаните општи организациони модели постојат и некои уникатни модели со нивни сопствени и често со древно потекло.

Како прво тоа се Unemployment Societies - Друштвата на невработените. Овие друштва се задолжени со администрацијата на осигурување за невработеност. Денес, организациониот модел целосно е регулиран (основање, управување, членови, сметководство, ревизија итн) со Act on Unemployment Societies - Законот за Друштвата на невработените (SFS 1997:239). Друштвата се јавно правни субјекти и приближно нивниот број изнесува 40 вакви субјекти. Друштвата кои се поврзани со Трговските Унии, управуваат со осигурувањето во случај за невработеност согласно со одредбите што ги содржи Unemployment Benefit Act - Законот за бенефиции во случај на невработеност. Вкупниот износ на бенефициите изнесува околу 45 милијарди шведски круни (5,5 милијарди американски долари). Државата ги финансира вкупните трошоци за бенефиции. Членарина ги покриваат само административните трошоци за друштвата во износ од 750 милиони шведски круни (90 милиони американски долари). Одборот на пазарот на трудот врши надзор врз активностите. Сметководството мора да биде спроведено во согласност со општите одредби на Законот за Сметководство. Ревизорите се избираат од Генералното Собрание на секое друштво. Најмалку еден од ревизорите

мора да биде овластен сметководител.

Од голема важност се и друштвата за социјално осигурување. Овие субјекти се формално независни од Државата и се сметаат како посебни јавно правни органи. Приближно има околу 20 друштва и секое друштво делува регионално во областа што кореспондира со онаа на Советот на областите. Вработени се околу 15.000 лица. Во Законот за Социјално Осигурување (SFS1962:381) вклучени се одредби кои се однесуваат на организацискиот модел. Националниот Одбор за Социјално Осигурување врши надзор врз активностите на друштвата. Преку Националниот Одбор за Социјално Осигурување Владата може да постави цели и да врши мониторинг на резултатите во социјално осигурителната администрација. Друштвата управуваат со бенефициите согласно со Законот за социјално осигурување, главно бенефиции за болест, бенефиции за родителство и основните државни бенефиции за пензија. Државата во целост ги финансира трошоците за бенефиции – во вкупен износ од околу 300 милијарди шведски круни (36 милијарди американски долари) – и 90% од административните трошоци. Државната донација за административните цели изнесува 4,3 милијарди шведски круни (520 милиони американски долари). Друштвата за осигурување подлежат на ревизија од Националната Ревизорска Служба.

Може да се спомене и дека Централната Банка, која е агенција што му припаѓа на Парламентот, има уникатна организациска форма што се регулира исклучиво со Законот за Централна Банка (SFS 1988:1385).

4.5 Локални власти

Важна карактеристика на Шведската форма на државна и јавна администрација е локалната самоуправа.

Како што беше кажано и претходно, локалните власти се доминантни даватели на јавни услуги во Шведска. Постојат два вида на локална власт, околу 290 општини и 20 Совети на области. Општините се овластени да обезбедуваат детска заштита, основно и средно образование, грижа за стари лица и технички услуги. Основната задача на Советот на областа, е да обезбеди здравствена заштита но тие често се ангажирани во регионалниот и урбаниот транспорт. Најголем број од Советите на областите исто така се вклучени во регионални институции од областа на културата како што се Театрите и Музеите.

До одредена мерка, локалните власти ги користат фондациите за извршување на дел од нивните своите активности. Постојат фондации чија задача е промовирање на културните цели, трговијата и индустријата, туризмот и животната средина итн. Сепак, вкупниот обем на овие активности е мал. Акционерските друштва често се користат за бизнис активности, на пример транспортни услуги, технички услуги и услуги за домување. Локалната самоуправа приближно брои околу 1.000. 000 вработени лица³³.

