



ДОКЛАД

**УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ В
АЛБАНИЯ, БЪЛГАРИЯ, МАКЕДОНИЯ,
МОЛДОВА И РУМЪНИЯ**

**Фондация РискМонитор
2008**

Експерти, работили над изследването:

- І Рада Смедовска, Фондация РискМонитор
- І Татяна Ваксберг, Фондация РискМонитор
- І Адриана Бербери е автор на доклада за Албания
- І Георги Ангелов от Институт „Отворено общество“ е автор на доклада за България
- І Мария Ристеска от *Center for Research and Policy Making* в Скопие е автор на доклада за Македония
- І Валериу Прохнички от Expert-Group е автор на доклада за Молдова
- І Дан Тудор Лазар от университета Babes-Bolyai и Андрей Хаас от дирекция “Публични финанси“ на община Клуж са автори на доклада за Румъния

СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме
Методология
Изводи

Управление на публичните финанси в Албания

ПРОЗРАЧНОСТ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В АЛБАНИЯ

Достъп до информация

Законови разпоредби, свързани с достъпа до информация
Как на практика се осъществява достъпът до информация
Публикуване на информация, свързана с бюджета

Бюджетният процес в Албания

Законови разпоредби, свързани с бюджетния процес
Прозрачност в практическото осъществяване на бюджетния цикъл
Изпълнение на бюджета и междинно отчитане
Годишни отчети по изпълнението на бюджета

КОНТРОЛ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Вътрешен контрол върху бюджета

Нормативни разпоредби, свързани с вътрешния контрол
Реформа на вътрешния контрол

Външен контрол

Роля на Сметната палата
Политически контрол върху бюджета

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Обобщение на успешните практики за прозрачност на бюджета в Албания
Основни препоръки

Управление на публичните финанси в България

ПРОЗРАЧНОСТ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ

Достъп до информация

Законови разпоредби, свързани с достъпа до информация
Как на практика се осъществява достъпът до информация

Бюджетният процес в България

Законови разпоредби, свързани с бюджетния процес
Прозрачност в практическото осъществяване на бюджетния цикъл
Проблеми, свързани с прозрачността на бюджета
Изпълнение на бюджета и междинно отчитане
Годишни отчети по изпълнението на бюджета

КОНТРОЛ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Вътрешен контрол върху бюджета

Нормативни разпоредби, свързани с вътрешния контрол

Външен контрол

*Роля на Конституционния съд
Роля на Сметната палата
Политически контрол върху бюджета*

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

*Обобщение на успешните практики за прозрачност на бюджета в България
Основни изводи и препоръки*

Управление на публичните финанси в Македония

ПРОЗРАЧНОСТ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В МАКЕДОНИЯ

Достъп до информация

*Законови разпоредби, свързани с достъпа до информация
Как на практика се осъществява достъпът до информация
Публикуване на информация, свързана с бюджета*

Бюджетният процес в Македония

*Законови разпоредби, свързани с бюджетния процес
Прозрачност в практическото осъществяване на бюджетния цикъл*

Изпълнение на бюджета и междинно отчитане

Годишни отчети по изпълнението на бюджета

Гражданско участие в контрола

КОНТРОЛ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Вътрешен контрол върху бюджета

*Нормативни разпоредби, свързани с вътрешния контрол
Роля на Централното звено за вътрешен одит*

Външен контрол

*Роля на Сметната палата
Политически контрол върху бюджета*

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

*Обобщение на успешните практики за прозрачност на бюджета в Македония
Основни препоръки*

Управление на публичните финанси в Молдова

ПРОЗРАЧНОСТ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В МОЛДОВА

Достъп до информация

*Законови разпоредби, свързани с достъпа до информация
Как на практика се осъществява достъпът до информация
Публикуване на информация, свързана с бюджета*

Бюджетният процес в Молдова

*Законови разпоредби, свързани с бюджетния процес
Прозрачност в практическото осъществяване на бюджетния цикъл*

Изпълнение на бюджета и междинно отчитане

Годишни отчети по изпълнението на бюджета

КОНТРОЛ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Вътрешен контрол върху бюджета

Нормативни разпоредби, свързани с вътрешния контрол
Реформа на вътрешния контрол

Външен контрол

Роля на Сметната палата

Реформа на външния контрол

Политически контрол върху бюджета

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Обобщение на успешните практики за прозрачност на бюджета в Молдова

Основни препоръки

Управление на публичните финанси в Румъния

ПРОЗРАЧНОСТ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В РУМЪНИЯ

Достъп до информация

Законови разпоредби, свързани с достъпа до информация

Как на практика се осъществява достъпът до информация

Публикуване на информация, свързана с бюджета

Бюджетният процес в Румъния

Законови разпоредби, свързани с бюджетния процес

Прозрачност в практическото осъществяване на бюджетния цикъл

Изпълнение на бюджета и междинно отчитане

Годишни отчети по изпълнението на бюджета

КОНТРОЛ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Вътрешен контрол върху бюджета

Нормативни разпоредби, свързани с вътрешния контрол

Външен контрол

Роля на Сметната палата

Реформа на външния контрол

Политически контрол върху бюджета

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Обобщение на успешните практики за прозрачност на бюджета в Румъния

Основни препоръки

I. Резюме

Този доклад е резултат от сравнителен анализ, изследващ основните аспекти на прозрачността в управлението на публичните финанси в пет европейски страни от зоната на франкофонията. Той показва какво място е отредено на прозрачността в нормативната база на страните, анализира практическото приложение на този принцип в хода на бюджетния цикъл и изследва различните механизми за контрол върху процеса на съставяне и изпълнение на бюджета.

Докладът откроява многобройните усилия, полагани в различните общества за постигане на едно по-прозрачно управление на публичните финанси. Тази цел далеч не е постигната, както отбелязват и авторите на докладите, но приближаването към нея е вече значително улеснено от редица добри практики, въведени след падането на комунизма. Пътят към прозрачността е най-добре обобщен от Дан Тудор Лазар и Андрей Хаас в доклада им за Румъния: « В сравнение с 1989 г. ситуацията значително се подобри, [но] изтеклите 18 години се оказаха изненадващо дълъг период, нужен за реализирането на проекти, така важни за демокрацията ».

Всичките пет страни от зоната на франкофонията разполагат със законодателство за достъп до информация, което в по-голямата си част е съобразено с европейските стандарти в тази област. И в петте случая това законодателство е въведено след 1999 г. и е насочено към изграждането на една по-прозрачна администрация. Въпреки тази окуражаваща обща картина, страните видимо се различават една от друга в практическото приложение на нормите. Докато Румъния и България, които вече са членове на Европейския съюз, са въввлечени в един необратим процес на отваряне на администрацията /независимо от спорадично възникващите проблеми/, то Албания и Македония демонстрират воля за напредък, която нерядко е спъвана от проблеми като липса на обучени служители или апатия в обществото. Молдова, от своя страна, ни прави свидетели на един твърде ограничен достъп до информация.

Петте страни разполагат с почти идентично законодателство в разглежданата област. Различията в начина, по който то се прилага, се обясняват с различния етап, на който се намират реформите, предприети от тези страни в един по-глобален план.

II. Методология на изследването

Всяко от петте национални изследвания се придържа към обща методология, която не го ограничава при нужда да открие и съответните национални особености. Методологията е разработена така, че да уеднакви структурата на отделните доклади, а с това да улесни и разбирането на практиката, следвана от петте страни в областта на прозрачността на публичните финанси. В първата част на всеки доклад се изброяват правните норми, отнасящи се до достъпа до публична информация и се изследва тяхното практическо приложение. Втората част на всеки доклад разглежда най-съществените етапи, през които преминава бюджетният цикъл, описва системата за контрол върху държавния бюджет и представя преценка за това до каква степен законодателните и административни норми могат реално да бъдат определяни като прозрачни. Третата част на докладите синтезира положителните практики на всяка отделна страна и предлага препоръки за насърчаване и задълбочаване на прозрачността в управлението на публичните финанси на национално равнище.

Фондация Риск Монитор повери всяко от националните изследвания на висококвалифицирани експерти от съответната страна. Те бяха помолени не просто да открият нормативната база, но и да анализират реално съществуващите практики за достъп до информация в хода на бюджетния цикъл.

III. Основни изводи

Според доклада за управлението на публичните финанси в Молдова съдебната система не е достатъчно независима, поради което обжалването на отказите за достъп до обществена информация е с несигурен изход. Частта от изследването, която се отнася до политическия контрол върху бюджета, акцентира върху обърнатите роли на законодателната власт и президента на Републиката: парламентът упражнява повърхностен контрол (гласувайки бюджета в рамките на по-малко от три четения), докато президентът има по-силно влияние върху бюджета, без да има законови правомощия в тази сфера (инициирайки изменения без предварителна консултация с министъра на финансите и без предварителни парламентарни обсъждания). Авторът на доклада за Молдова описва слабото участие на гражданското общество в процеса на обсъжданията за управлението на публичните финанси. Той набляга на силната бюрократична традиция в Молдова, където администрацията реагира единствено на указания, издадени на най-високо равнище.

Докладът за управлението на публичните финанси в Македония описва системата за достъп

до обществена информация като сфера в процес на сериозна трансформация. Въпреки че сред петте страни, включени в изследването, Македония последна гласува Закон за достъп до обществена информация, тя осъществява впечатляващи начални стъпки, тъй като голям брой неправителствени организации са включени в процеса на изработване на законодателството и неговото приложение. Това е плодотворна дейност, която позволява да се идентифицират множество препятствия по отношение на законодателството, но едновременно с това предлага и подходящите стъпки за преодоляването на тези трудности. Докладът акцентира върху ниската гражданска активност и слабата информираност на обществото. Този проблем се допълва от административното мълчание, в което по традиция функционират държавните служители. Авторката на изследването подчертава добрата практика, иницирана от четири общини, в които гражданите обсъждат заедно с местните власти общинския бюджет.

Докладът за управлението на публичните финанси в Албания описва една администрация в преходен период, която през последните години успява да реализира известен напредък в приложението на принципите за прозрачно управление. Въпреки това обаче страната продължава да страда от липса на независими експерти, които да участват в бюджетния дебат. Вътрешният контрол е формален. Злоупотребата с политическа власт е изразена чрез два примера, свързани със състава на Сметната палата и натиска на изпълнителната власт върху депутатите от мнозинството. Авторката на доклада обаче предлага един ефикасен инструмент, който може да помогне на обществото в изграждането на един по-прозрачен бюджетен цикъл: медиите. Те са много активни в Албания.

Докладът за България прави също толкова характерна за страната равностойка. Въпреки че България е напреднала в практиката за достъп до обществена информация (тук отказите за достъп до информация са по-малко от 3 %, като по-голямата част от тях са издадени по технически причини или произтичат от необходимостта да се защитят интересите на трети лица), българското общество е изправено пред рискове, породени от корупцията и липсата на ефективни реформи в съдебната система. Съдебните дела, включително и тези за достъп до информация, се бавят и отлагат по няколко пъти. Що се отнася до корупцията, тя често пъти е свързана с усвояването на европейските фондове, което неминуемо засяга и практиките по изразходването на средствата от националния бюджет.

Докладът за управлението на публичните финанси в Румъния води до извода, че осъществяването на прозрачността в тази сфера е оперативен процес, който за в бъдеще трябва единствено да се усъвършенства. Въпреки необратимите реформи в тази област обаче

нивото на достъп до информация варира: той изглежда лесен в случаите, когато става въпрос за приемане на бюджета, но е по-скоро частичен, когато се отнася до изготвянето и изпълнението на бюджета.

Въпреки разликите в подходите при управлението на публичните финанси, петте франкофонски страни имат някои общи проблеми, а понякога въвеждат и добри практики, които са сходни. Макар че качеството и постоянството в подаване на бюджетна информация варира между отделните страни, и в петте държави администрацията публикува данни за бюджета в интернет. От друга страна, и петте държави страдат от липса на информация за управлението на бюджета, която да е изготвена по разбираем и лесно достъпен за гражданите начин. Всичките страни, включени в изследването, преминават през важен период за управлението на публичните финанси – реформа на контрола върху бюджета, която или е в процес на реализация, или трябва да се осъществи в най-близко бъдеще.

ПРОЗРАЧНОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ В АЛБАНИЯ

ЧАСТ I

ПРОЗРАЧНОСТ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В АЛБАНИЯ

Глава I

Достъп до информация

Законови разпоредби за достъп до информация

Албанската конституция гарантира на всеки гражданин правото да бъде информиран (чл. 23 Глава II от Конституцията на Република Албания). Правото на информираност е дадено на всеки, независимо дали е местен жител или не. По силата на закона всеки гражданин има правото да бъде информиран за дейностите на държавните институции, както и за дейността на администрацията, включително и на най-високите ѝ нива. От 1999 г. достъпът до информация е основан не само на албанската конституция, но и на специален закон за

правото на достъп до официална информация.¹

Съгласно този закон всеки гражданин, независимо дали е албански гражданин или не, има право да получи официална информация или данни за дейностите на държавните органи, след като подаде заявление за това. Според чл. 3 “всяко лице има право да търси, получава и разпространява официална информация”. Властите са длъжни да информират и да отговарят на всякакъв вид интерес от страна на албански или чуждестранни граждани. В 40-дневен срок от подаване на заявлението те са длъжни да отговорят на заинтересованите.

Съществуват обаче и такива категории информация, до които гражданите нямат достъп. Законът за правото на достъп до официална информация поставя ограничения за сфери, които се отнасят най-вече до националната сигурност и опазването на мира в региона. Такъв тип информация се определя за класифицирана и достъпът до нея е разрешен само за ограничен кръг граждани, които имат специално разрешение да боравят с нея. По закон с ограничено право за достъп са данни, отнасящи се до националната сигурност, отбраната (много редки случаи), прането на пари, финансирането на терористична дейност, технологиите, личните данни по банкови сметки за фирми или физически лица, както и работните документи на Главната прокуратура.

В закона е упоменат 40-дневен срок за задължително предоставяне на исканата информация, но този срок не е абсолютно правило. В Албания съществуват и други закони, които налагат различни крайни срокове за предоставяне на официален отговор. Освен това 40-дневният срок се отнася само за случаите на положителен отговор и дефинитивно предоставяне на информацията. Ако отговорът е отрицателен и предоставянето на информация е отказано изцяло или частично, то срокът за това е 15 дни от момента, в който публичният орган е получил официалното заявление. Във всеки случай на отказ или при липса на отговор законодателството дава правото на заинтересованите лица да представят случая в съда.

Законът предвижда също и тарифи за предоставянето на информация. Те покриват разходите, които публичната институция извършва, за да осигури технически услугата.

Законът за правото на достъп до официална информация сам по себе си не поставя ограничения за получаване на информация от институциите, ангажирани в осигуряването на обществения ред и отбраната. Тези ограничения са залегнали в съвсем други закони – в тези,

¹ Закон № 8503 от 30 юни 1999 г. за правото на достъп до официална информация.

които регулират дейността в посочените сфери.

Получаването на необходимата публична информация се извършва по стандартизирана от закона процедура. Заявлението за получаване на информация се подава в писмена форма. Писмените заявления се регистрират официално и на тях се отговаря, както е предвидено в закона. В случаите на отказ отговорите трябва задължително да съдържат пояснение за такова отрицателно решение и това трябва да бъде извършено в писмена форма.

Как на практика се осъществява достъпът до информация?

След 1999 обществеността прогресивно започна да упражнява новото право, което ѝ предоставя законът за правото на достъп до официална информация. Видимо започна да се подобрява и отношението на властите към лицата, търсещи информация, а администрацията вече разбира, че носи не само управленски отговорности, но и отговорност за навременното и коректно осведомяване на обществото за управленските дейности, което е основен елемент от функционирането на една демокрация.

Въпреки това подобрене все още възникват някои проблеми по пълното изпълнение на закона. Тези проблеми са придобили публичност чрез албанските медии. Макар и не много често, все пак има случаи, в които обществените институции не са предоставили информация на интересувалите се лица. Това се проявява най-често в случаите, когато се търси информация за възлагането на обществени поръчки. Интересът към този процес се дължи най-вече на това, че някои от процедурите по възлагане на обществени поръчки не винаги се обявяват публично. Когато властите откажат предоставянето на информация, заинтересованите лица обикновено се обръщат към съда – законът им дава такава възможност и те все по-активно се възползват от нея. Този процес по търсене на полагаща се от закона информация обикновено е съпроводен с шумна кампания в пресата по отстояване на гражданските интереси. Понякога представители на обществеността предприемат и по-радикални действия, като търсят наказателна отговорност от лицата, за които се предполага, че укриват информация, за да прикрият финансови злоупотреби.

Напоследък гражданското общество и бизнес общността бяха възпрепятствани да научат подробности около възлагането на някои обществени поръчки, особено за големи проекти като магистралата Дуръс-Кукеш. Обществеността все още не знае колко ще струва тази магистрала на албанските данъкоплатци. Благодарение на независимите медии и опозицията

тези въпроси добиха публичност чрез телевизионните новини, вестниците и откритите дебати в парламента. На основата на тези съобщения и дискусии медиите изготвиха доклад по случая и го предоставиха на главния прокурор на страната, за да стартира наказателно производство срещу министъра на обществените дейности, транспорта и комуникацията, както и срещу представители на неговата администрация.

Публикуване на информация, свързана с бюджета

Държавният бюджет, цялата документация по него и всички приложения към него таблици се публикуват в Държавен вестник и на страницата на Министерството на финансите (www.minfin.gov.al). Общественият дебат започва на много ранна фаза от подготовката на бюджета – още по време на бюджетните преговори и на изготвянето на първите проекти – и обикновено е съсредоточен върху това дали предложенията позволяват да се постигнат основните цели на страната. Представители на основни сектори, каквито са образованието, здравеопазването, инфраструктура и социалните грижи представят своите цели, които следва да бъдат постигнати от годишния бюджет. На свой ред, Министерството на финансите информира обществеността през интернет страницата си за основните цели и задачи пред проектобюджета във всички фази. Провеждат се няколко кръгли маси и дискусии между Министерството на финансите и бизнес средите, където се обсъждат основните насоки на фискалната политика. Дебатите попадат също и във фокуса на медиите.

Въпреки цялата публичност на този процес, съществуват и изключения. Например, не се предоставя информация за финансирането на дейности, представляващи държавна тайна и засягащи военната, отбранителната и разузнавателната сфера. Наред с това обаче се предоставя информация за бюджетите на Министерството на отбраната и на Министерството на вътрешните работи. Бюджетните данни за тези два сектора са публикувани подробно на интернет сайта на Министерството на финансите: www.minfin.gov.al

Глава II

Бюджетният процес в Албания

Законови разпоредби, засягащи бюджетния процес

От юли 1998 г. Албания има Основен бюджетен закон № 8379 от 29.07.1998 г., основан на международните стандарти и най-успешните практики. Този закон определя принципите и процедурите за изготвяне, представяне, изпълнение и отчитане на държавния бюджет на Република Албания. Законът е създаден с помощта на експерти от СИГМА – Виена Иншурънс Груп, Министерството на финансите на САЩ, Световната банка и Международния валутен фонд. В момента в парламента се обсъжда нов проектозакон за бюджетните процедури и изпълнение. Този проектозакон ще институционализира всички промени, които са се случили от 1998 г. досега, като Средносрочната бюджетна програма (СБП), отразяване на промените в реформата за финансова децентрализация, въвеждането на финансовата подотчетност и др.