Трошоците на локалната власт се финансирани од приходи од локални

³³ Шведската популација изнесува околу 9 мил. лица, а работната сила 4,3 мил. лица

даноци, такси за услуги, и донации од централната власт. Денес, постои општа донација, која се наплаќа како износ по жител (шведски круни по жител) на сите општини и совети на областите. Државните донации прават околу 20% од севкупните приходи на локалните власти. Понатаму, има систем за порамнување кој што ги прераспределува ресурсите меѓу локалните власти.

Во минатото Парламентот и Владата ги контролираа активностите на локалните власти со распределба на наменски дотации и преку екстензивни прописи. Владините Агенции вршат надзор над усогласеноста со овие правила. Оваа амбиција за контрола денес не се користи. Денес, Парламентот и Владата поставуваат цели за различни области, како на пример детска заштита, училишта, здравство и медицинска нега. Останува на локалните власти да ги користат своите финансиски ресурси, даноци и дотации онака како ним им одговара. Контролата врз активностите и успешноста на локалните власти се врши од Изборен Орган.

Членовите на собранијата што донесуваат одлуки за локалните власти се избираат на општи избори. Локалните власти можат да оданочуваат со цел да ги финансираат своите активности. Локалните власти се опфатени со Законот за локална власт (SFS 1991:900) кој определува рамка за локалната демократија, организација, активности и администрација. Овој закон исто така вклучува правила кои се однесуваат на буџетот и ревизија. Сепак, централната власт не ги одредува формалните правила за основање на агенции од локалните власти. Сметководството во локалните власти треба да се води согласно со одредбите на Законот за Сметководство на Локалната Власт (SFS 1997 : 614). Со некои прилагодувања правилата кореспондираат со општо прифатените сметководствени принципи. Собранијата избираат ревизори кои детално ги ревидираат активностите на сите општини и совети на областите. За овие ревизори не се пропишани никакви професионални квалификации.

Во оваа смисла, постои добра причина да се обрне посебно внимание на Советите на областите, чија што главна задача е да обезбедуваат здравствена заштита. Советите на областите дејствуваат и ги финансираат скоро сите болници и областни здравствени центри. Исто така, Советите на областите купуваат медицинска опрема од приватните болници и клиники. Приближно 85% од вкупните расходи на Советите на областите се насочени во областа на здравствената заштита. Освен приходите од дејствувањето, само 15% од вкупните расходи на Советите на областите се финансирани од државни донации. Остатокот се финансира од приходите од даноци, донесени од секој Совет на областа. Советите на областите имаат вработено околу 250.000 лица.

Членовите на Собранието на Советот на областа се избираат преку општи и непосредни избори на секоја четврта година. Собранието избира од своите редови Извршен Одбор чија задача е да ги координира активностите на Советот на областа. Често, Извршниот Одбор е директно одговорен за областа на здравствена заштита, додека постојат подредени комитети за другите активности, како што се транспортот и културата. Во некои совети на областите исто така постои комитет за областа на

здравствената заштита. Под упатства на Извршниот Одбор - или пак Комитет за здравствена заштита - управувањето со болниците и областите за примарна нега се врши од не-политички Управни Одбори.

Производствените единици на пример болниците, формираат интегриран дел од Советите на областите и нивните активности и финансии вообичаено се следени или менаџирани од Извршниот Одбор или Комитетот за здравствена заштита. Затоа производствените единици немаат статус на полу-автономни, слично на оние на централните владини агенции. Структурните прашања, на пример затворање на болница, секогаш се решаваат на политичко ниво.

Врз основа на предлог на Извршниот Одбор, Собранието на Советот на областа одлучува за годишниот буџет. Вообичаено овој буџет е високо агрегиран и поделен на само неколку области, од кои здравството е предоминантно.

Извршниот Одбор - или Комитетот за здравствена заштита доколку постои таков - ги распределува ресурсите до различни болници и области за примарна заштита. Различни системи или механизми се искористени во комбиниран трансфер на задачи и средства за **политички цели** на здравствена заштита за професионалниот менаџмент на давателите на услуги.