Съществуващият закон ясно очертава крайните срокове за изготвяне, представяне, изпълнение и отчитане на бюджета. Законът определя също и процедурите, които задължават правителството да представя в парламента аналитични доклади за макроикономическата и фискалната ситуация в страната.

Съгласно споменатия закон в рамките на юни месец министърът на финансите е длъжен да представи пред Министерския съвет подробен доклад за макроикономическата ситуация, основните рискове и изпълнението на бюджета до този период. Правителството предлага необходими стъпки за подобряване изпълнението на настоящия годишен бюджет. Не по-късно от 30 юни правителството трябва да одобри и изпрати за последващите процедури бюджета за предходната година в най- подробен формат, включващ отчет за приходите, на базата на всички видове бюджетни постъпления, като данъчни приходи от ДДС, подоходни и корпоративни данъци, мита, неданъчни приходи и други постъпления. Представя се подробен отчет за разходите, включващ текущи разходи за цялостната издръжка на бюджетни организации, разходи за персонала (заплати и социални осигуровки), разходи за лихви по държавния дълг, капиталови разходи и др.

До 10 юли на всяка година Министърът на финансите следва да издаде Наредба за изготвяне и формата на представяне на следващия държавен бюджет. Бюджетните ограничения за всяка бюджетна организация са приложени към наредбата.

Наредбата, издадена от Министерство на финансите и прилежащите документи се публикуват в Държавен вестник, както и на интернет страницата на министерството. Следва публичен дебат през месеците октомври и ноември относно следващия бюджет,

макроикономическите цели, фискалната политика и разходната част на бюджета. На интернет страницата на министерството се публикуват основните бюджетни показатели и макроикономически индикатори.

Наредбата определя формата и изискванията за всички бюджетни организации, както следва:

- Изчисления за приходи и субсидии за бюджетната година по категории разходи, установени по бюджетните класификации, издадени от Министерството на финансите;
- Изчисления на субсидиите за следващите две фискални години спрямо бюджетните класификации, приети от Министерството на финансите;
- Обобщение на предложените максимални нива на заетост, за които се предвиждат субсидии, като се отбелязват възможните промени спрямо моментните нива;
- Обяснение на изчисленията, за да може министърът на финансите да прегледа и анализира всички бюджетни предложения;
- Бюджетни искания, включващи бъдещи задължения или многогодишни разходи, включително инвестиционни проекти, следва да бъдат представени за всяка предстояща година;
- Всички искания за основни капиталови проекти следва да бъдат включени в годишния бюджет.

В случай на неразбирателство между Министерството на финансите и секторните министерства по предложените бюджети, министър-председателят може да предизвика открита дискусия и да вземе окончателното решение след изслушване на страните.

Бюджетните предложения от бюджетните институции следва да се изпратят в Бюджетната дирекция на Министерство на финансите до 1 септември всяка година. Министерството на финансите преглежда детайлно бюджетните искания и ги сравнява с финансовите ресурси, налични за следващата година.² През октомври министърът на финансите изготвя проектобюджет и го представя пред Министерския съвет за одобрение.

Проектобюджетът трябва да съдържа приходи /чл. 4 Ал. 6/ и разходи /чл. 7/ по точки, посочени в детайли, както и консолидиран финансов баланс за началото и края на всяка

² Чл. 17 от Основния бюджетен закон

година. В случай, че Министерът на финансите предложи бюджетен излишък, той трябва да представи план, който да изяснява как този излишък ще се използва по ефективен начин. Бюджетният дефицит се смята за граница, която не трябва да се достига по никаква причина. В случай на излишък министърът предлага схема за неговото използване, а в случай на проектен дефицит предлага източници за финансиране.

Проектобюджетът включва също и описание на бюджетните разходи съгласно международните стандарти и съгласно функционалната класификация. Приходите, субсидиите и разходите следва да съдържат и актуални данни за предната фискална година, изчисления за настоящата фискална година и прогнозни изчисления за бюджетната година. Бюджетните институции следва да направят изчисления за приходите и разходите си за следващите две години. Капиталовите разходи и инвестиционните проекти следва да продължават в повече от една фискална година, като се включват данните за очакваните разходи по тях. Бюджетното предложение следва да идентифицира целеви приходи и разходи, базиращи се на правни клаузи, които да подпомагат изпълнението на бюджета. Изчисленията за приходи от държавни вземания не налагат събирането на държавни вземания отвъд заложените ограничения в бюджета. Държавният бюджет предвижда резерв за покриване на непредвидени разходи.

Прозрачност в практическото осъществяване на бюджетния цикъл

Както бе споменато по-горе, процедурите за бюджета за следващата година започват на 10 юли всяка година и министърът на финансите издава и публикува за свободен достъп наредба, която подробно обяснява формата, таваните на разходите за всяко министерство и бюджетна организация. Публикувани и обсъждани са също и макроикономическите цели и фискалната политика за следващата година, както и бюджетните искания и стратегическите цели на основните министерства.

Годишният бюджет съдържа данни за всяко министерство и бюджетна организация, по програми съгласно икономическата класификация. Бюджетните фигури могат да бъдат намерени и във функционалните класификации.

Всеки месец основните дирекции пускат прессъобщение за изпълнението на бюджета. Например, Главната дирекция по данъци и мита оповестява публично дейността си.

Министерството на финансите издава бюлетин на основните бюджетни цели до първо число на всеки месец. Също така подробна фискална таблица се публикува и на интернет сайта на министерството. Министърът на финансите традиционно провежда пресконференция всяко тримесечие, а също и в специфични случаи.

Макар и да покрива всички правителствени фискални дейности, бюджетната документация не предоставя достатъчно детайли. Бюджетът се утвърждава на базата на обобщени таблици за периодичните разходи на агенциите, а отделно се прилага общият размер на инвестиционните им разходи. Въпреки че на народните представители се представят за тяхно сведение таблици с данни по функционалните класификации, тези данни не се утвърждават от самия парламент и съответно не са законово обвързани. Подобно на това инвестиционните проекти не са изброени в бюджета поотделно с разпределенията за всяка разходваща организация.

Разходите се класифицират по административни звена, но съществен брой звена не са обособени отделно. Всички разходи се класифицират по функционална класификация и категоризацията е в съответствие с международните стандарти. Бюджетната система представя субсидиите по програми, заглавия и категории. Програмата може да бъде добра основа за функционална класификация на разходите, но самият бюджет е представен по функции, съгласно международните класификации. Всички разходи се класифицират по икономически класификации и категоризацията също е съвместима с международните стандарти. На интернет страниците на Международния валутен фонд и на Световната банка лесно могат да бъдат открити бюджетни данни за Албания.

На програмно ниво се представят данни за всички разходи /включително и с прогнози за години напред/, но това се отнася само за някои обособени програми и/или само за част от една или повече от разходните им класификации. Има също и организационна класификация на бюджетните разходи, която систематизира разноските по типове предприятия, институции, организации и мерки, които отразяват дистрибутирането на субсидии между директни бенефициенти и бюджетни източници.

Годишният закон за държавния бюджет представя всички източници на данъчни приходи и неданъчни приходи, идентифицирани поотделно. Но той предоставя само обща информация за извънбюджетните средства и не съдържа информация относно финансовите и нефинансовите активи.

Бюджетните документи разкриват основните фискални сборове за едногодишен период, предшестваш съответния бюджет и съдържат предвиждания за някои промени за двете години, които следват настоящата бюджетна година.

Законът за годишния бюджет включва много информация за вътрешно правителствени трансфери. Той представя в детайли стандартите, по които се изчислява как общите държавни приходи и финансови ресурси ще бъдат преразпределени към местните власти и административно-териториалните единици.

Както в началото, така и в края на бюджетната година се публикуват данни за неизплатения дълг. Те отразяват изискването за нетния заем в бюджета.

Бюджетният документ предоставя само ограничена информация за непредвидените задължения. Когато обсъжда вероятността да предостави гаранции на държавните предприятия, за да могат те да разчитат на външни заеми, бюджетният документ просто най-общо залага максималните суми, допустими в такива случаи. Но през последните години Министерството на финансите не е издавало гаранции за предприятията, които са държавна собственост за взимане на заем от вътрешни финансови институции. Други важни непредвидени задължения не са отразени в бюджетните документи.

Един от основните проблеми в достъпа до бюджетна информация е езикът, ползван от администрацията при изработването на прессъобщения. Макар и данните да се публикуват подробно и навременно, те не са поднесени на разбираем език. Не съществува 'граждански бюджет', който да е предназначен за информиране на широката общественост.

Изпълнение на бюджета и междинно отчитане

От 1995 г. насам всички компоненти на обществения бюджет в Албания се изпълняват през Трезора. Счетоводната му система произвежда пълен и подробен месечен отчет за правителствените дейности. Тези отчети се основават на бюджетни класификации и също така представляват основата за финалния годишен отчет на правителството, който се представя пред парламента и Сметната палата.

Новата компютризирана система на Трезора започна да работи в началото на 2008 г. и се

очаква да бъде напълно операционна до края на 2008 г., когато липсващите интерфейси с Централната банка и търговските банки бъдат завършени. Това ще позволи автоматично консолидиране и съгласуване на счетоводните и банкови данни и ще позволи автоматично изготвяне на бюджетни отчети. Когато бъде завършена, новата информационна система за финансово управление (FMIS) ще предостави отлични условия за подобро счетоводство, финансово отчитане, кешови прогнози и кешово управление. Тя ще засили отговорността и ще спомогне да се избягват неизплатените дългове и грешното управление на бюджетни средства.

Местните бюджети са напълно интегрирани в Трезора. Разходите от обществените бюджети се изпълняват на базата на месечни планове. Преводите към местната и областната публична администрация се контролират на основата на месечно отчислени лимити. Законът за местните финанси предоставя конкретна формула за изчисляване на нивата на преводите от държавния бюджет.

Механизмите за координация и управление на бюджета и на извънбюджетните средства са ясно определени, с изключение на дейностите, финансирани от донори. Има два фонда, които в съвкупност представляват около 20 процента от общите правителствени разходи.³ Дефицитът в тези фондове се покрива от трансфери от правителствения бюджет. Доскоро управлението на чуждестранно-финансирани правителствени дейности страдеше от липсата на правна рамка, в резултат на което ведомствата, които ползваха чуждестранни средства, не се отчитаха редовно пред Министерството на финансите.⁴ Нова инструкция постави ясни насоки, опитвайки се да поправи ситуацията и да позволи по-добро разделение на чуждестранните грантове и заеми в бюджета и финансовите отчети.

Публичните капиталови инвестиции са повод за конкретна тревога в Албания. Едва през последните години проблемите в програмирането на инвестициите започнаха да се отнасят към Интегрирана система за планиране, въведена и подготвена в близко сътрудничество със Световната банка, Британския Департамент за международно развитие (DFID) и други донори. В продължение на години програмирането на публичните инвестиции не се осъществяваше в структурите на Министерството на финансите, а от други министерства. Отпускането на средства за капиталови разходи в някои случаи не се правеше въз основа на

³ Фондът за социално осигуряване е залегнал в Закон № 7703 за Социалните осигуровки в Република Албания от 11.05.1993 г. а допълненията се покриват от законите до Закон № 8889, от 25.04.2002 г.. Фондът за здравно осигуряване е залегнал в Закон № 7870 от 13.10.1994 г., и Закон № 8961 от 24.10.2002 г..

⁴ Тези разходи възлизат на 3,7% от цялостните правителствени разходи за 2007 г.

добре разработени проекти, а само на базата на политическо влияние. В рамките на реформите в публичната администрация подобрението в Управлението на публичните разходи чрез увеличаване на капацитета, въвеждайки нова ИТ система, подобрявайки правната рамка и извършването на функционални прегледи помогна на Министерството на финансите да има по-добър контрол над публичните разходи като цяло и на капиталовите разходи конкретно. Средносрочната бюджетна програма като цялостен документ разреши и обедини бюджетния процес, постави тригодишни фискални дисциплини и подобри връзките между основните цели на правителството, написани в Националната стратегия за интеграция, и финансовите ресурси за постигането на тези цели. Въпреки това подобрене, Албания все още изпитва слабост между приоритетите за развитие, идентифицирани в политическите документи, и годишната инвестиционна програма.

Преди края на месец юли всяка година министърът на финансите представя пред Министерския съвет отчет, който трябва да съдържа последни данни за макроикономическото и фискално развитие; актуалното състояние на приходи, разходи, дефицити и заеми, сравнени с нивата заложи в държавния бюджет с обяснения при наличието на сериозни разлики; предложения от страна на министъра на финансите за оздравителни мерки.

Съгласно Основния бюджетен закон министърът на финансите следва да издава указания до бюджетните организации и да изисква от тях да се придържат към стандартните счетоводни процедури и отчетни изисквания. Ако след преглед на документацията министърът стигне до заключението, че са налице данни, които могат да повлияят на изпълнението на годишния бюджет, той уведомява Министерския съвет. Заключенията се представят пред парламента, където се вземат окончателните решения за изменения на държавния бюджет.

Прогнозирането и планирането в секторните министерства е една от основните слабости в бюджетния процес в Албания. В резултат на това през последните две години годишните бюджети са били преразглеждани през финансовата година. Реализацията на програмата за публични инвестиции показва слабо място в бюджетното изпълнение. По отношение на бюджета за 2007 г. инвестиционната програма е изпълнена по-малко от 83% или минус 11 милиарда леки (91,5 милиона евро).

В последно време опозицията изрази някои свои тревоги относно допълненията, направени от правителството към годишния бюджет за 2008 г. Това са допълнения, които противоречат

на Основния бюджетен закон и на международните стандарти. Според допълненията мнозинството на власт, което е и парламентарното мнозинство, оторизира правителството да използва приходи от приватизация на публичния сектор по свое усмотрение, въпреки че размерът на приватизационните приходи все още не е известен.

Друг проблем е свързан с междинното отчитане на използването на бюджетния резерв. Според Основния бюджетен закон използването на бюджетния резерв от правителството е обект на контрол и се помества в отделен отчет към отчета за актуалния бюджет, представен в парламента. Този отчет обаче се предоставя веднъж годишно, а не по тримесечия или на всеки месец. Докато не изтече финансовата година, обществото не знае как правителството използва бюджетния резерв, а тъкмо този дял създава предпоставки за непрозрачно използване на обществените финансови средства.

По време на изпълнение на бюджета финансови данни и подробни икономически и програмни класификации не се публикуват, но са налични в Дирекция “Съкровищница и дългове” на Министерството на финансите, при подаване на писмено заявление.

Друга тревога буди информацията, подавана за държавния дълг. Обобщени данни за него се публикуват, но без да са съпроводени с информация за неговите финансови активи. Дирекция “Трезор и дългове” на министерството на финансите използва системата за управление на дълговете на Конференцията на ООН за търговия и развитие (UNCTAD) и има капацитет да представи подробни данни за дългови акции и облигации и данни за финансовия поток. Въпреки това обаче правителството представя само обобщени данни за дълговете, когато представя своя тримесечен отчет по финансовата статистика⁵. Публикуваната информация включва нивото на дълга, отчитано на интервал по четвъртини, разбивка на правителствения дълг по ценни книжа, заеми и депозити и представяне на дълга по вътрешни и чуждестранни кредитори. Представяне на дълга съгласно платежни срокове не е налично. (Виж приложената таблица)

Отчитане на бюджета

Не по-късно от 1 март всяка бюджетна организация трябва да представи своя счетоводен баланс и да го предаде на горестоящата йерархична структура. Крайните баланси се изготвят

⁵ Република Албания, Министерство на финансите, Финансова статистика на правителството, за четвъртината [http:// www.min.fin.gov.al](http://www.min.fin.gov.al)

от министерствата и бюджетните организации след детайлен преглед на приходите и разходите и се представят на Министерството на финансите до 31 март.

На базата на крайните баланси на министерствата и бюджетните организации министърът на финансите следва да разгледа действителните приходи и разходи по пера и да изготви годишен отчет за изпълнение на Държавния бюджет не по-късно от 15 май.

Годишният отчет за изпълнение на бюджета следва да съдържа:

- а. Консолидирани баланси към началото и края на периода;
- б. Обяснение за съществени несъответствия;
- в. Доклад за всички държавни заеми или други операции по държавния дълг;
- г. Доклад за разходите от бюджетния резерв и гаранции, получени за фискалната година.

Годишният отчет за изпълнение на бюджета се представя в парламента и се подлага на оценка, анализи и дискусии от народните представители. Едновременно с това се разглежда окончателният доклад на Сметната палата за съвместимостта между бюджетните процедури и Основния бюджетен закон. След провеждане на дискусиите парламентът трябва да излезе с решение за одобрение или отхвърляне на финалния доклад, представен от Министерския съвет и изготвен от министъра на финансите. Двата доклада се публикуват в Държавен вестник, а резюме и на двата се предоставя на обществеността чрез медиите. Албанската конституция задължава обществените институции да публикуват официални документи, като заповеди, инструкции, наредби и закони. Само при покриване на това изискване те могат да влезнат в сила.

ЧАСТ II

КОНТРОЛ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Глава I

Вътрешен контрол над бюджета

Нормативни разпоредби, свързани с вътрешния контрол

Изпълнението на бюджета е обект на ежедневен контрол от Бюджетната дирекция, както и от Трезора към Министерството на финансите.

Вътрешният финансов контрол в публичния сектор е реорганизиран през 2000 г. Това включва образуването на вътрешни одиторски звена във всички министерства и централни институции и създаване на Главна дирекция в Министерството на финансите. Законът за вътрешен одит на публичния сектор е утвърден през февруари 2002 г. и запълва правната рамка в управлението на публичните средства, особено на бюджетни средства. Този закон описва конкретната роля на Министерството на финансите във финансовото управление и в системата за вътрешен финансов контрол като цяло. Предприети са важни стъпки за постигане на функционална и организационна независимост на звеното за вътрешен финансов контрол. Вътрешната одиторска дейност вече е ясно разграничена от останалите дейности на институцията, а служителите, извършващи одита, вече са директно подчинени на ръководството. Това е едно от големите завоевания на реорганизацията, предприета през 2000 – 2002 г. Тя позволи независимост в изграждането на одитните работни планове, в прегледа на документацията, в съставянето на отчетите и във формирането на одиторските мнения.

Въпреки реорганизацията обаче, направените стъпки са все още недостатъчни за изграждането на ефикасна и напълно работеща система за вътрешен одит. Все още не са гарантирани унифицирани процедури по одитиране, а системата за проверка на самите контролиращи органи се нуждае от повече надеждност и укрепване.

Реформа на вътрешния контрол

От 2003 г. насам албанските институции работят с Националното бюро по одит на Великобритания са финансирани по линия на програмата на ЕС за помощ от общността за възстановяване, развитие и стабилизация (КАРДС) за разработването на ново законодателство за публичен вътрешен финансов контрол, което да съответства на европейските стандарти. Одобрен е политически документ за публичен вътрешен финансов контрол и сега ведомствата подготвят законодателство, което съдържа:

- Бюджетни и счетоводни процедури, в които се прилага специфичното законодателство за съставяне и изпълнение на бюджетите и счетоводството;
- Архивни и документни процедури съгласно съответните закони;
- Финансов ex-ante контрол. Тези контролни дейности, които са необходими за да се позволи взимането на финансови решения относно обвързване, тръжни процедури, контракти (вторични обвързвания), както и за разходи и възстановявания на нередовни или неправилни плащания. Най-общо ex-ante контрол се осъществява от контролните звена в звената по разходване на бюджета и цели да окаже подкрепа при вземане на финансови решения;
- Финансов ex-post контрол. Този контрол цели да осигури правилното функциониране на административните и счетоводни системи и да гарантира, че бенефициентите влизат в задължения в съответствие с съответните закони и наредби;
- Сертифицирането е друга дейност по ex-post контрол. Целта ѝ е да потвърди, че отчетите за разходи са правилни и са изведени от надеждни и добре-документирани счетоводни системи и са подплатени с документни доказателства.

Глава 2

Външен контрол

Роля на Сметната палата

Висшата одитна институция на Албания е Сметната палата. Тя е независим специализиран орган, който осъществява контрол върху изготвянето и изпълнението на бюджета и всяка година изготвя доклад, който се представя за последващи дискусии в парламента. В тази връзка, обикновено през месец октомври, се свиква специална пленарна парламентарна сесия. След продължителни дискусии в парламентарните комисии (особено в Икономическата и Финансовата парламентарни комисии) върху докладите, представени от Министерството на финансите и Сметната палата, двата доклада се внасят за обсъждане в пренарно заседание. И двата доклада се разглеждат от всички народни представители.

Междувременно това не означава, че Сметната палата не поема други контролиращи

функции. Палатата контролира поотделно и останалите бюджетни организации, като се занимава не само с чисто бюджетни въпроси. Докладите ѝ се публикуват на интернет сайта на институцията.

В дейността си Сметната палата се ръководи от специален закон, който не само осигурява независимостта ѝ от правителството, но и определя принципите и стандартите за нормално функциониране на тази ключова институция. Ръководителят на Сметната палата се предлага от президента на Републиката и се одобрява от парламента. Той има седемгодишен мандат.

Като независима институция Сметната палата изработва подробни работни планове, ясно обусловени от мисията на този орган, контролираните от него институции и тематиката, която той покрива. Съгласно споменатия закон Сметната палата периодически информира президента, правителството и парламента за своите разкрития, проблеми и заключения. В случаите, когато установи закононарушение в хода на разпореждането с публични финанси, тя има право да сезира главния прокурор на Прокуратурата и да поиска разследване на случая. В случай на административни и социално-правни нарушения, които установи, Сметната палата има право да сезира съответните институции, като се позове на неспазени разпоредби от Кодекса на труда, Закона за държавния служител и други актове от албанското законодателство.

Политически контрол върху бюджета

Съгласно конституцията и основния бюджетен закон народните представители имат правото на контрол върху бюджетния процес, изготвянето и изпълнението на бюджета. Те осъществяват този контрол по време и след изпълнението на бюджета. По всяко време народен представител може да поиска бюджетно пояснение или обяснение.

Въпреки това законово положение понякога парламентарният контрол се превръща във формалност, а практиката се разминава с установените правила. Обикновено управляващата партия има мнозинство и в съответните комисии на парламента. Понякога тя не само злоупотребява с процеса на изготвяне и приемане на бюджета, но и позволява на изпълнителната власт да добие правомощия, които не ѝ се полагат по закон. Например, през

последните три години министър-председателят притисна членовете на своята партия в парламента, за да одобрят промени в бюджета, които се разминаваха с конституцията на страната. Имало е и случаи, в които нормативни актове на правителството навлизат в конституционните правомощия на парламента, а мнозинството в парламента не оспорва това положение. Може да се каже, че парламентарният контрол върху бюджета всъщност е един предвиден от законите, но практически неизползван инструмент.

Друг проблем, който има отношение към намаления политически контрол над бюджета, произлиза от факта, че в момента Сметната палата е доминирана от представители на същата партия, която съставлява и мнозинството в парламента.

Политическата злоупотреба с власт се проявява най-отчетливо в един пример, свързан с бюджета на страната. През последните години настоящото правителство репетитивно приема промени в бюджета едва в последните дни на декември и прехвърля средства към следващата бюджетна година в ясно нарушение на общия бюджетен закон и международните стандарти.

На този фон е симптоматично, че не е имало случай на жалба или сезиране на Конституционния съд по въпроси, свързани с бюджета.

ЧАСТ III

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Обобщение на успешните практики за прозрачност на бюджета в Албания

През последните 8-9 години Албания регистрира значителен прогрес в подобряването на принципите на финансова прозрачност и отговаря на стандартите за финансова прозрачност в няколко сфери. Напредъкът се откроява най-вече в установяването на ясни разграничения между задълженията на различните звена на правителството, координирането на бюджетните и извънбюджетните дейности и навременното публикуване на финансови данни. Отчетността

на правителството е сравнително добра, крайните отчети се представят навреме и има добре установена практика за външен одит на дейността му. Основният бюджетен закон е качествен в много аспекти, макар че трябва да бъде подобрен, за да подсили процеса на изготвяне на бюджета и да въведе анализа в бюджетните документи, както е очертано в подробности по-долу. Това е причината за създаването на нов Общ бюджетен закон от страна на министерството на финансите, с помощта на британския департамент за международно развитие. Понастоящем новият закон е внесен за дискусия и утвърждаване в парламента.

Съществен напредък се отбелязва през последните години и в бюджетния мониторинг и отчитане, но все още остава много да се желае в тази насока, особено що се отнася до информиране и въвличане на гражданското общество, независимите експерти и бизнес съсловието в дискусиите по фискалните политики и бюджетните въпроси. Културата на включване на обществеността в такива важни дебати е все още далеч от европейските стандарти.

Бюджетният процес следва постоянна времева рамка и качеството му се подобрява от година на година. Средносрочната бюджетна програма и годишният бюджет се считат за важни инструменти за изпълнение на задачите и постигане на целите, заложи в Националната стратегия за интеграция. Дълготрайната връзка между средносрочната бюджетна програма и годишния бюджет са се подобрили значително, но все още има нужда от някои по-близки проекции и програми между двата инструмента.

Интегрираната система за планиране (IPS) се смята за важен инструмент за реализиране на по-добрата интеграция на целите и приоритетите, заложи в Националната стратегия за интеграция и необходимите инструменти за нейната реализация, както и на средносрочната бюджетна програма и на годишния бюджет. Въвеждането на Интегрираната система за планиране е измежду най-първите стъпки и изисква усилия за подобряване на процедурите, и особено на тези, които се отнасят до бюджетно изготвяне, представяне, изпълнение и контролиране, изграждане на капацитет и прилагане на законодателството.

Бюджетният календар оставя на парламента и обществеността само един месец за анализ и дебат върху проектобюджета, което се смята за недостатъчно от страна на народни представители и други експерти. Тези проблеми, както и новата фаза на процеса на децентрализация, институционализирането на средносрочния бюджетен програмен процес, отчетността и по-добрата връзка със Закона за държавния служител, уточняването на

понятията за одит и контролна инспекция ще бъдат регулирани в новия Основен бюджетен закон.

В изпълнителната фаза на бюджета се правят периодически тримесечни анализи, и то не само от правителството чрез Министерството на финансите. Анализите се представят в много подробен вид, като приходите и разходите са анализирани съгласно икономическата класификация и в същото време за всички типове приходи и разходи, данъчни и неданъчни приходи. Специално се обръща внимание на дефицита и свързаните с дефицита, вземането на заеми и инструментите за финансиране на дефицита. Прегледите на доклада са обект на дискусии с експерти на Международния валутен фонд, а фискалните политики се обсъждат и с експерти от бизнес общността. От тази година независими експерти, финансирани от Фондация Отворено общество, наблюдават прилагането и изпълнението на бюджета и техните доклади върху бюджетното приложение се изнасят публично чрез медиите и интернет страницата им.

В близко бъдеще предизвикателствата пред Албания са следните:

- Да установи единна рамка чрез въвеждането на Интегрирана система за планиране за национални и териториални приоритетни условия, които вземат предвид ограниченията в публичните ресурси и засилват формулирането и координацията на политиките;
- Да осигури по-силно политическо обвързване в разработването на Средносрочната бюджетна програма, за да доведе до по-активна политическа воля в ръководенето на бюджетния процес;
- Да подобри изпълнителността и отчетността на процеса на изпълнение на бюджета, като включи в отчетите и действията, свързани с възлагане на обществени поръчки;
- Да редуцира администрацията на Министерството на финансите, както и на секторните министерства, тъй като големият щат продължава да влияе върху всички елементи на системата за управление на публични финанси;
- Да изгради по-добре работеща външна отчетност към парламента и гражданското общество по отношение на планирането и управлението на бюджета.

Основни препоръки

1. Правителството трябва да прегледа данъчните закони и поддържащите ги

инструкции, за да осигури съгласуваност между тях и да елиминира неподходящо дефинирани клаузи, които са обект на интерпретации и лично тълкуване.

2. Процедурите по одит и контрол в Главна данъчна дирекция и Главна дирекция “Митници” трябва да бъде засилени.
3. Предвижданията за данъчни приходи трябва да бъдат изготвяни на принципа *данък-по-данък* и чрез използване на законоустановени данъчни ставки и реалистични изчисления на данъчни основи.
4. Правителството трябва да включи инструкции по данъчните процедури в брошури, които да бъдат раздадени на данъкоплатците и да бъде осигурено широкото им разпространение.
5. Всички данъчни закони и инструкции трябва да бъдат публикувани навреме и в широк тираж, включително на интернет страници.
6. Процедурите по данъчни жалби трябва да бъдат подобрени и трябва да бъдат смъкнати бариерите пред жалбоподателите.
7. Достъпът до информация на данъкоплатците трябва да бъде подобрен чрез публикуване на решенията на комисии по данъчни жалби и съдебни решения по данъчните въпроси, като се запазва анонимността на данъкоплатеца.
8. Властите трябва да изготвят и публикуват анализ на данъчните разходи, демонстрирайки на парламента и масовата общественост разходите по предоставяне на данъчни облекчения.

Препоръки за изготвянето на бюджета и подобряване на неговото качество:

1. Структурата на субсидиите в бюджетния документ трябва да бъде разширена възможно най-бързо за да покрие предметно/икономическите класификации за периодическите разходни програми и инвестиционни проекти.
2. Вследствие въвеждането на разширена структура на бюджетните субсидии, всеки превод, надвишаващ 10% от едно разходно перо в рамките на периодическа програма или инвестиционен проект и от една програма към друга, както и от един инвестиционен проект към друг, трябва да бъде внесено за одобрение в

парламента.

3. Настоящата практика, позволяваща превода на субсидии от една разходваща институция към друга в размер до 10% от цялата сума със съгласието на Министерски съвет, но без одобрението на парламента трябва да се промени. Такива преводи не трябва да са позволени без парламентарно одобрение.
4. Чуждестранните грантове трябва да бъдат отделени от чуждестранните заеми в представянето на бюджета и във финансовите доклади, като чуждестранните грантове трябва да бъдат представени заедно с приходите, над линията, докато чуждестранните заеми, какъвто е случая сега да бъдат под линията. Напредък в разделянето на чуждестранните грантове и заеми ще изисква интензивна последваща дейност от ведомствата по прилагане на наскоро издадената инструкция за отчитане на проекти, финансирани от чуждестранни грантове и заеми.
5. Да разреши повече време за изготвяне на бюджета, на административно ниво. Бюджетният процес трябва да започва значително по-рано през годината (например през м. април).
6. Да предостави повече възможност за публична критика и парламентарен дебат. Проектобюджетът трябва да бъде внасян в парламента по-рано от 10 ноември, а не както е в момента. Правителството трябва да обмисли дискутирането на някои ключови бюджетни параметри на по-ранна фаза с парламентарната Комисия по икономика, финанси и приватизация.
7. Изготвянето на средносрочната бюджетна програма трябва да бъде интегрирана по-добре в годишния бюджетен цикъл и дискусиите за средносрочните перспективи и проекции трябва да бъде обединена в бюджетните документи. Това би дало възможност на парламента да бъде информиран относно Средносрочната бюджетна програма. Това би осигурило съгласуваност между средносрочните и годишните проекции.
8. Бюджетните документи трябва да предоставят повече макроикономически контекст, по-пълнен анализ на финансовите цели и политики, анализ за финансова устойчивост и по-подробни изчисления на непредвидените задължения и квази-фискални дейности в електрическия и водния сектор.

9. Правителството трябва да представя в парламента средногодишен преглед на бюджета, който трябва да бъде публикуван, включително и на интернет страницата на Министерството на финансите

Други препоръки:

1. Правителството трябва да публикува обобщен доклад за своите ценни книжа и за финансовите операции на предприятията, които са държавна собственост, поне веднъж годишно.
2. Ведомствата трябва да изготвят формални ръководства и процедури за оценяване и приоритизиране на проекти, включени в инвестиционния бюджет.
3. Тъй-като се очаква, че дейностите на местното самоуправление занапред ще се разширяват, било полезно да се обмисли по-подробно отчитане на дейностите му в правителствения статистически бюлетин за финансовите данни.
4. Сметната палата трябва да предприеме извършването на външен одит на органите за местно самоуправление и резултатите трябва да бъдат представени на местните областни съвети.

ПРОЗРАЧНОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ В БЪЛГАРИЯ

ЧАСТ I

ПРОЗРАЧНОСТ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ

Глава I

Достъп до информация

Законови разпоредби за достъп до информация

Достъпът до информация за публичния сектор в България е защитен от основния закон. Според българската Конституция "Всеки има право да търси, получава и разпространява

информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.”⁶

Практическото изпълнение на този текст от конституцията се постига чрез Закона за достъп до обществена информация, които урежда обществените отношения, свързани с правото на достъп до информация.⁷ По смисъла на този закон обществена информация е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.⁸ Всички български и чуждестранни граждани, както и лицата без гражданство, и юридическите лица имат „право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация”.⁹ Законът гласи, че не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация и на повторно използване на информация от обществения сектор, освен когато тя е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон.¹⁰

Основните принципи при осъществяването на правото на достъп до обществена информация са:¹¹

1. откритост, достоверност и пълнота на информацията;
2. осигуряване на еднакви условия за достъп до обществена информация;
3. осигуряване на законност при търсенето и получаването на обществена информация;
4. защита на правото на информация;
5. защита на личната информация;
6. гарантиране на сигурността на обществото и държавата.

Всеки гражданин или юридическо лице има право на достъп до обществена информация, която се създава или съхранява от:

- Държавните органи или органите на местно самоуправление;
- Публично правни субекти;
- Частни и юридически лица, чиято дейност се финансира от държавния бюджет;
- Средствата за масова информация.

Заявлението за получаване на достъп до обществена информация може да бъде устно или писмено. Заявленията по електронен път се подават при същите условия като тези в писмен

⁶ Чл. 41 от Конституция на Република България от 1991 г., Обн., ДВ, [бр. 56](#) от 13.07.1991 г.

⁷ Чл. 1 от Закона за достъп до обществена информация, приет юли 2000 г.

⁸ Чл. 2 от същия закон.

⁹ Чл. 4 от същия закон.

¹⁰ Чл. 7, ал. 1 от същия закон.

¹¹ Чл. 6, ал. 1 от същия закон.

вид.

Заявлението съдържа:

1. трите имена, съответно наименованието и седалището на заявителя;
2. описание на исканата информация;
3. предпочитаната форма за предоставяне на достъп до исканата информация;
4. адрес за кореспонденция със заявителя.

Всяко заявление за достъп до обществена информация трябва да бъде разгледано в 14 дневен срок. По време на този период общественият орган трябва да вземе решение дали да предостави или да откаже достъп до информацията и да уведоми в писмен вид заявителя за своето решение. Срокът може да бъде удължен, но с не повече от 10 дни (заявителят трябва да бъде уведомен за това, като се посочват причините за закъснението). Освен това в случай, че желаната информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето, се предвижда удължаване на срока с 14 дни.

Когато органът не разполага с желаната информация, но има данни за нейното местонахождение, в 14 дневен срок от получаване на заявлението, той го препраща, като уведомява за това заявителя. В такъв случай срокът започва да тече от момента на получаване на препратеното от съответния орган заявление.

Заявителят трябва да плати такса преди да получи информацията.

Достъп до обществена информация се предоставя в следните форми (изборът се прави от заявителя):

1. преглед на информацията - оригинал или копие;
2. устна справка;
3. копие на хартиен носител;
4. копие на технически носител.

Достъп до обществена информация може да бъде отказан в случаите, когато:

- информацията е класифицирана като държавна или административна тайна;
- достъпът може да засегне интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие;
- обществената информация е предоставена на заявителя през последните 6 месеца;
- информацията е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение;
- информацията съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори.

В решението за отказ на достъп до информация се посочват правното и фактическото основание за отказ и процедурата за обжалване. Решенията могат да бъдат обжалвани пред

административните съдилища или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта.

Информация за бюджета също може да бъде получена посредством този закон.

Как на практика се осъществява достъпът до информация?¹²

Законът за достъп до обществена информация се използва сравнително често. През 2006 г. са издадени общо 9377 решения по подадени заявления, като отказите са само 252. Въпреки че огромната част от заявленията се отнесени към централната администрация, тя отговаря за по-малко от половината откази. Повечето откази са направени от териториалната администрация.

Най-често срещаната причина за отказ на достъп до информация е, че “достъпът може да засегне интересите на трети лица, които не са дали своето съгласие” (73 случая). Други причини са отказ са свързани с липсата на посочен адрес, липса на налична информация, търговска тайна, липси на елементи от съдържанието на заявлението.

През 2006 г. са налице 60 жалби срещу откази за достъп до обществена информация, като 18 от решенията за отказ са отменени. В много случаи неправителствената организация “Програма достъп до информация” подпомага жалбоподателите, осигурява процесуално представителство и изготвя писмени становища.¹³ Съдебната система спомага за уеднаквяване на практиката и намаляване на административните своеволия. Въпреки това, понякога делата протичат бавно и се получават продължителни отлагания.

През 2006 г. са постъпили почти 2000 заявления за достъп до обществена информация, свързана с изразходването на публичните средства, т.нар. бюджетна информация. Повечето министерства предоставят подобна информация без възражения, въпреки че са налице и изключения (например през 2007 г. Институтът за пазарна икономика прави искане за специфична бюджетна информация от 18 министерства и държавни агенции, като четири от тях не я предоставят).

Според закона достъпът до обществена информация е безплатен. Единствено разходите за покриване на процедурата по получаване на информацията се заплащат в съответствие с тарифата, установена от Министерството на финансите.¹⁴ Има случаи, при които институции

¹² Данните се основават на Доклад за държавната администрация за 2006 г. на Министерство на държавната администрация и административната реформа, юли 2007 г.

¹³ Годишен доклад за Достъп до информация в България – 2007 на Програма достъп до информация, 2008 г.

¹⁴ Заповед №. 10 от 2001 г. на Министъра на финансите. Таксите по достъп на информация са:

1. диск – 1 бр. - 1.20 лева;
2. CD – 1 бр. - 5.00 лева;
3. e-mail - 1 MB - 0.30 лева;
4. принтиране – една страница (A4) - 0.12 лева;
5. копиране – една страница (A4) - 0.09 лева;
6. факс - one page (A4) - 0.60 лева;
7. видеокасета - 4.90 лева + 0.25 лева на минута;
8. аудиокасета - 1.60 лева + 0.25 лева на минута;
9. устна справка - 15 минути - 1.50 лева;

искат повече пари или изискват заплащане преди да се вземе съответното решение. Като цяло процедурата за получаване на информацията функционира добре в практиката, въпреки че все още се наблюдават някои проблеми.