Во некои совети на областите се употребува традиционалната распределба на буџетот со силни карактеристики на зголемување, додека во некои распределбата на буџетот се базира на социјални и демографски вариабли во различни области. Во други Совети на областите постојат повеќе или помалку софистицирани системи базирани на очекувани или постигнати резултати или перформанси. Кога Советот на областа ги купува здравствените услуги од приватните даватели на услуги, често постојат договори базирани на исплатата согласно со перформансот до одредена граница.

Институциите за здравствена заштита и професионалниот персонал се под надзор од централната владина агенција, т.е. Националниот Одбор за Здравство и Благосостојба.

Најважната задача за Совети на областите е да ја обезбедат и финансираат здравствената заштита. Иако организацискиот модел е типичен за локалната власт во Шведска, може да се тврди дека тој претставува посебен модел на сектор на организација користен за болниците и здравствената заштита воопшто - во секој случај е поинаков модел за давање на јавни услуги отколку моделот на владина агенција.

5. Некои опсервации

Шведска припаѓа на земјите во Европа со најголем Јавен Сектор и највисок коефициент меѓу даночните приходи и бруто домашен производ (ГДП). Последователно, може да се очекува дека централниот владин сектор исто така би бил многу голем. Како и да е, ова не е случај.

Само-управните општини и Советите на областите спроведуваат доминантен дел од давањето на јавните услуги. Овие локални власти оданочуваат за да го финансираат поголемиот дел од нивните расходи. Донациите од државниот буџет - кои се ненаменска паушална сума - прават околу 20% од приходите на локалните власти. Ова значи дека постои децентрализиран систем базиран на близок однос помеѓу граѓаните кои ги користат јавните услуги, како на пример здравствената заштита и избраните локални политичари кои на крајот, се одговорни за обемот и квалитетот на обезбедените услуги.

Исто така треба да се спомене дека администацијата на големите системи за благосостојба е поставена во јавно правни органи одделена од законскиот субјект, државата. Она на што се цели овде се организации за невработеност и организации за социјално осигурување. Обете организации, кои имаат свое потекло во древните асоцијации, успеале во зачувувањето на посебен демократски карактер.

Исто така, Шведска е општество со многу и силни организации. Исклучителни во овој контекст се разбира се различните федерации на работодавци и Трговски Унии. Општините и Советите на областите исто така имаат свои влијателни организации. Дополнително постојат и трговски и индустриски организации со различна моќ. Унијата на фармери е пример за таква организација; асоцијацијата на закупци е друг пример. Понатаму постојат силни организации за заштита на животната средина. Сите овие организации го рефлектираат мислењето на своите членови и ги обезбедуваат своите членови со потребните информации. Постоенето на таквите организации ја олеснува меѓусебна размена на информации меѓу важни групи на интерес и Владата.

Ваквите услови - широк автономен сектор на локална власт и интересни организации - делумно објаснуваат зошто е можно да се има силна држава на благосостојба и широк јавен сектор без голема централна владина организација.

Децентрализираниот карактер на јавниот сектор и активностите постојат во централниот владин сектор. Типичната широка европска министерска организација овде недостасува и наместо тоа постојат мали министерства и релативно автономни владини агенции. Бидејќи речиси не постои контрола на инпутот, освен на целосно ниво, како што се применува, владеењето ја има формата на поставување цели и потоа врши мониторинг на резултатите и перформансот. Организациониот модел на владината агенција ги комбинира цврстината и флексибилноста на начин што може да се употребат скоро во сите владини активности. Како последица, не постоеше итна потреба да се креираат други модели за различни сектори на централната владина администрација. Во таквите случаи кога владината агенција се смета за помалку можен модел, вообичаено се избираат приватно-правните организациски модели, како акционерските друштва, фондациите и не-профитните организации.