Глава II Бюджетният процес в България

Законови разпоредби, засягащи бюджетния процес

Бюджетната процедура започва с решение на Министерски съвет, което описва стъпките в подготовката на държавния бюджет заедно със съответстващата програма и крайните срокове.¹⁵ През последните няколко години постановлението на Министерския съвет се публикува на страницата на Министерството на финансите (преди това информацията не бе достъпна). Постановлението определя кои от документите от подготвителната фаза трябва да бъдат публикувани.

Първият етап от бюджетната процедура е свързан с подготовката на макроикономическата прогноза за текущата година и за следващите три години. На основание на тази прогноза се очертава средносрочната фискална рамка с основните очаквания за следващите три години. Средносрочната фискална рамка се одобрява от Министерския съвет и трябва да бъде публикувана на електронната страница на Министерството на финансите в рамките на 10 дни след нейното одобряване.¹⁶

Втората фаза на бюджетната процедура започва след одобрението на средносрочната фискална рамка. Министърът на финансите публикува инструкции за подготовка на тригодишна бюджетна прогноза и разходните тавани за първостепенните разпоредители с бюджетни кредити. Всички първостепенни разпоредители разработват и представят пред Министерството на финансите бюджетните си прогнози. Министерствата и държавните агенции представят своите бюджетни прогнози по програми и политики (програмен формат). Министерството на финансите прави оценка на бюджетите и се консултира с първостепенните разпоредители с бюджетни кредити. В средата на годината Министерският съвет одобрява 3-годишната бюджетна прогноза и разходните тавани, както и стратегия за държавния дълг. Тези два документа трябва да бъдат публикувани.

По време на третата фаза проектобюджетите са подготвени и представени на Министерството на финансите. Министерството на Финансите и първостепенните разпоредители с бюджетни кредити подписват споразумения, въз основа на които проектобюджетите се преработват. Министърът на финансите разработва и изпраща на Министерския съвет проекта за Закон за държавния бюджет заедно с бюджетните документи, включително програмните формати на бюджетите на министерствата и на държавните

10. писмена справка – 1 страница (A4) - 1.59 лева

¹⁵ За 2009 г. бюджетната процедура бе открита с решение №142 на Министерски Съвет, от 6 март 2008 г.

¹⁶ За 2009 г. бюджетната процедура за средносрочната фискална рамка бе одобрена с постановление № 337 на Министерски Съвет, от 26 май 2008 г.

агенции. Цялата тази документация се публикува на страницата на Министерството на финансите, след като Министерският съвет ги одобри (законово определенният срок е краят на месец октомври).

Проектозаконът за бюджет и придружаващите го документи се изпращат в Народното събрание. В съответствие с вътрешните правила на Народното събрание проектозаконът и останалата документация трябва незабавно да бъдат въведени в специалния публичен регистър на парламента.¹⁷ Регистърът е достъпен на електронната страница на Народното събрание. На практика проектобюджетът и документите се появяват на страницата в интернет с два три дни закъснение.

На този етап проектобюджетът се обсъжда от постоянните комисии на парламента, след което се гласува от парламента на първо четене. Между първо и второ четене постоянните комисии го разглеждат в детайли, като на техните заседания се канят представители на правителството, търговски съюзи, съюзи на работодателите и др. Народните представители могат да предлагат промени.

Приемането на бюджета на първо четене се осъществява след парламентарен дебат. Този дебат по правило се излъчва директно по националната телевизия и по националното радио. От 2005 г. стенограмите от парламентарните сесии могат да бъдат открити и на уеб страницата на Народното събрание (обикновено с едноседмично закъснение). Парламентарните заседания са открити и са излъчват по специална парламентарна радио честота. Заседанията на постоянните комисии са отворени за граждани и журналисти. Стенограмите от заседанията могат да бъдат открити на интернет страницата на Народното събрание.

След като е приет от Народното събрание, Законът за бюджета се публикува в Държавен вестник (от 2008 г. на уеб страницата на Парламента може да бъде открит електронен вариант на Държавен вестник). Министерството на финансите също публикува бюджетния закон на интернет страницата си.

В началото на февруари Министерският съвет одобрява Постановление за изпълнение на националния бюджет за текущата година. Документът описва бюджета в повече детайли отколкото е одобрено от Народното събрание. Според това постановление министерствата трябва да публикуват бюджетите си на своите интернет страници, включително и детайлно по програмите им. Повечето министерства изпълняват това задължение. От 2008 г. министерствата са длъжни да публикуват доклади за изпълнението на техните бюджети за всяко тримесечие. На този етап това задължение се изпълнява само частично (само пет министерства и една държавна агенция публикуваха своите доклади за първото тримесечие на 2008 г.).¹⁸

Всеки месец Министерството на финансите публикува събрана статистическа информация за

¹⁷ Правилник за организация и дейността на Народното събрание, последни изменения от декември 2007 г.

¹⁸ Светла Костадинова, *Бюджетна (не)прозрачност*, Преглед на икономическата политика, 378, Май 2008, Институт за пазарна икономика

изпълнението на бюджета, като тя се отнася до основните приходи и разходи, както и до цялостни бюджетни фигури за националния и консолидирания бюджет (от 2008 г. има и данни за усвояваните от бюджета Европейски фондове). Отделно от това Министерството на финансите публикува месечен бюлетин за националния бюджет, в който се правят анализи за неговото изпълнение. Данни за финансовите резерви и държавния дълг също се изнасят публично всеки месец.

Прозрачност в практическото осъществяване на бюджетния цикъл

Според последния индекс за прозрачност на бюджета България получава 47% от възможни 100.¹⁹ Този резултат я поставя в средната група от страни – не е сред най-добрите примери, но не е и сред най-лошите. Индексът за прозрачност на бюджета е мярка за обвързаността, която проявява Правителството по отношение на отчетността и прозрачността. Той оценява достъпа до основни бюджетни документи, качеството на информацията, която те предоставят, навременността на тяхното разпространение сред гражданите, с цел да осигури надеждна информация за обвързаността на всяка от страните към прозрачно бюджетиране.

Резултатът на България от 47% е далеч от този на най-добрата страна по отношение на бюджетната прозрачност – Франция, която получава 89%. Според индекса за прозрачност на бюджета България е наравно с Русия и Шри Ланка и зад Танзания, Кения и Мексико (Приложение 1). Всички страни от ЕС, включени в класацията, имат много по-добри резултати от България.

Независимо, че след оповестяването на индекса за прозрачност на бюджета, България подобрява бюджетната прозрачност, страната все още има какво да направи в това отношение.

Данни, публикувани в бюджетното предложение: Българското правителство публикуваше средно количество информация в бюджетното предложение – около 45% според индекса за прозрачност на бюджета за 2006 година. През последните две години информацията се увеличава и процесът се подобрява сериозно, след като правителството започва да изготвя и да публикува програмни бюджети на министерствата. Данните в тази глава се базират на резултатите от индекса за прозрачност на бюджета за 2006 г., осъвременени с последните промени в бюджетната практика.

Бюджетното предложение включва обширна информация относно разходите – по административни единици и индивидуални програми. Налице е също така подробна информация по икономическа и функционалната класификация, но категоризацията не е напълно съвместима с международните стандарти. Публикуваните данни за разходите в предишни години също са на добро равнище, но често пъти не са обширни.

Изготвената от правителството тригодишна бюджетна прогноза не се разпространява заедно с бюджета и не се основава на същите макроикономически предположения, както бюджета, нито пък проекциите отразяват същите нива на приходи и разходи в годините, в които те се

¹⁹ Индекс за прозрачност на бюджета 2006, International Budget Project, CBPP - <http://www.openbudgetindex.org>

застъпват. Това е причината, поради която бюджетната прогноза за следващите три години след бюджетната година не е много полезна и информативна.

Бюджетното предложение на правителството определя основните източници на приходи от данъци за съответната бюджетна година. Данните за по-малките групи данъци обаче са твърде обобщени. На практика липсва подробна информация (освен обобщени суми) за акцизите, таксите за социалното осигуряване и данъците върху имуществото (всички те спадат към категорията “други”). Същият проблем е налице и при неданъчните приходи – основните неданъчни приходи са описани, но данните са твърде обобщени и няма информация за различните видове такси (те представляват една трета част от неданъчните приходи) или различните видове приходи от имущество. Същите проблеми съществуват и по отношение на данните от предходни години.

За държавния дълг и за плащанията по лихви се публикува обширна информация. Много е и информацията, която се публикува за образуването на правителствения дълг, въпреки че някои подробности не се посочват. Обширна информация за правителствения дълг и за предходни години също се публикува.

Бюджетните доклади представят подробна информация за макроикономическата прогноза, върху която са изградени бюджетните проекции, като например инфлация, реален ръст на БВП, нива на заетост, международен валутен обмен, международни лихвени нива, текущ баланс. Независимо от това бюджетната документация не дава достатъчно информация за влиянието на различните макроикономически предпоставки върху бюджета (т.е. анализ на чувствителността). Същият проблем се наблюдава по отношение на ефекта от политическите предложения върху приходите и разходите. По този въпрос се осъществява анализ, но той не е достатъчно подробен.

Данните от предходните години като цяло са добри. За повечето индикатори България има най-добрия резултат, а за останалите страната се нарежда на второ място. Резултатите обаче не са задоволителни по отношение на изчерпателността на данните:

- Има информация за извънбюджетните средства и за междуправителствените преводи, но те не са достатъчно подробни;
- Ограничено е количеството информация, предоставено за финансовите трансфери за публичните предприятия – не е ясно как се пресмятат преводите, каква е целта им, какво могат да постигнат;
- Информацията за квази-фискалните дейности не е представена – дейността на публичните предприятия (както и банките, и застрахователите) не е прозрачна. Някои от тях поемат рискове, за които впоследствие може да се наложи да бъдат покрити от бюджета (например в енергийния сектор);
- Известна информация относно финансовите активи на Правителството е представена в бюджетната прогноза – тук са налице единствено данни за средното ниво на финансовия резерв на правителството (финансовите активи в централната банка и в търговските банки). Не е представена информация за други активи, като дяловете в предприятия например.

- Информация за нефинансовите активи на правителството не се представя изобщо. Държавата е най-големият собственик на земя, гори, недвижими имоти, автомобили, персонални компютри, инфраструктура и т.н. Въпреки това, в бюджетното предложение няма никаква информация за тези активи. Няма нито определяне на количеството им, нито изчисления за евентуалните печалби, очаквани от тях.
- Ограничена е информацията за непредвидените разходи (като правителствени гаранции по заеми). Също така няма информация за бъдещи разходи като пенсии за държавните служители - в закона за проектобюджета има списък със заеми, които ще получат държавна гаранция, но няма никаква друга информация, нито данни или съдържателни дискусии за тези заеми;
- Не е представена информация за данъчните разходи. Така например не се изчисляват нито размерът на данъчната тежест за дарения, нито бюджетният разход за по-ниските данъчни ставки на специалните сектори и не са видими за обществеността и законотворците;

Публикуваната информация за изпълнението на бюджета също не е изчерпателна:

- Представена е ограничена информация относно това как бюджетното предложение е свързано със стратегическите политически цели на правителството;
- Не се публикуват достатъчно нефинансови данни – това е важно тъй-като изпълнението на бюджета не се измерва единствено от финансовите разходи, а и от други данни (например броя бенефициенти по програми и др);
- Всички програми имат индикатори за изпълнение, но те не са съставени достатъчно добре, за да оценят дали е налице прогрес в посока изпълнение на поставените цели (повечето министерства все още нямат опит в бюджетното програмиране);
- Въпреки че данъчните ставки и схемите на плащане са публикувани, разпределението на данъчната тежест не е анализирано. Няма подготвено резюме на бюджета. Не се изготвя също така и “граждански бюджет” - неспециализирана презентация, която да представи бюджета и бюджетното предложение пред по-широка публика. Освен това липсват и разяснения на термините, използвани в бюджета и свързаните с него документи.

Настоящи проблеми свързани с бюджетната прозрачност

Бюджетен излишък: През последното десетилетие правителствените приходи бяха по-високи от прогнозираното и от гласуваното в Закона за държавния бюджет. Това води до съществен бюджетен излишък (например, през ноември 2007 бюджетния излишък достигна рекордното ниво от 7% от БВП). До 2005 г. правителството можеше свободно да изхарчи излишъка, без специално гласуване или дискусия в Парламента. Това създаваше условия за непрозрачно усвояване, тъй като правителството обикновено взимаше решенията за бюджетния излишък на закрити заседания. Освен това, правителството поощряваше подценяването на приходите в бюджета с цел постигане на по-голям излишък, който да изразходва по свое усмотрение.

Към момента този проблем е решен частично. От 2006 г. насам правителството може да изхарчи част от излишъка без одобрението на Народното събрание, но в размер на не повече

от 1.5% от прогнозираните приходи в бюджета. Всичко останало трябва да бъде гласувано в парламента преди да бъде изразходвано.

Новата процедура се проведе за първи път в края на 2007 г. Правителството поиска разрешение от Народното събрание за изразходването на средства от бюджетния излишък. За жалост Народното събрание не гласува по различни проекти, които да бъдат финансирани. То дори не разполагаше със списък от проекти, които да бъдат гласувани по време на вота. Парламентът гласува и даде право на правителството да разходва средства от бюджетния излишък. В резултат обаче на публичния натиск, правителството оповести списък с проекти, които ще бъдат финансирани с излишъка. Като се има предвид предишната непрозрачна практика, това трябва да се счита за изключителен напредък.

Корупция: Според изследвания на Агенция „Прозрачност без граници” България заема едно от последните места по противодействие на корупцията.²⁰ Добрите икономически индикатори през последните години, увеличават приходите в Държавния бюджет и позволяват по-голямо разпределение на ресурси и увеличават тенденциите към корупционни практики. През 2008 г. ЕС “замрази” сериозни средства от предприєдинителните структурни и селскостопански фондове, предназначени за България. Основната причина за това е наличието на подозрения в неправомерното им усвояване, злоупотреба с тях и корупция. Независимо от дългите приготовления за усвояване на еврофондовете българското правителство се провали в опитите си да подобри разходването на средствата. Без съмнение начинът на разходване на средства от Националния бюджет не е по-добър.

Според изследване на Центъра за изследване на демокрацията (ЦИД), средният размер на подкуп за обществена поръчка е изчислен на около 7% от стойността на договора. Като цяло от ЦИД заключват: *”Ако оставим настрана умерените предположения, съществени за горното оптимистично изчисление за фискалните загуби от корупция и обществени поръчки, те биха могли да достигнат до 1 милиард лева годишно или около 20/25% от размера на обществените поръчки или около 2.4% от БВП.”*²¹

Изпълнение на бюджета и междинно отчитане

Месечни данни: В края на всеки месец Министерството на финансите трябва да публикува информация за предходния месец (в края на м. юни министерството публикува данните за бюджета за м. май). На практика обаче информацията често се публикува с 1-2 месеца закъснение. Освен това до 2002 г. не е била публикувана никаква бюджетна информация ежемесечно.

Месечните данни за бюджета са няколко вида:

1. Данни за консолидирания бюджет – те включват всички нива на управление (централни, местни, социални фондове, съдебна система, фондове на ЕС, и т.н.). От 2008 година консолидираният бюджет е разделен на две части:

²⁰ Фондация „Прозрачност без граници”, *Индекс за възприятие на корупцията 2007г.*

²¹ Център за изследване на демокрацията, *Анти-корупционни реформи: Основни резултати и рискове, 2007 г.*

- Европейски фондове – приходи от ЕС и направени разходи (според икономическа квалификация);
 - Национален бюджет – той включва информация за приходи (данъчни, неданъчни, грантове), разходи (заплати, социални контрибуции, поддръжка, лихви, социални разходи, субсидии, капиталови разходи, финансови преводи, вноски към бюджета на ЕС), бюджетен баланс (излишък или дефицит), финансиране (заеми, приватизация и т.н.);
 - Националният бюджет дава информация за републиканския бюджет, бюджета на съдебната власт, Народното събрание, фондовете за социално осигуряване, общините, извънбюджетните приходи и другите автономни бюджети (Приложение 2).
2. Данни за републиканския бюджет – републиканският бюджет е най-голямата част от националния бюджет, който не включва автономни бюджети като бюджети за съдилища, общини и т.н. Основни пунктове в него са:
- приходи – приходи от данъци (подредени според различните видове данъци – данък печалба, данък върху доходите, акцизи и т.н.), неданъчни приходи (дивиденди, такси, глоби, печалба на централната банка и т.н.), грантове (чуждестранно финансиране);
 - разходи и преводи – разходи (хonorари и заплати, социални и здравни осигуровки, поддръжка, лихви, обществени разходи, субсидии, капиталови и нетна печалба на държавния резерв, непредвидени разходи), трансфери до/от други бюджети (университети, общини, фондове за социално осигуряване, Народно събрание и други).
 - вноски към бюджета на ЕС;
 - бюджетен баланс – дефицит или излишък;
 - финансиране.

3. Месечен бюджетен бюлетин

Месечният бюджетен бюлетин е дълъг почти 10 страници и се публикува всеки месец заедно с месечните данни за бюджета. В него се анализира представянето на бюджета, като той включва следните компоненти:

- основни параметри на консолидираната програма – приходи, разходи, баланс, резерв;
- републикански бюджет – приходи (различни данъци, неданъчни приходи, грантове), разходи, баланс;
- бюджет на съдебната система;
- фондове за социално осигуряване - здравен, пенсионен и т.н.;
- общини;

4. Месечни данни за фискалния резерв: фискалният резерв се състои от:

- I Баланса в лева и в чуждестранна валута на банкови депозити във вътрешните и чуждестранни банки, включително централния бюджет, министерствата, агенциите,

извънбюджетни средства на централната власт, Националният осигурителен институт и Фонда за здравноосигуряване;

- I Други високоликвидни активи на централната власт.

Данни за тримесечието

1. Данни за консолидирания бюджет – те имат същата структура като на месечните данни;
2. Местни бюджети – имат същата структура като при месечните данни;
3. Социално осигуряване – има същата структура като при месечните данни;
4. Централна власт- има същата структура като при месечните данни;
5. Информация за натрупани неизплатени дългове на централната власт и местното самоуправление - обобщени цифри за централната и за местната власт;
6. Данни за консолидираната фискална програма (Държавна финансова статистика, GFSM 86), като тези данни се основават на друга методология – GFSM 86
7. Данни, даващи информация за изпълнението на бюджетите на министерствата и държавните агенции за тримесечието. Те трябва да бъдат изпратени на Министерството на финансите не по-късно от 45 дни след края на тримесечния период и трябва да бъдат публикувани до 10 дни след получаването им. Те съдържат обобщени данни и данни по програми, данни по икономическа квалификация (напр. личен състав, поддръжка, капиталови разходи), брой наети служители, данни по административни параграфи.

Повечето данни – месечни и тримесечни - се публикуват в PDF-формат, което затруднява тяхното използване и изготвянето на анализи. Една малка част от тях се подготвя във вид на електронни таблици. Независимо от това обаче информацията е обширна и редовно публикувана.

Информация за държавния дълг

Всеки месец Министерството на финансите публикува на електронната си страница бюлетин “Държавен дълг”. Дългът е около 60 страници и има следната структура:

- Проблеми, свързани с държавните ценни книжа – какви търгове са били организирани през месеца, какви са били цените, какво е нивото на лихвите и средния период;
- Динамика на вътрешния дълг – общ дълг, изплатен дълг, дълг по година на издаване, дълг по падеж, валутна структура;
- Динамика на външния дълг – общ дълг, изплащания, структура на лихвените нива валутна структура, структура според вида кредитор;
- Структура на държавния дълг – общ дълг (вътрешен и външен), валутна структура, структура според вид кредитор, структура на лихвените проценти, изплащания;
- Структура на държавногарантирания дълг – общ, според вида кредитор, промени, според валута, според лихвени проценти, според индустриален сектор;
- Структура на общинския дълг и дълга на социалноосигурителните фондове;
- размер на консолидирания държавен дълг;

- Приложения – таблици.

Информацията за държавния дълг е подробна и се публикува редовно.

Отчитане на годишния бюджет

Според Закона за устройството на държавния бюджет²² първостепенните разпоредители с бюджетни кредити съставят периодични и годишни отчети за касовото изпълнение на бюджетите си по пълна бюджетна класификация, включвайки и отчетите на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. Министерството на финансите изготвя доклад за осъществяването на държавния бюджет във формат на пълна бюджетна квалификация, основана върху доклади за централния бюджет, Народното Събрание, съдебната власт и доклади от първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, сертифицирани от Сметната палата.

Според закона за държавния бюджет²³ за 2008 г. и Постановлението за неговото изпълнение²⁴ министерствата и държавните агенции са длъжни да подготвят и представят на Министерството на финансите годишни доклади и доклади за полугодieto за изпълнение на програмите и политиките в рамките на 45 дни от приключването на отчетния период. Докладите се публикуват на електронните страници на съответните министерства и държавни агенции в рамките на 10 дни след представянето им на Министерството на финансите.

Според Закона за държавния бюджет за 2008 г. до 15 септември Министерският съвет трябва да представи на Народното събрание доклад за изпълнението на бюджета за първата половина на годината. Такъв доклад бе изпратен до парламента за пръв път през 2007 г., но не е официално публикуван.

Годишен отчет: Годишният бюджетен отчет обикновено се изготвя и публикува в рамките на шест месеца след края на годината. Докладът е обемист (например този от 2007 г. е 156 страници – Приложение 5). Основните теми в доклада от 2007 г. са:

- Анализ на основни макроикономически индикатори и тенденции в развитието в външната и във вътрешната икономическа среда през 2007 г.;
- Фискална политика;
- Изпълнение на консолидираната фискална програма по бюджети;
- Доклад за състоянието на Държавния дълг и държавногарантирания дълг.

Докладът е наистина подробен и обхваща много бюджетни проблеми. Въпреки това има някои липсващи детайли. Разминаването между гласуваните нива и реални резултати за разходите се обясняват в много от случаите, но има и такива, в които остават неизяснени (това важи особено за административните единици и програми). Повече информация е

²² Закон за устройството на държавния бюджет, обнародван 1997г., последни изменения и допълнения от октомври 2007 г.

²³ Закон за държавния бюджет за 2008 г., обнародван декември 2007 г.

²⁴ Постановление № 15 от 1 февруари 2008 г.

достъпна за приходите и макроикономическите индикатори, както и за причините за отклонението от направената предварителна прогноза.

Институционални доклади: За пръв път през 2008 г. годишните доклади и тези за полугодieto трябва да бъдат публикувани от министерствата и от държавните агенции. Министерството на финансите публикува инструкции за изготвянето на тези доклади.²⁵ Те трябва да отразяват точно плана – за да представят информация за приходите и разходите по програми, както и информация за изпълнението на задачите, последиците и ползите от разходването. В случай, че някоя от целите не е изпълнена е необходимо да се представи обяснение.

ЧАСТ II **КОНТРОЛ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Глава I **Вътрешен контрол над бюджета**

Нормативни разпоредби, свързани с вътрешния контрол над бюджета

Според Закона за устройството на държавния бюджет Народното събрание, Министерският съвет, Министърът на финансите, ръководителите на министерства и другите ведомства и органите на приходната и митническата администрация осъществяват контрол върху изпълнението на държавния бюджет в рамките на своите правомощия.

Според Закона за вътрешния одит в публичния сектор:²⁶

- Ръководителят на организацията е отговорен за изграждането и функционирането на адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол. За целта той се подпомага от вътрешен одит;
- Вътрешният одит е независима и обективна дейност за предоставяне на сигурност и консултиране, предназначена да носи полза и да подобрява дейността на организацията;
- Вътрешният одит помага на организацията да постигне целите си чрез прилагането на систематичен и дисциплиниран подход за оценяване и подобряване ефективността на процесите за управление на риска, контрол и управление;
- Вътрешният одит се осъществява в съответствие със стандарти за вътрешен одит, Етичен кодекс на вътрешните одитори и при спазване на следните принципи:

1. независимост и обективност;

2. компетентност и професионална грижа;

²⁵ Министерство на Финансите, Бюлетин №. 4 от 8 юли 2008 г.

²⁶ Закон за вътрешния одит в публичния сектор, март 2006 г., последно изменение и допълнение от април 2008 г.

3. почтеност и поверителност.

Вътрешният одит се осъществява в: а) организациите, управляващи средства от Държавния бюджет, извънбюджетни средства, общински средства, средства от ЕС; б) организации с независими и/или автономни бюджети; в) други организации, които управляват публични средства. Броят на одиторите се определя от закона, в зависимост от бюджета на съответната институция. Назначаването и освобождаването на ръководителя на вътрешния одит в повечето организации се извършва с писмено съгласие на Министъра на финансите.

Законът за вътрешния одит в публичния сектор е относително нов. Той влиза в сила преди две години, поради което е трудно да се определи неговото влияние. Друг относително нов нормативен акт е Законът за финансово управление и контрол в публичния сектор, който определя отговорностите и изискванията за финансово управление и контрол.²⁷ Замразяването на средства от ЕС обаче е индикация за това, че механизмите за контрол не работят безпроблемно.

Глава II **Външен контрол**

Роля на Конституционния съд

Конституцията на Република България от 1991 г. дефинира бюджетните въпроси накратко: Народното събрание гласува Държавния бюджет и бюджетния отчет; Държавният бюджет следва да бъде изготвен и представен от Министерския съвет; Министерският съвет следва да се заеме с изпълнението на Държавния бюджет; Съдебната власт има самостоятелен бюджет; Висшият съдебен съвет приема проектобюжета за съдебната власт; Министерството на правосъдието трябва да предложи проектобюджет и да го внесе във Висшия съдебен съвет за разглеждане.

Конституционният съд осъществява предварителен контрол върху бюджета. От приемането на Конституцията през 1991 г. той е разгледал 11 случая, отнасящи се до Закона за държавния бюджет за различните години, както и някои случаи, свързани с бюджета на Националния здравно-осигурителен фонд.

През 1995 г. съдът е разгледал искане за установяване на противоконституционност на клаузи от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет за 1995 година, които гласят, че държавният бюджет може да се обслужва само от националните банки. Искането обаче е отхвърлено.²⁸

През същата година Конституционният съд е сезиран от Главния прокурор за тълкуване на конституционни разпоредби и за обявяване на противоконституционност на текст от Закона за държавния бюджет за 1995 г., който не предвижда отделна точка за финансирането на

²⁷ Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор, март 2006 г.

²⁸ Конституционен съд, решение № 11 от 17 юли 1995 г.

Висшия съдебен съвет. Конституционният съд решава: “Всеки закон за годишен държавен бюджет на страната, който не предвижда средства за отделните конституционносъставени държавни институции, следва да бъде обявен за противоконституционен, защото парализира дейностите на посочените институции.”²⁹

През 1996 г. Конституционният съд разглежда искане за установяване на протоконституционност на текст за изменение на Закона за държавния бюджет за 1996 г., според който субсидиите от националния бюджет за съдебната власт се намаляват. Конституционният съд уважи искането и не позволи намаляване на бюджета на съдебната власт.³⁰

През същата година Конституционният съд е сезиран от Президента на Републиката с искане да се обяви за противоконституционен закона за изменение и допълнение на Закона за националния бюджет, който обявява всички задължения на Булгаргаз за държавни искания, които не могат да бъдат търгувани и да са предмет на сделка. Съдът обявява текста за противоконституционен.³¹

През 1997 г. Конституционният съд разгледа искане на 49 народни представители, които настояват за отмяна на текст от Закона за бюджета през 1997 година, според който, ако Съдебната власт получи по-малко от предвидените собствени приходи, Националният бюджет трябва да покрие разликата. Конституционният съд отхвърли иска, като откри някои несъответствия в самото искане.³²

През 1999 г. Конституционният съд разгледа искане, което целеше анулирането на два параграфа от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет за 1999 г. Според тези два параграфа, Държавата прехвърля задълженията на банкрутиралата държавна компания – “Плама” към няколко фалирала банки, като намали задълженията ѝ към тях. Компенсирането на задълженията е направено със специфичен коефициент. В своето решение съдът постановява, че този случай съставлява неприемлива намеса на Държавата и обявява текстовете за противоконституционни.³³

През 2001 г. Конституционният съд разгледа случай за отмяна на текстове от няколко закона, тъй като те противоречаха на Европейската харта за местно самоуправление. Съдът отмени няколко текста, но не разгледа текста от Закона за държавния бюджет за 2000 г., тъй като годината бе вече изтекла.³⁴ Съдът е сезиран няколко пъти с искания за отмяна на някои разпоредби от Закона за държавния бюджет за 2001 г., но всички те са отхвърлени.³⁵

През 2003 г. Конституционният съд е сезиран с искане за обявяване на противоконституционност на Закона за бюджета за 2003 г., тъй като според искателите процедурата за приемане на бюджета не е спазена и той не предвижда достатъчно средства за

²⁹ Конституционен съд, решение № 17 от 3 октомври 1995 г.

³⁰ Конституционен съд, решение № 17 от 3 октомври 1996 г.

³¹ Конституционен съд, решение № 22 от 10 декември 1996 г.

³² Конституционен съд, решение № 15 от 28 октомври 1997 г.

³³ Конституционен съд, решение № 17 от 16 декември 1999 г.

³⁴ Конституционен съд, решение № 2 от 18 януари 2001 г.

³⁵ Конституционен съд, решение № 16 от 12 юни 2001 г.

Върховния касационен съд. Конституционният съд установява противоконституционност на текстовете, в резултат на което Народното събрание увеличава средствата за Върховния касационен съд.³⁶

През 2005 г. Конституционният съд разглежда искане за отмяна на Закона за държавния бюджет за 2005 г., тъй като според искателите процедурата по приемането му е грубо нарушена. Посочените за това причини са в бюджета на съдебната власт, в договор за държавен заем и в намаляването на социалните разходи. Искането обаче е отхвърлено.³⁷

През 2007 г. съдът е сезиран от 51 народни представители за отмяна на параграф 5 от преходните и заключителни разпоредби от Закона за държавния бюджет за 2007 г., тъй като те са гласувани само на второ четене, но не и на първо. Съдът отхвърля искането.³⁸

Като цяло, тъй като в Конституцията няма много текстове, отнасящи се до бюджетния закон, практиката на Конституционния съд се свързва предимно с бюджета на съдебната власт. Процедурата по одобряване на закон за бюджета и другите текстове, които се включват в годишния закон за бюджета, не са свързани с компетенциите на Конституционния съд. Юриспруденцията на съда успява да гарантира бюджетната независимост на съдебната власт.

Роля на Сметната палата

Контролът върху бюджета, извършван *a posteriori* се упражнява от Сметната палата. Според Конституцията на Република България Народното събрание трябва да създаде Сметна палата, която да наблюдава изпълнението на бюджета. Организацията, правомощията и процедурите, посредством които Сметната палата следва да работи и функционира, се определят със закон.

Законът за устройството на държавния бюджет разпорежда:

- Сметната палата контролира изпълнението на държавния бюджет;
- Министерството на финансите изготвя доклад за изпълнението на Държавния бюджет в пълна бюджетна класификация, изграден върху доклади от централния бюджет, Народното събрание, Съдебната власт и първостепенните разпоредители с бюджетни кредити, всички те сертифицирани от Сметната палата;
- Сметната палата представя доклад за изпълнението на бюджета пред Народното събрание;
- Докладите за извън-бюджетни сметки и средства трябва да бъдат сертифицирани от Сметната палата.

Според Закона за Сметната палата:³⁹

³⁶ Конституционен съд, решение № 4 от 15 април 2003 г.

³⁷ Конституционен съд, решение № 7 от 16 юни 2005 г.

³⁸ Конституционен съд, решение № 6 от 19 април 2007 г.

³⁹ Решение за Сметна палата, ДВ № 109/18.12.2001 г., последно допълнение от № 37/5.05.2006 г.

- Сметната палата е независима в изпълнение на своите действия и докладва за дейността си пред Народното събрание;
- Дейностите на Сметната палата трябва да бъдат подчинени на принципа на откритост и прозрачност;
- Основната цел на Сметната палата е да допринесе за “разгласяването” на управлението на бюджетните и другите публични финанси, както и да осигури на Народното събрание надеждна информация за използването на средствата по отношение на законност, ефективност, ефикасност и икономичност, както и за достоверността на информацията относно изпълнението на различните бюджети.

Сметната палата има 11 члена – един председател и десет члена, които се избират и се освобождават от Народното събрание. Те се избират за срок от 9 години по предложение на председателя, като ръководителят на палатата не може да бъде преизбран. Мандатите на председателя и на членовете на Сметната палата могат да бъдат прекратени от Народното събрание преди изтичането им в някои от следните случаи: а) по тяхна лична молба; б) при невъзможност да изпълняват задълженията си в продължение на повече от 6 месеца; в) ако бъдат осъдени за предумишлено престъпление от общ характер или по съдебен път им се отнеме правото да заемат съответната позиция; г) в случай на неизбираемост д) при смърт.

Сметната палата трябва да наблюдава изпълнението на държавния бюджет, бюджета на системата за социално осигуряване, бюджета на Националния здравно-осигурителен фонд, бюджетите на общините и други бюджети, приети от Народното събрание. Тя трябва също така да наблюдава извънбюджетните задължения и преводи, управлението на имуществото; автономните бюджети на Българска академия на науките, държавните висши учебни заведения, Българската национална телевизия, Българското национално радио и други; бюджетните и не-бюджетните средства на лица, свързани с търговска или не-търговска дейност; ресурси, идващи от фондовете и програмите на Европейския съюз; бюджетните разходи на Българската народна банка и тяхното управление; генерирането и управлението на националния дълг; на държавногарантирания дълг, задълженията на общините и използването на инструментите за управление на дълга. Тя контролира приватизационните процеси и договорите за концесии, изпълнението на международни споразумения, договори, конвенции или други международни инструменти, както и други публични ресурси, и дейности, определени със закон.

Сметната палата е независима при определянето на структурите и единиците, включени в годишната одитна програма, както и по отношение на вида на одитите и момента за тяхното извършване. Програмата за одит може също така да включва единици, предложени от Народното събрание или от Министерския съвет. Сметната палата приема програма за одит в рамките на два месеца след публикуването на Държавния бюджет за съответната година.

Резултатите от някои от наблюденията, извършени от Сметната палата се публикуват на електронната ѝ страница.⁴⁰ Докладите за извършените проверки на бюджетните сметки по правило се изготвят в рамките на 12 месеца след края на фискалната година. Обикновено тези доклади не се публикуват. Сметната палата представя обобщен доклад, базиран на

⁴⁰ <http://www.bulnao.government.bg>

резултатите от проверките в парламента – този доклад е публично достъпен.

Има някои интересни свидетелства, че одитите и докладите на Сметната палата оказват влияние върху съответните институции и те подобряват управлението и процедурите, спазвайки препоръките на палатата. Докладите на Сметна палата са също така важен източник на информация за бюджетните структури, тяхното управление, собственост, персонал и т.н.

Политически контрол върху бюджета

Политическият контрол върху бюджета се осъществява от парламента. В Народното събрание е създадена постоянна Комисия по бюджет и финанси, която от своя страна има две подкомисии, отговарящи за контрол на бюджета

- Подкомисия за отчетността в публичния сектор към Комисията по бюджет и финанси;
- Подкомисия по усвояването на средствата от Европейския съюз към Комисията по европейските въпроси.

Двете подкомисии съществуват от по-малко от година и са в период на изграждане и натрупване на опит. Поради това на този етап няма резултати от техните действия.

Комисията по бюджет и финанси получава доклади за бюджета и за проведените одити от Сметната палата, както и други документи, отнасящи се до Държавния бюджет. Независимо от това, комисията не разполага с необходимия административен капацитет да изследва документите в детайли (администрацията на комисията е минимална), а дискусиите по тези доклади на срещите на комисията са формални. В пленарната зала на парламента такива документи също се разглеждат формално. Пример за това е редовното заседание на Комисията по бюджет и финанси, проведено на 23 ноември 2006 г.. Докладът е представен за 10 минути от заместник-министъра на финансите (докладът е от 112 страници), след което председателят на комисията му задава няколко въпроса, които обаче не са свързани с доклада, а с перспективата за следващите години. Други въпроси не се задават, а само се споменава, че има допълнителен доклад на Сметната палата. Той обаче не се представя, тъй като ръководителят ѝ е извън София по това време. След това докладът е одобрен от мнозинството в комисията.⁴¹

Подобен е и примерът с заседание на Народното събрание от 11 октомври 2007 г., на което се обсъждат докладите за бюджета на Държавното обществено осигуряване. Председателят на Комисията по бюджет и финанси изчита мнение (което на практика преразказва самия доклад), след което същото се прави и от Председателя на Комисията по труда и социалната политика. Тогава Председателят на народното събрание казва: *“Уважаеми народни представители, думата е ваша, ако някой желае да изкаже позиция относно отчета на Националния осигурителен институт. Желаете ли? Никой. В такъв случай завършваме*

⁴¹ Светла Костадинова „Защо не попитайте за фактурата?“, Преглед на икономическата политика, № 303, декември 2006, Институт за Пазарна Икономика.

ЧАСТ III ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Обобщение на успешните практики за прозрачност на бюджета в България

През последното десетилетие бюджетната прозрачност в България значително се подобрява. Правителството започва да оповестява доклади, допълващи проектобюджета, месечна информация за бюджета, средносрочни прогнози, доклади за изпълнението на Националния бюджет. Отделно от това, министерствата представят своите програмни бюджети и публикуват бюджетите си в електронните си страници.

Всички документи по проектобюджета на страната са публикуват на електронната страница на Народното събрание. Подробна информация за държавния дълг и за фискалния резерв се публикува всеки месец – това е голямо подобрение в сравнение с началото на преходния период, тъй като тогава тази информация не просто не бе прозрачна, но се обявяваше за държавна тайна.

Министерствата започнаха да публикуват доклади за тримесечията, полугодията и за годината. Министерството на финансите и другите министерства натрупаха опит при подготвянето и изпълнението на бюджета.

Конституционният съд също изгради практика за тълкуване на бюджетното законодателство, основно по отношение на независимостта на съдебната власт. Сметната палата също започна да установява своите правомощия по контролиране на бюджета.

Прието бе и законодателство за достъп до обществена информация. С течение на времето то започна да се изпълнява по-добре. Съдебната власт и администрацията натрупаха опит в изпълнението на практиките, свързани с достъпа до обществена информация.

Като цяло, България постигна индекс за прозрачност на финансите 47% за 2006 г. и оттогава се наблюдава известно подобрение. По този начин страната вече не е сред отрицателните примери за прозрачност на фискалните финанси. Все пак пред България има още много път в тази посока, тъй като тя не е и сред държавите с много добра практика в тази сфера.

Добрите практики по отношение на фискалната прозрачност са свързани предимно с редовното публикуване на информация за бюджета и за националния дълг, публикуването на значително количество информация, съпътстваща проектобюджета и доклади за изпълнението на самия бюджет. Изграждането на работещ механизъм за достъп до информация и редовното оповестяване на информацията на електронните страници на

⁴² Запис от пленарна сесия на Народното събрание, София, четвъртък, 11 октомври, 2007 г.

министерствата също е добра практика. Накрая, но не и по значение, макар и в първоначална фаза, програмните бюджети на министерствата осигуряват значителна информация относно тяхната дейност.

Изводи и препоръки

Водена от примерите на други държави от ЕС, България трябва да се стреми да постигне по-добри резултати на фискална прозрачност (Франция например е водеща страна в световен мащаб по отношение на бюджетната прозрачност). Основните препоръки към България в това отношение са:

- Продължаване на практиката за намаляване броя на случаи на отказ за осигуряване на достъп до обществена информация;
- Публикуване на всички доклади на Сметната палата и създаване на механизъм за наблюдение върху изпълнението на препоръките на Сметната палата;
- Публикуване на повече изчерпателна информация, включително за квази-фискалните дейности, публичните предприятия, финансовите и нефинансови средства на държавата и непредвидените разходи;
- Подобряване на индикаторите за изпълнение, които измерват постигането на целите на програмите и политиките, както и изработването на периодична оценка на индивидуалните програми и проекти;
- Повече възможности за участие на гражданското общество в процеса на формулиране и одобряване на бюджета;
- Повишаване на прозрачността и конкуренцията в сферата на обществените поръчки и намаляване на корупционните тенденции;
- Изискванията за публикуване на финансова информация трябва да бъдат вписани в постоянен закон, тъй като към момента голяма част от тях се намират в понискоразредни нормативни документи и някои от тях трябва да бъдат подновявани всяка година;
- Засилване на контролната функция на Народното събрание и увеличаване експертния капацитет на неговата администрация;
- Подобряване на вътрешния контрол в обществените организации;
- Публикуване на бюджетна информация във формати, които позволяват лесното им ползване за аналитични цели.

ПРОЗРАЧНОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ В

МАКЕДОНИЯ

ЧАСТ I

ПРОЗРАЧНОСТ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В МАКЕДОНИЈА

Глава I

Достъп до информация

Законови разпоредби за достъп до информация

Преди две години Република Македонија прие Закон за свободен достъп до публична информация /по-надолу: закон за достъп до информация/, който определя процедурата по изискване и получаване на информация. Този закон беше изготвен с активното участие на редица неправителствени организации и влезе в сила на 1 септември 2006 година. Той определя конкретните механизми, чрез които гражданите могат да получават информация – право, което им е гарантирано от конституцията след 1991 г. Освен това Законът за достъпа до информация определя и задължението на публичните институции да предоставят информация, която те самите са създали или която съхраняват. Практическото приложение на закона е подсилено от въвеждането на няколко инструмента:

- **Списък на публичната информация.** Такъв списък трябва да се изготвя от всички публични институции и да се публикува по начин, който го прави лесно достъпен за гражданите. Така става ясно коя институция с каква точно информация разполага;
- **Формуляр за подаване на молба.** Това е моделът, по който се иска достъп до конкретна информация в писмена форма. Формулярът е въведен за улесняване на процедурата. Ако искането не е подадено по формуляр, но от съдържанието на молбата се разбира, че се иска именно достъп информация, публичните институции са длъжни да го зачетат и да отговорят, като следват закона;
- **Ценова листа.** Има случаи, в които заявителят плаща за някои разходи, свързани с изпълнението на искането за достъп. Тарифите са посочени в правителствено постановление⁴³;
- **Длъжностни лица, предоставящи информацията.** Всички публични институции определят длъжностно лице, което подпомага гражданите при подаването на молби за достъп до информация. Това длъжностно лице осигурява и навременен отговор на

⁴³ Решение на правителството на Република Македонија, публикувано в Държавен вестник, бр. 13/06

молбата.

- **Комисия за защита на правото на свободен достъп до публична информация** . В случай, че публичната институция отхвърли искането за достъп до информация, гражданите могат да подадат жалба до Комисията. Това е независим орган, който се произнася по отказите като горна инстанция. Комисията е отговорна и за обучението на гражданите и на публичните организации в областта на достъпа до информация. Освен това тя предоставя становища по закони, които регулират това право и публикува годишен доклад за това как законът за достъп до информация се прилага на практика.

Гражданите могат да получат информацията, която търсят, по три начина: устно, писмено или по електронен път. Ако съответната институция одобри искането за достъп до информация, тя трябва да бъде предоставена в рамките на 10 дни, следващи деня на устно отправеното искане. Ако молбата е била подадена в писмена форма, по членове 12 и 14 от закона, то крайният срок за отговор на институцията е 30 дни от деня на подаване на молбата. Този период може да бъде продължен с допълнителни 10 дни в два случая, описани в членове 21 и 22 от закона: ако разрешението за достъп е частично и ако документът, който се изисква, е твърде обемен.

Ако запитаната институция не разполага с исканата информация, тя е длъжна да препрати молбата към институция, която разполага с нея и да уведоми заявителя за това.

Ако информацията не е предоставена или е предоставена частично, то гражданинът има право да подаде жалба до институцията, разполагаща с информацията, в рамките на 15 дни, считано от деня, в който е получил решението за отказ /чл. 28 ал. 1 от закона/. Жалбата може също така да бъде подадена и до Комисията за защита на правото на свободен достъп до публична информация /чл. 28 ал. 1-4/. Комисията се произнася по жалбата в рамките на 15 дни, считано от датата на получаването ѝ /чл. 28, ал. 3/.

Решенията на комисията подлежат на обжалване чрез административна процедура във Върховния съд на Република Македония. Според Закона за административните процедури в такива случаи последната инстанция е именно Върховният съд.

Как на практика се осъществява достъпът до информация?

Законът за достъп до информация е в сила от две години и приложението му в практиката откроява редица несъвършенства. Мониторинг, извършен в първата година от съществуването му, посочва ниски нива на осведоменост за това как и каква информация следва да бъде предоставяна⁴⁴. Освен това мониторингът посочва, че различни звена в публичната администрация прилагат унифицираните правила по различен начин⁴⁵. Това се дължи най-вече на факта, че Комисията за свободен достъп до информация закъсня с обучението на държавни служители, които да са компетентни в приложението на закона за достъп до информация.

На практика гражданите не получават отговори навреме. Молбите се прехвърлят до други публични институции, без това да е съобщено на заявителя и обикновено дълго време след изтичането на крайния срок. Често публичните институции отказват да предоставят информацията, с която разполагат, ако не са я създали те самите. В много случаи и особено в случаите, когато става дума за информация, свързана с бюджета, администрацията предпочита да не отговаря на питането и просто да запази мълчание. Според данните от мониторинга две от всеки три искания за достъп до информация, свързана с данни от бюджета, се сблъскват с мълчанието на администрацията и данните се предоставят едва след като се премине към фаза на обжалване.

Административното мълчание е феномен, който нанася ущърб на прозрачността на македонските институции. Макар че Законът за достъп до информация предвижда инструменти, с които проблемът може да бъде преодолян, неговите разпоредби не винаги са достатъчни за доброто функциониране на публичната администрация и не винаги се спазват. Например, законът не предвижда срокове за подаване на жалба в съда в случай, че правото на достъп до информация е било нарушено. От една страна това освобождава гражданина от задължението да следи колко дни са минали от подаването на заявлението, за да е сигурен, че няма да пропусне сроковете, в които има право да подаде жалба. От друга страна се предполага, че след като процедурите за обжалване могат да бъдат инициирани по всяко време, това ще въздейства на институциите да си вършат по-добре работата, за да не бъдат отговорни пред съда. Въпреки това обаче институциите пренебрегват публичния интерес, когато разглеждат конкретни заявления. Чл. 6 параграф 1 от закона изброява случаите, в които информацията не може да бъде предоставяна на гражданите, и институциите използват

⁴⁴ Данните са от доклад на Фондация „Отворено общество“ - Македония, озаглавен „Стена на мълчанието“. Ноември, 2007 г.

⁴⁵ Според данните от мониторинга една и съща информация е смятана за класифицирана от някои институции, докато други в същото време я публикуват в уебсайтовете си.

това изключение като правило, когато формулират причините за отказ. Този подход ни затруднява в разбирането на обстоятелствата, повлияли върху преценката на институцията. Не може да се определи дали интересите на обществото биха могли да вземат превес над щетите, които евентуалното публикуване на отказаната информация би могло да нанесе. Това капсулира допълнително администрацията и намалява нивото на прозрачност на системата.

Публикуване на информация, свързана с бюджета

Първата стъпка от бюджетния процес се предприема от правителството, което до 15 април на текущата година определя стратегическите приоритети за следващата година. Тези приоритети се публикуват на уеб страницата на правителството. На базата на тази информация бюджетните институции изготвят свои тригодишни стратегически планове, като вписват тях своите цели и приоритети. Стратегическите планове би следвало да бъдат публикувани на уеб страниците на съответните министерства, но през 2008 година едва две трети от тях направиха това⁴⁶. Стратегическите планове на отделните министерства се приближават в бюджетните си рамки до стратегическите приоритети на правителството. За 2008 година правителството набеляза 3 стратегически приоритета: повишаване на заетостта и жизнения стандарт; членство в НАТО и продължаване на усилията за определяне на дата за начало на преговорите за членство в ЕС.

Втората стъпка от бюджетния процес принадлежи на Министерството на финансите, което прави проектопредложение за фискалната политика. Това предложение очертава в общи линии основните икономически индикатори, които ще отбележат прилагането на бъдещия бюджет. Предложенията за фискалната политика включват очакваните нива на БВП, на безработицата, на ценовата политика и евентуалната инфлация. Министерството на финансите включва всички тези данни в доклад, за да може да направи прогноза за целия бюджет. Това се случва през април.

Втората стъпка от изготвянето на националния бюджет приключва през юли, когато Министерството на финансите представя на правителството предложенията си за фискалната политика. Едва когато правителството ги приеме, тези принципи дават основание да се премине към по-нататъшните етапи от бюджетния процес. Фискалната стратегия е публичен документ, който може да бъде прочетен на уеб страницата на Министерството на финансите.

⁴⁶ Това са министерствата на земеделието, околната среда, икономиката, социалната политика, здравеопазването, вътрешните работи, правосъдието и информационните технологии.

В рамките на третата стъпка от бюджетния процес министерството на финансите представя пред бюджетните институции планираните разходи, за да може да направи разчет на всички разходи. За тази цел в началото на септември министерството разпраща на бюджетните институции документ, наречен Циркулярно писмо за националния бюджет. Основната цел на писмото е бенифициентите да бъдат запознати с предлагания план, изготвен на МФ. Бюджетните институции се запознават с макроикономическата рамка /номинален и реален БВП, очакваното ниво на безработицата, необходимите средства за възстановителни работи, за съдействие на частния сектор и т.н./. Чрез циркулярното писмо от бюджетните институции се изисква да обяснят техните нужди и искания за бюджетни средства. Докато изготвят своите искания, бюджетните институции трябва непрекъснато да имат предвид какви са ограниченията и наличните ресурси. След като подготвят своите предложения, бюджетните институции изпращат планираните приходи и разходи на МФ най-късно до края на септември. Попълненото от всяко бюджетно ведомство циркулярно писмо не е публичен документ.

След като бюджетните институции изпратят предложенията си, министерството на финансите е длъжно да ги пригоди спрямо планираните бюджетни средства. Ако то не се справи с това, със задачата се заема правителството. Това става в случаите, в които бюджетните средства надхвърлят планираните приходи. След това МФ изготвя план за финансиране на недостига. Четвъртата стъпка, в рамките на която МФ преговаря с бенифициентите и доуточнява цифрите, завършва през октомври. Едва след това МФ изготвя окончателно предложение за бюджет /приходи, разходи и заеми/, а министърът на финансите го представя пред кабинета. Този документ също не е публичен до момента, в който не бъде депозиран в парламента. Тогава той се превръща в проектозакон за бюджета. Това става най-късно до 15 ноември.

Правителството внася в парламента само изпълнителната част на проектобюджета, без по-рано да е предоставило декларация за намеренията /Pre-Budget Statement/. Тази практика не позволява на депутатите да разберат навреме какви са плановете за предстоящи разходи, нито пък им оставя достатъчно време за обсъждане на проектобюджета. Текстът на проекта трябва да е раздаден на всички депутати далеч преди да са започнали дебатите, за да може внимателно и в детайли да анализират предложението на правителството. Всеки депутат и работна група на правителството и парламента имат право да предлагат изменения в

проектобюджета. Парламентът все повече се отваря към гражданите⁴⁷, като сам полага усилия да изгради добри взаимоотношения с тях чрез своите департаменти за връзки с обществеността и чрез установяването на професионални лобистки групи в парламента /например, Лобистката група на жените или наскоро основаната Лобистка група на зелените/. Посредством общуването със своите народни представители гражданите имат възможност да влияят включително и върху взимането на решения, свързани с бюджета. Предполага се, че тази практика ще даде допълнителен тласък и дълбочина на дебатите по проектобюджета, а неправителствените организации, наблюдаващи изпълнението на бюджета⁴⁸, ще допринесат за по-голяма прозрачност и честност на този заключителен етап от бюджетния цикъл.

Парламентарните дебати по бюджета се провеждат през декември. Тогава депутатите излизат с аргументирани мнения и предложения от името на избирателите, които представляват. Доколкото депутатите са избрани на свободни избори от различни партии, приемането на бюджета отразява и политическия баланс на силите в парламента.

Въпреки тези усилия, правителството би могло да предприеме и допълнителни стъпки, които да превърнат гражданите в още по-активни участници в бюджетния процес. Обикновено това се постига чрез така наречения граждански бюджет – подробна информация за бюджета, която е поднесена по адекватен, достоверен и лесен за разбиране начин с цел да насърчи ефективния анализ в средите на гражданското общество⁴⁹. За съжаление македонското правителство все още не изготвя граждански бюджети.

Глава II

Бюджетният процес в Македония

Законови разпоредби, засягащи бюджетния процес

Бюджетният процес в Македония се регулира от чл. 91 от Конституцията, членове 184 и 185 от Правилника за дейността на парламента и от Закона за бюджета. Конституцията и

⁴⁷ Петък е обявен за ден за срещи с избирателите в македонския парламент и в този ден не се провеждат пленарни заседания.

⁴⁸ Дванайсет неправителствени организации са свързани в мрежа, наблюдаваща публичните разходи на местно и национално равнище.

⁴⁹ Наръчници от това естество се изготвят на достъпен език и обобщават данни за икономическото развитие и за целите на бюджета, като изброяват основните изменения и/или предложените политики и посочват начините за събиране на приходи, за отпускане на разходи и за осигуряване на финансиране.

Правилникът очертават най-вече пътя, който изминава правителственият проектобюджет. Законът за бюджета очертава в детайли един средносрочен процес, съобразен с целите на фискалната политика и макроикономическите предвиждания. Отличителна черта на бюджетното законодателство в Македония, но също и общ белег на страните от бивша Югославия, е законът за изпълнението на годишния бюджет.

Македонският бюджет е разбит по пера и посочва колко се харчи и за какво. Този тип бюджети е от най-лесните за изработване, но не съдържа информация, свързана с дейностите и функциите на дадена програма, отдел или община. Знанието за това колко средства са похарчени за заплати, оборудване, поддръжка и режимни разходи не отразява непременно факти, свързани с естеството на реалното предоставяне на услуги. На колко граждани са предоставени социални услуги? Колко километра улици са били почистени? Колко деца ходят на училище? За съжаление, македонският бюджет не предоставя такава информация, и тя трябва да бъде получена по правилата, регулиращи достъпа до информация от публичен характер.

Макар че ЕС изиска от македонското правителство да приеме програмен бюджет за 2007 година, а после повтори това изискване и за 2008 година, това все още не е факт. Въпреки това, Министерството на финансите силно вярва, че действащият бюджет на Македония /и в частност, всички бюджетни документи, приети след 2001 година/ представлява именно програмен бюджет, който се намира в първата фаза на своето развитие и с всяка година прераства във все по-развито програмно бюджетиране⁵⁰. Тази увереност произтича от факта, че няколко правителствени програми за реформи, които са финансирани от чуждестранни донори като Световната банка, МВФ, ЕС, вече са обособени така, че донорите да могат да проследяват разхода на средствата, които са инвестирани в реформиране на съответните политики.

В същото време обаче македонските граждани нямат възможност да проследяват направените разходи, тъй като предоставянето на информация по пера посочва само онова, което съответната институция закупува, във вид на персонал или оборудване, но не и данни за прогнозните резултати от услуги и дейности, предприети от правителството или местните власти.

През 2005 г. македонското правителство стартира процес за дългосрочно планиране, като

⁵⁰ Интервю с Тони Димовски, ръководител на Бюджетния отдел в Министерството на финансите, 18.10.2006 г.

въведе създаването на тригодишни стратегически планове. Те покриват програми и дейности за реализирането на стратегически приоритети на правителството и определят целите и приоритетите на всички бюджетни институции за посочения период. Всичко това обаче не се споменава в текстовете на конкретните закони за бюджета, доколкото те държат сметка за приходите и разходите, отнасящи се само до предстоящата една година. Не е посочено как годишните бюджети се вписват в стратегическите приоритети на страната. Данни от предходната година се предоставят, тъй като това служи за база за сравнение, но липсват прогнози за периода, който следва бюджетната година. Този подход създава добри условия за краткосрочно планиране на разходите, но не благоприятства развитието на дългосрочни политики, които са в състояние да генерират промени. За да се формулират добре, да бъдат по-ефикасни и в крайна сметка да доведат до висококачествени и устойчиво развивани услуги, правителствените бюджети трябва да държат сметка за обстоятелства, простиращи се отвъд годишния цикъл, каквито са например макроикономическите реалности или по-дългосрочните нужди на програмите и на разходните политики на правителството.

Средносрочната разходна рамка⁵¹ би следвало да покрива прогнозите за натрупани ресурси, които могат да се използват за разходи без да нарушават макроикономическата стабилност, а също и да предвижда разходи, нужни за осъществяването на нови или вече развиващи се програми, като следи за добрия баланс. Към днешна дата обаче само Министерството на отбраната изготвя средносрочна разходна рамка. Тя се отнася до бюджета за македонската сигурност и е въведена в отговор на приоритетите, определени от НАТО.

Държавата събира и разходва средства на три нива, които за улеснение се представят като три отделения в едно портмоне. Това са държавният бюджет, специалните фондове /каквито са пенсионният фонд, фондът за здравно осигуряване, фондът за инвалидност, пътният фонд и др./ и бюджетът на местните власти. Държавният бюджет получава приходи от данъци и такси, от получени субсидии и от вътрешни и външни заеми.

Консолидираният държавен бюджет също включва и донорските грантове за Македония, които се администрират от бюджетни организации, а движението на средствата минава през трезора. Той включва и средствата, получени чрез други финансови договори, сред които фигурират прякото подпомагане на държавния бюджет от МВФ, инвестиционните заеми от Световната банка, инвестиционните кредити от Европейската банка за възстановяване и

⁵¹ Под средносрочна рамка се разбират прогнозни данни както за предстоящата бюджетна година ($n+1$), така и за следващите я две години ($n+2$ and $n+3$).

развитие и от Европейската инвестиционна банка и др. Тъй като Македония не администрира европейски фондове, които сега ползва чрез Европейската агенция за реконструкция, това финансиране не се посочва отделно в бюджета. Същото се отнася и до донорските средства, които се администрират от външни агенции като USAID, DFID и UNDP. Всички донорски фондове се използват за въвеждане на структурни реформи в различни области: образование, здравеопазване, обществено осигуряване, транспорт, околна среда, селско стопанство и др.

Крайният резултат от бюджетния процес е Законът за бюджета. Той е плод на усилията на всички участници в процеса. На тази именно база парламентът обсъжда и приема Закона за бюджета. Бюджетният процес се състои от три фази. Първата представлява подготовка на бюджета, в рамките на която се планират приходите и разходите. Втората фаза обхваща дебатите в парламента и гласуването на бюджета. Третата е изпълнението: осигуряване на приходите и разпределение на разходите, по начина, предвиден в закона. В рамките на тази трета фаза се осъществява и контрол върху приходната и разходната част. Като цяло бюджетният процес преминава през няколко етапа в рамките на отделните фази:

Таблица1: Етапи на бюджетния процес:

<i>Дати, фази и стъпки</i>	<i>Действия</i>
Първа фаза	Подготовка и изготвяне на бюджетен план
<i>Стъпка 1</i>	<i>Правителството изготвя стратегически план за приоритетите през следващата година</i>
15 април	Македонското правителство определя стратегическите приоритети за следващата година
<i>Стъпка 2</i>	<i>Изготвяне на план за фискалната политика за следващата година</i>
Юли	Министерството на финансите изготвя доклад за фискалната политика и го представя пред правителството
<i>Стъпка 3</i>	<i>Изготвяне на циркулярно писмо за бюджета</i>
Април	Министерството на финансите изготвя циркулярно писмо за предстоящия бюджет и го разпраща на бюджетните институции
15 юни	Бюджетните институции планират своите разходи

	и ги представят на Министерството на финансите
<i>Стъпка 4</i>	<i>Регулиране на бюджетните искания</i>
Октомври	Министерството на финансите внася исканията от бюджетните институции корекции, съобразявайки ги с проекторамката за следващата година. След тези корекции бюджетните предложения се подготвят за одобрение.
Втора фаза	Приемане на бюджета
<i>Стъпка 5</i>	<i>Парламентът обсъжда бюджетните предложения</i>
Ноември	Правителството внася проектобюджета в парламента
Декември	Парламентът обсъжда проектобюджета
Края на декември	Парламентът гласува бюджета
Трета фаза	Изпълнение на бюджета
<i>Стъпка 6</i>	<i>Приемане на годишен финансов план</i>
25 дни след приемането на бюджета	Бюджетните институции внасят в Министерството на финансите свои годишни финансови планове, разделени на тримесечия
5 дни след приемането на бюджета	Всяка бюджетна институция представя препис на своя годишен финансов план
<i>Стъпка 7</i>	<i>Представяне на тримесечния финансов план</i>
5 дни след началото на тримесечието	Бюджетните институции изготвят предложения за финансов план за съответното тримесечие и го представят пред Министерството на финансите
<i>Стъпка 8</i>	<i>Тримесечните бюджетни планове се одобряват и започва изпълнението им</i>

Прозрачност в практическото осъществяване на бюджетния цикъл

Прозрачността на бюджетния процес и възможностите на колкото може повече групи в обществото да участват в направата му е европейски прерогатив. По тази причина нивото на прозрачността и отвореността на бюджетния процес е неразделна част от самата бюджетна дейност. За първи път в историята Македония е част от глобалния проект за изследване на

нивото на прозрачност на изработването и изпълнението на бюджета. Международният бюджетен индекс *Open Budget* измерва най-вече онова, което се случва в практиката, а не в изискванията, които биха могли да са залегнали в законодателството.

Основните фактори, които обуславят тазгодишните резултати на Македония в Индекса са свързани с това, че страната не изготвя декларация за намеренията, която да предшества внасянето на проектобюджета, а също и с това, че голяма част от предложенията за бюджет не са напълно съобразени с Кодекса за добрите практики и фискална прозрачност на МВФ. От тази гледна точка основните критики са свързани с това, че бюджетът не съдържа данни за предстоящите програми, нито пък проекция за приходите, очаквани след предстоящата бюджетна година.

Въпросникът на МБИ показва още, че финансовите и нефинансовите активи на правителството не са представени в бюджетните документи, което увеличава непрозрачността на бюджетния процес. Други фактори, обуславящи резултатите от ИОБ, са липсата на информация за разходи в публичния сектор, непълното представяне на значими приходи, както и наличието на един немалък процент от секретни фондове на отбранителния сектор и сектора по сигурността.

Проектобюджетът не позволява да се осъществява мониторинг на разходите, тъй като той не съдържа обяснение за това по какъв начин предлаганият бюджет се вписва в стратегическите цели, декларирани от правителството в дългосрочен план /поне за две години, следващи предстоящата бюджетна годината/. От друга страна той не съдържа и важна нефинансова информация – например, за броя на бенефициентите по субсидирани програми, за броя на служителите, работещи в тези програми или за индикаторите, по които ще се правят оценки за ефективността на разходната част.

На фона на тези липси и при отсъствието на допълнителни обяснения, залегнали в лесно разбираем текст, гражданите остават без информация за нефинансовите аспекти на разходите по всяка една отделна програма. Тази информация е разпръсната и може да бъде получена само при поискване от конкретно министерство или правителствена агенция. Македонският бюджет не се отличава с голяма откритост към гражданите.

Изпълнение на бюджета и междинно отчитане

Изпълнението на бюджета се регулира от Закона за бюджета /членове 37 до 51/. Министерствата събират финансовите планове на бюджетните институции, за които отговарят. Тези планове биват годишни и тримесечни, като всеки от тях подлежи на корекции в рамките на съответния период. Тримесечните планове трябва да са разбити по месеци и да се предават на Трезора най-късно пет дни преди началото на тримесечието. Едногодишните планове се предават на министерството на финансите най-късно на 25-ия ден от гласуването на годишния бюджет.

Процесът по изпълнението на бюджета е фокусиран най-вече върху контрол на разходната част, осъществен чрез системата на „единната сметка“. Въведен е и регистър, в който крайните получатели на бюджетни средства трябва да регистрират предварително финансовите си ангажименти. Централизираният контрол върху отделните плащания ограничава гъвкавостта на потребителите на бюджетни средства и намалява оперативната ефективност на правителствената администрация. Въпреки това настоящите практики за изпълнение на бюджета са може би най-подходящи за Македония в момента, предвид относително слабата система за вътрешен финансов контрол върху бюджетните потребители.

Когато предстои да се извърши плащане, потребителят на бюджетни средства отправя искане за това, като го изпраща в електронен или книжен вариант до един от 17-те регионални отдела на Трезора. Трезорът удостоверява дали искането съответства са предварително зададения финансов план, като го сравнява и с вписаното в регистъра. Освен това той проверява дали балансът по сметките е достатъчен за отпускане на исканите средства. В случай, че искането бъде одобрено, Трезорът изпраща парично нареждане в Централната банка, която е отговорна за системата по плащанията. Плащанията се отбелязват в Главния регистър на Трезора.

Трезорът изготвя доклади за кешовите плащания на бюджетни средства практически без всякакво забавяне. Всекидневните доклади, които показват плащанията и балансите по сметките в системата „Единна сметка“ се изпращат на министъра на финансите и на министър-председателя. Месечните доклади се изготвят и изпращат на правителството няколко дни след изтичането на месеца. Докладът за полугодieto се изпраща на правителството не по-късно от 31 юли.

Прегледи на публичните разходи се правят по искане на правителството и се осъществяват съвместно от правителството и Световната банка. Методически и аналитично този процес се

ръководи от Световната банка, а правителството доставя необходимата информация. Въпросът е дали правителството се възползва от резултатите от това съвместно начинание или Световната банка го намира за полезно при изготвянето на нейната тригодишна Стратегия за подпомагане на страната. Тъй като засега не се предвижда реформа на бюджетния процес, която да доведе до по-ефикасно публично разходване на средства, би могло да се заключи, че правителството не използва прегледа на публичните разходи като инструмент за изработване на политика.

Отчитане на годишния бюджет

Според Закона за бюджета (чл. 52), министърът на финансите се задължава да представи на правителството най-късно до 31 май финалните отчети за изминалата бюджетна година, заедно с одиторския доклад на върховната одиторска институция (Сметната палата). След одобрението им от правителството, тези документи се изпращат на парламента най-късно до 30 юни.

Законът обаче не уточнява крайната дата, на която правителството трябва да изпрати финалните отчети на Сметната палата. Одитираните отчети трябва да се представят пред парламента не по-късно от 30 юни, за да могат да бъдат обсъдени в пленарна зала преди иницирането на дискусии за бюджета за следващата година. Правителството не е задължено да представя пред парламента междинен отчет за изпълнението на бюджета, макар и този отчет да е публично достъпен.

Участие на гражданите в наблюдението на изпълнението на бюджета

Законодателните разпоредби не уточняват възможностите за гражданите да участват в бюджетния процес в национален план, докато на местно ниво се организират обществени обсъждания. Децентрализацията и прехвърлянето на правомощия на органите за местно самоуправление не предоставя директно правни инструменти за гражданско участие в бюджетния процес. Законодателството обаче не изключва възможността за наблюдение на местните бюджети от заинтересувани граждани. Напротив, голяма част от разпоредбите на Закона за местното самоуправление поощряват подобни действия.

Според Конституцията и Закона за местното самоуправление местните власти имат правото на самоуправление чрез пряко участие на гражданите във взимането на решения по общи въпроси. Освен това преформулираният текст на чл. 115, ал.1 от този нормативен акт се

позовава на юрисдикцията/правомощията на местните власти по следния начин:

„В органите за местно самоуправление, гражданите участват пряко или чрез свои представители във взимането на решения по въпроси от местно значение в сферата на публичните услуги, градското и селското планиране, опазване на околната среда, местно стопанско развитие, местни финанси, обществени услуги, култура, спорт, социална сигурност, защита на децата, образование, здравеопазване и други области, определени със закон”.

Макар и да не предвиждат пряко възможността за наблюдение на бюджета на местно ниво, тези законови разпоредби, осигуряват правната основа за подобна дейност. Дали обаче мониторингът на бюджета е в дневния ред на гражданите? Ако е така, как общините, които позволяват наблюдение над техните средства, подsigуряват гражданското участие?

За успешно и прозрачно управление на местните бюджети, обществото трябва да е пряко въввлечено в процеса на наблюдение на бюджетния процес. Не е достатъчно, че Законът за местното самоуправление дефинира „прякото гражданско участие” като индивидуално или колективно включване на жителите на една община в процеса на взимане на решенията, свързани с местното управление. Не е достатъчно също така, че според чл. 20 от новия закон местните органи трябва да работят в сътрудничеството с обществото и да го включват в изработването на местната политика и бюджетния процес. В Македония все още се наблюдава пасивност на гражданите, поне що се отнася до участието им на местно ниво.

Пасивното поведение на гражданите до голяма степен произтича от това на държавните служители в страната. Макар че някои общини, които си сътрудничат с международната общност, понякога поощряват гражданското участие в изработването на политики и законодателство, като цяло македонците схващат правителствените служители като „недосегаема” властническа клика. От друга страна, преобладаващата политическа култура в държавата е такава, че управленските решения се взимат обикновено при закрити врати, без да се търси сътрудничество от гражданската и академичната общност. Добър пример за това е решението на правителството за новата териториална организация на общините в Македония, което се оказва строго секретно и затворено начинание (Даскаловски, 2004).

Гражданското общество трябва да има ясно съзнание за това, че държавните служители се издържат от данъците и че тяхното основно задължение е да извършват публични услуги. Опитът на Македония по отношение на бюджетния процес на местно ниво показва, че

единственият възможен начин е прякото въвличане на местните жители и гражданския сектор. Свидетелство за това, че бюджетният процес може да е отворен за обществото са много общини като Струмица, Велес, Прилеп, Свети Николай и др. Тези общини често провеждат обществени дискусии, които обаче рядко се посещават от жителите.

ЧАСТ II

КОНТРОЛ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Глава I

Вътрешен контрол над бюджета

Нормативни разпоредби, свързани с вътрешния контрол

Осъществяването на бюджетния мониторинг е задължение на Министерството на финансите и на Сметната палата, заедно със звената за вътрешен одит към всеки един от бюджетните бенефициенти. Звената за вътрешен контрол предоставят на бюджетните бенефициенти по-голяма автономност в процеса на наблюдение изпълнението на бюджета.

Бюджетното счетоводство е централизирано в трезора и се основава на кешовите плащания, регистрирани в Главната книга на трезора. Централизирането на бюджетното счетоводство улеснява изготвянето на докладите за изпълнението на бюджета. Освен това, тези доклади могат да бъдат използвани за наблюдение на годишните приходи и разходи. Откакто сметкопланът е еднакъв за всички бюджетни потребители, много по-лесно е да се обобщи съвкупността от бюджетната информация. Сметкопланът се изготвя въз основа на Ръководството за държавна финансова статистика (ДФС) от 1986 г. на Международния валутен фонд и на измененията му, залегнали в ДФС от 2001 г. В момента се работи в посока на изработване на сметкоплан на основата на ДФС 2001 с цел той да се приведе в съответствие с Европейската счетоводна система (ESA) от 1995 г. Бюджетните потребители са задължени също така да поддържат свои собствени счетоводства (чл. 55 от Закона за бюджета), но те се изготвят на основата на модифицирано счетоводство, а не според счетоводната система за движението на паричните средства на държавната хазна.

Основната разпоредба, отнасяща се до финансовото управление и контрол се съдържа в Закона за бюджетното счетоводство. Според нея бюджетните потребители трябва да имат редовна система за вътрешен счетоводен контрол, която позволява да се следи дали транзакциите се осъществяват в съответствие със законовите разпоредби, дали счетоводната документация е изрядна и дали финансовите отчети са надеждни. Ключов елемент е да се прецени дали приходите са правилно събрани и отчетени, тъй като много от бюджетните потребители имат собствени приходни източници.

Качеството и ефикасността на вътрешния контрол обаче се различават между отделните институции, тъй като не са формулирани общи принципи, а и съществуващите правила имат повече формален, отколкото оперативен характер.

Основната рамка за Публичния вътрешен финансов контрол доскоро се регулираше от Закона за бюджетите (устройствен закон, чиято последна консолидирана версия е от 3 август 2005 г.). Този закон и свързаните с него текстове, като Закона за счетоводството и Закон за снабдяването на публичните институции, представляват цялата нормативна рамка по отношение на вътрешния финансов контрол, определяща ролята и отговорностите на различните страни, както и понятието „бюджетен потребител”.

През октомври 2004 г. е приет специален Закон за вътрешния одит. Законът за бюджетите съдържаеше някои разпоредби в тази сфера, което позволяваше осъществяването на вътрешен контрол. Сега вече има специално законодателство в тази област. Законът за бюджетите съдържа правила за управлението на публичните разходи и покрива централните и местни управленски звена, както и извънбюджетните средства. Законът за счетоводството на бюджета и неговите потребители от 18 юли 2002 г., който влезе в сила на 1 януари 2003 г., регулира всички специфични счетоводни процедури и определя ролята и отговорностите на счетоводителя в една организация.

Тези нормотворчески усилия обаче имат откъслечен характер по отношение на въвеждането на общо понятие за Публичен вътрешен финансов контрол – препоръка на Европейската комисия в рамките на предварителните наблюдения преди Македония да придобие статута на страна-кандидат. Поради тази причина, министърът на финансите изготви Стратегия за развитие на Обществен вътрешен финансов контрол в Република Македония. Този документ

е приет от правителството на 16 февруари 2006 г. и представлява стратегически политически документ.

Стратегията описва направените до този момент постижения в сферата на вътрешния финансов контрол, най-вече в контекста на преговорната Глава 32 в процеса на присъединяване към ЕС и прави допълнителни предложения за цялостното развитие и подобрене на съществуващата система. Тя предвижда създаването на нова законодателна рамка, която да възпроизведе съществуващите в стратегията основни принципи, заедно с вторичното законодателство и промените в Закона за вътрешния одит от 2004 г. Планът за действие към тази стратегия посочва конкретни срокове за създаването и приемането на тези документи.

Роля на Централното звено за вътрешен одит

Вътрешният одит се прилага по отношение на бюджетните потребители, пенсионните и инвалидни осигурителни фондове, здравните осигурителни фондове, пътните фондове, бюро по труда, общините, агенциите и други институции, създадени със закон, публичните предприятия, в които държавата е мажоритарен акционер. Всички тези институции се задължават да имат назначен вътрешен одитор. Тъй като е нереалистично всеки бюджетен потребител да има създадено подобно звено, измененията в Закона за вътрешния одит от 2007 г. предвиждат възможността за съвместна одиторска дейност с цел по-доброто ѝ осъществяване и по-голямото ѝ покритие.

Законът за вътрешния одит от 2004 г. създава Централно звено за вътрешен одит към Министерство на финансите, което отговаря за развитието, хармонизацията и функционирането на одита. Освен това, то извършва одиторска дейност и в организации, в които няма специализирани служби. Законът за Публичния вътрешен финансов контрол⁵² регламентира основните принципи за финансово управление и контрол. Той създава също така необходимите институционални предпоставки за операционализирането на системата и функционирането на Отдела за Публичен вътрешен финансов контрол към Министерство на финансите, действащо като централно хармонизиращо звено в тази сфера.

⁵² Държавен вестник 22/207 от 20 Февруари 2007 г.

Глава 2

Външен контрол върху бюджета

Роля на Сметната палата

Сметната палата е създадена със Закона за държавния одит от 1997 г. Нейният пръв ръководител е назначен през 1998 г., но започва да работи ефективно през 1999 г., след като служителите от бившата Агенция по плащанията са прехвърлени към палатата.

Член 1 от Закона за държавния одит разпорежда, че Сметната палата може да одитира финансови отчети и финансови трансакции на държавни институции, включително и тези, които са изцяло или частично финансирани от държавния бюджет, както и местни институции, държавни предприятия и Централната банка на Македония. Това покрива държавния бюджет, местните бюджети, извън бюджетните средства, бюджетните потребители, структури, в които държавата е мажоритарен акционер, политическите партии и предизборните кампании. Законът се прилага и по отношение на структурите, които се финансират от европейски фондове, както и на проекти, финансирани от международни организации.

Това означава, че към момента Сметната палата извършва одит върху 1837 структури. 168 от тях се одитират задължително всяка година – бюджетите (държавен и местни), бюджетните потребители и държавните предприятия. Политическите партии представляват допълнителна категория. Броят на годишните одити обаче винаги е по-малък, поради недостатъчните човешки ресурси на Сметната палата.⁵³

Сметната палата не осъществява специфичен одит върху консолидираните държавни отчети, нито пък върху цялостното изпълнение на бюджета. Годишният контрол върху държавния бюджет се състои предимно в сумирането на резултатите, получени от отделните одиторски звена. Всъщност, сегашният подход изобщо не е свързан с бюджетния процес, тъй като няма връзка между изготвянето на одиторски доклад и представянето на годишен проектобюджет, на „ребалансирания бюджет” или на крайните държавни отчети. Докладът не се занимава с

⁵³ 110 структури са одитирани през 2005 г. и 131 през 2006 г.

цялостното изпълнение на бюджета. Освен това до този момент Сметната палата не е осъществявала контрол върху приходната част на бюджета. Такъв подход, разбира се, е допустим, но той със сигурност няма нищо общо с добрите практики на Върховните одиторски институции, които изготвят цялостен доклад за приложението на консолидирания държавен бюджет, което е ключов елемент от един такъв доклад. Освен това се предполага, че годишният доклад трябва да се представи пред парламента най-късно седем месеца след последния срок за предаване на финансовите отчети, а това на практика може да се окаже твърде бавен процес. През последните години (от 2005 г. насам) се наложи практиката Сметната палата да представя своя доклад пред парламента на 31 март всяка година. Новият проектозакон предвижда този срок да е най-късно 30 април, което изглежда балансирано решение, макар и да предоставя кратък срок за осъществяването на цялата одиторска дейност, необходима след изготвянето на финансовите отчети.⁵⁴

Политически контрол върху бюджета

Политическият контрол се осъществява от парламента и от създадената към него Комисия по бюджет и финанси. Тази Комисия получава и обсъжда предложението за бюджет и предлага възможните изменения в него. Тя дискутира също така и годишните отчети за публичните разходи от предходната година. Получава доклади за изразходването на бюджетните средства, одиторските отчети на Сметната палата, както и други материали, свързани с държавния бюджет.

Комисията обаче няма административен и експертен капацитет да разглежда в детайли цялата документация (администрацията ѝ е минимална). Следователно обсъжданията на тези доклади в комисията са по-скоро формални. Това е особено валидно за настоящия момент, когато правителството разполага с 2/3 мнозинство в парламента.

ЧАСТ III

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

⁵⁴ Основана се на данни на SIGMA, 2007 – Оценка на външния одит.

Обобщение на успешните практики за прозрачност на бюджета в Македония

Македония трябва да работи още, за да подобри прозрачността на публичните финанси. Това може да бъде осъществено най-добре чрез провеждането на разбираема реформа на публичния финансов сектор като цяло. Тази реформа вече стартира с въвеждането на стратегическо планиране и обвързването му с бюджетния процес. Въвеждането обаче на цялостно бюджетиране на програмата по пера ще позволи на Македония да отговори на повечето от стандартите в сферата на прозрачността на публичните финанси, определени от Международния валутен фонд и ще подпомогне страната да се изкачи по скалата на Международния бюджетен индекс.

Най-добрата практика в Македония по отношение на бюджетната сфера е регулярното публикуване на информация за бюджета и държавния дълг, на информация за проектобюджета и разпространението на годишните бюджетни отчети. Все пак съществуват някои области, в които прозрачността на публичните финанси трябва да бъде подобрена.

Основни препоръки

- Важен приоритет е засилването на парламентарния контрол върху проектобюджета и въвеждането на формалното изискване за преглед на отделните бюджетни пера;
- С цел засилване ролята на парламента в бюджетния процес, преди предаването на проектобюджета, на народните представители може да бъде представен предварителен бюджетен доклад върху цялостната фискална стратегия на правителството и основните приоритети в тази сфера. Този документ може да бъде представен на парламента и обсъден от него преди лятната ваканция. Подобен подход би осигурил по-голяма структурираност и стабилност в подготвителната фаза.
- Структурата на бюджета по пера е достатъчно подробна. За да може обаче парламентът да има добре обоснована позиция относно правителствените политики, представянето му в програмно ориентирана рамка може да бъде усъвършенствано.

- Месечните отчети за изпълнението на бюджета трябва да се публикуват на интернет страницата на Министерство на финансите. Те редовно се изготвят, но не винаги стават публични;
- Изготвянето на годишен държавен одиторски доклад трябва да се свърже с годишния проектобюджет, с ребалансирания бюджет или с крайните държавни отчети. Одиторският доклад трябва да акцентира повече върху изразходването в брой на паричните средства. Сметната палата трябва да упражнява контрол и върху приходната част на бюджета.

ПРОЗРАЧНОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ В МОЛДОВА

ЧАСТ I

ПРОЗРАЧНОСТ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В МОЛДОВА

Глава I

Достъп до информация

Законови разпоредби за достъп до информация

Основният закон на Република Молдова е приет на 29 юли 1994 г. от парламента и впоследствие е изменян осем пъти. Без да навлиза в подробности, Конституцията определя достъпа до информация като основно право на гражданите. Съгласно член 34 “всеки има право на достъп до информация от обществен интерес и това право не може да бъде отнето”⁵⁵. Алинея 2 на член 34 от Конституцията гласи: “в зависимост от тяхната компетентност публичните власти трябва да осигурят на гражданите коректна информация от обществен интерес”. От друга страна обаче е записано, че “правото на достъп до информация не трябва да вреди на мерките, предприемани за защита на населението, както и на националната сигурност” (член 34, алинея 3). Според алинея 4 на същия член

⁵⁵ Преводът на законодателните текстове е извършен от автора на доклада.

“държавните и частните медии са длъжни да информират коректно общественото мнение”, а според алинея 5 “обществените медии не подлежат на цензура”.

Основната законова рамка, която определя достъпа до официална информация, е определена от Закона за достъп до информация⁵⁶. Разпоредбите на член 4 гласят: “Съгласно настоящия закон, всяко лице има правото да търси, получава и разпространява официална информация”. Правото на достъп до информация е предоставено не само на гражданите на страната. По ред, определен от закона, официална информация може да бъде изисквана от а) всеки гражданин на Република Молдова; б) чужди граждани, които пребивават в Република Молдова; и в) лица без поданство, които пребивават в Република Молдова.

Наред с това обаче не цялата информация е предоставяна свободно и законът посочва за какъв тип данни се налагат ограничения в достъпа. Свободният достъп до официална информация не се отнася до следните случаи:

- Информация, посочена като държавна тайна от съответния закон и определена от държавата като класифицирана, която се отнася до въоръжените сили, икономиката, научно-техническите дейности, външната политика, разузнаването, контраразузнаването и разследването и чието разпространяване, разкриване, загуба или кражба могат да застрашат сигурността на държавата;
- Поверителна бизнес информация, предоставена на публичните институции в режим на конфиденциалност. Такава информация се регулира от законодателството за търговската тайна и е свързана с производство, технология, администрация, финансиране и други стопански дейности, чието разкриване може да засегне интересите на бизнеса;
- Лични данни, чието разкриване може да се приеме като навлизане в личното пространство на човека. Достъпът до личните данни е защитен от действащото законодателство и може да бъде разрешен само при определени условия, посочени в член 8 от съответния закон;
- Информация, свързана с разследващите дейности на съответните органи, но само в случаите, в които разкриването на такава информация може да навреди на разследването, да попречи на съдебен процес, да лиши граждани от правото на честен съдебен процес, да застраши живота на човек или неговата физическа сигурност. Тези случаи са регламентирани от законодателството;
- Информация, която представлява окончателни или предварителни резултати от научни или

⁵⁶ Закон № 982-XIV от 11 май 2000 г., който се отнася до достъпа до информация в Република молдова. Публикуван в Държавен вестник, брой 88-90 от 28 юли 2000 г.

технически изследвания, разкриването на която може да попречи на изследователите да осъществят приоритетното си право на публикация или да въздейства отрицателно на други техни права, защитени от закона.

Лично или чрез свой представител, всеки има право да изисква информация от онези, които официално я притежават, освен в гореспоменатите случаи, определени от закона. Съгласно настоящия закон този, който поиска достъп до определена информация не е длъжен да аргументира своя интерес към нея. Официалната информация се предоставя коректно и навременно. Законът задължава компетентните органи да осигурят свободен достъп до нея, да спазват посочените срокове, да публикуват собствените си нормативни актове, приети в съответствие със закона.

За получаването на необходимата обществена информация се изисква спазването на една стандартна процедура. Молбата за предоставяне на информация може да бъде подадена както в писмен вид, така и устно. Устната молба се подава, когато има възможност за незабавен отговор. В писмената молба ясно трябва да се посочат подробностите, които информацията трябва да съдържа. Молещата страна трябва да посочи вида, в който иска да я получи и да предостави личните си данни. Молбите, подадени в писмен вид, надлежно се регистрират, а отговор се получава веднага щом поисканата информация е подготвена, но не по-късно от 15 дни след вписването на молбата.

Достъпът до определена информация може да бъде и отказан. Това се прави с писмено обяснение, което трябва да съдържа датата, на която е издаден отказът и името на служителя, който е разпоредил този отговор. Обяснението за отказ от достъп до информация трябва да се позовава на нормативния акт, според който това решение е взето (посочват се име на акта, номера му, датата на приемането му, източника, който го е обнародвал). В отказа се посочва и реда за обжалване.

Ако молещата стана прецени, че законните ѝ права или интереси са били нарушени от държателите на информацията, тя може да оспори решението по несъдебен път или да обжалва в съда. Сред възможностите фигурира и подаването на жалба до Омбудсмана. Може да се протестира и срещу служителя, който е разгледал молбата, като това се предприема в следните случаи:

- Необоснован отказ за регистриране на молбата;

- Отказ от страна на държателите на информация да се предостави свободен и безусловен достъп до публични данни;
- Нарушение на правила и процедури при отговор на подадена молба за достъп до информация;
- Предоставяне на неточна информация или непредоставянето ѝ;
- Неоснователен отказ за предоставяне на поисканата информация;
- Неоправдани твърдения от страна на държавните служители, че информацията е класифицирана като държавна, търговска тайна или поверителна информация;
- Необосновано твърдение за някаква секретност на информацията;
- Въвеждане на такса за предоставената информация;
- Причиняване на материални и/или нематериални щети в резултат на незаконния отказ на компетентното лице.

Действията на служителя, отказал информацията, се обжалват пред ръководството на институцията и/или на по-висока инстанция. Срокът за това е един месец от датата, на която е извършено предполагаемото нарушение. Ръководството и/или по-високата инстанция разглеждат жалбата в рамките на 5 работни дни и информират жалбоподателя за резултата в рамките на 3 работни дни. Когато този отговор не удовлетворява лицето, потърсило информация, то може да оспори действията или бездействията на съответната служба пред съдебен орган.

Първоначалният отказ от предоставяне на информация също може да се обжалва директно в съда. В такива случаи жалбата се подава в рамките на един месец от получаване на отказа или от изтичане на установения от закона срок, в който заявителят не е получил отговор.

В зависимост от тежестта на последствията, причинени от незаконен отказ от достъп до официална информация и документи, съдът налага съответните санкции на служителя, който се е занимавал със случая, нарежда възстановяване на щетите и/или постановява незабавно предоставяне на исканата информация.

Като цяло информацията, свързана с бюджета, е разгледана в Закона за достъп до информация. Но наред с това има съществени изключения, свързани с понятието “държавна тайна”. Има определени сфери, до които не е разрешен обществен достъп, като повечето от тях са свързани с въоръжените сили, отбраната и разузнаването. Достъпът до информация свързана с държавните тайни и други подобни теми (класифициране, декласифициране на

информация и защита на държавните тайни) се регулират от Закона за държавната тайна⁵⁷.

Как на практика се осъществява достъпът до информация?

Законовите разпоредби по отношение на достъпа до информация не винаги се прилагат в практиката. Много често служителите не взимат под внимание законовите разпоредби, като си служат с чисто административни похвати. И макар това да се отнася до всички видове информация, ограниченията са най-ярко изразени, когато става дума за получаване на данни, свързани с бюджета. Молдова няма независима съдебна система и по тази причина обжалването на отказите по съдебна процедура отнема много време и има неясен изход. Би могло да се каже, че Молдова е страна със силна бюрократична култура в потушаването на всякаква публична информация и ако администрацията някога нещо разгласява, тя го прави само след преки указания „отгоре“ (от директора, министъра, министър-председателя, президента).

Често пъти достъпът до информация е отказан с аргумента, че става дума за „национална сигурност“, макар че тя може изобщо да не е засегната в исканите данни.

Много случаи на очевидна корупция в използването на публични фондове са прикрити зад изявления, че това са теми, свързани със „сигурността“, а журналисти и представители на обществото, които разследват подобни случаи, в крайна сметка стават потърпевши от интереса си по темата. Един от емблематичните случаи е случаят „Шкода“ от 2004 г. Тогава журналистът, разследвал и писал по случая, беше нападат и пребит. (вж. Пример 1).

Пример 1. “Аферата Шкода” – тест за прозрачност и достъп до информация в Молдова

На 28 април 2004 г. националното списание “Тимпъл” публикува статията “Лукс в бедна държава” от Алина Анхел. Статията представлява разследване на това как молдовското правителство се сдобива с 42 чисто нови коли марка Шкода, и как 10 милиона молдовски леи са похарчени по абсолютно непрозрачен и съмнителен начин. Правителството не е организирано търг, държавният бюджет не е предвиждал освобождаването на такъв финансов ресурс, решението на правителството за придобиване на тези автомобили не е публикувано в Държавен вестник, а управляващите отказват да дадат каквато и да било информация по тези въпроси.

⁵⁷ Закон № 106 от 17/05/1994 г. за държавната тайна.

Частното дружество, което е продало колите на Правителството започна дело за клевета срещу списание “Тимпъл” и автора Алина Анхел. Списанието и журналистката загубиха делото както на първа инстанция, така и при последвалите обжалвания. Съдът наложи глоба на списанието в размер от 1.3 милиона молдовски леи, като компенсация на ищеца. Наложена мярка доведе до закриване на списанието. На 24 юни 2004 г. авторът на статията Алина Анхел беше нападната и жестоко пребита от неизвестни извършители. Последва формално и неуспешно разследване на случая от страна на полицията. В крайна сметка Алина Анхел се оттегли от журналистиката.

През ноември 2005 г. списание “Тимпъл” загуби делото окончателно и подаде жалба срещу Република Молдова пред Европейския съд по правата на човека. През ноември 2007 г. този съд призна Република Молдова за виновна в това, че е нарушила правото на свобода на словото. Правителството на Молдова системно предприема такива плащания – както преди, така и след “Аферата Шкода”.

През 2006 г. молдовската неправителствена организация “Център за достъп до информация” проведе изследване, свързано с прилагането на разпоредбите от Закона за достъп до информация⁵⁸. Организацията изпрати 1141 молби със сходно съдържание до 1141 публични институции, в които зададе общо 23 въпроса. Съотношението в броя на отговорилите институции се разминаваше отчетливо според мястото, което институциите заемат в йерархията. Правителството, областните и общинските органи отговориха на средно 59.3% от запитванията (като 82.5% от отговорите постъпиха в определения от закона срок). Тук трябва да отбележим, че съдилищата показаха несериозно отношение към изпратените молби за информация, като отговориха само на 39.5% от запитванията.

Кметовете на общини се представиха най-зле, като отговориха на по-малко от 10% от общия брой подадени молби (получени са само 88 отговора от общо 900 изпратени молби, като само 65 от отговорите са дадени в определените срокове)⁵⁹. Графика 1 предоставя визуална представа за реакциите на публичните власти в отговор на молбите, подадени от неправителствената организация “Център за достъп до информация”.

⁵⁸ Виж изследването “Мониторинг на прилагането на закона за достъп до информация”, <http://www.acces-info.org.md/upload/Introducere.pdf>

⁵⁹ В изследването са участвали само кметовете от община Кишинев. Предполага се, че спазването на законовите разпоредби в области, отдалечени от столицата, е на още по-ниско ниво.

Съдържанието на отговорите представя същата диспропорция. Централните и общинските власти отговарят най-изчерпателно, докато местната публична администрация оказва най-ниско ниво на съдействие. Повече от 63% от отговорите на централните държавни органи са изчерпателни и прецизни, но само 4% от отговорите, предоставени от местните органи, попадат в тази графа. Според доклада президентството, парламентът и правителството отговарят на всички молби изчерпателно и адекватно.

Освен да задава прости въпроси, неправителствената организация “Център за достъп до информация” проверява и капацитета на 46 ключови институции да дадат отговор на обществото на по-сложни молби за информация. Между въпросите, адресирани до държавните органи, има и такива, които засягат държавния бюджет. Резултатите, постигнати по отношение на този тип въпроси, са на много ниско ниво. Само 17.4% от предоставените отговори са изчерпателни. Дори президентството, парламентът и правителството отговарят недостатъчно пълно на една трета от зададените въпроси. Използват се редица предлози, под които се отказва достъп до финансова информация: че това е “информация с ограничен достъп”, “информация, която вече е била публикувана”, “информация, която не може да бъде предоставена на обществеността без одобрението на директора” и др. Според неправителствената организация “Център за достъп до информация”, между 2003 и 2006 г. в националните съдилища са били внесени около 90 жалби за отказан достъп до информация.

Публикуване на информация, свързана с бюджета

Молдова има добър подход що се отнася до достъп до информация, свързана с държавния бюджет, но също така е налице ограничена информация за отделни сделки, които засягат публичните финанси.

Както е показано в следващата точка, правителството на Молдова веднъж годишно подготвя предварителен бюджетен план (средносрочна разходна рамка), който, макар и добре издържан, не съдържа задълбочен анализ. Този план включва тригодишна проекция на бюджетните приходи и разходи, но те не винаги съвпадат годишния бюджет. Обикновено този документ се публикува в Държавен вестник и е достъпен и в интернет.

Подробният годишен отчет (финансовият законопроект) се представя всяка година пред парламента. Има случаи, в които документът е достъпен *ex-ante* на интернет страницата на Министерството на финансите. Законопроектът обаче не е достатъчно подробен, тъй като

много от точките са представени в обобщен вид. След гласуване на годишния отчет от парламента, той задължително става достъпен за обществеността. Някои разходи не се обявяват публично, защото се отнасят до въпроси на националната сигурност.

Министерството на финансите подготвя отчети за отразяване изпълнението на бюджета през годината, които са достъпни чрез интернет и в други правителствени публикации. Те са месечни отчети и доклади за тримесечията. Месечните отчети се представят само в табличен вид, без каквито и да е анализи или коментари, които да улеснят обществеността в разбирането на тенденциите. Тримесечните отчети са по-съдържателни, но с много слаб аналитичен компонент. Финансовата подкрепа от международните и двустранни донори обикновено се включва във финансовите отчети, но не е напълно ясно как точно става това.

Правителството подготвя годишни отчети за бюджета, които се представят пред парламента. Обикновено те не стават публично достояние преди да бъдат представени пред парламента, но впоследствие излиза обща информация за тях след приемането им от законодателния орган. Отчетите включват само обща финансова информация, без оценка на изпълнението и анализ на проблеми въпроси. Сметната палата не контролира отчета, подготвен от правителството, а представя свой собствен годишен отчет за изпълнението на бюджета. Отчетът е достъпен на интернет страницата на Сметната палата и се публикува в Държавен вестник. Този отчет не представлява истински доклад от одит, а по-скоро съдържа общи оценки за резултата от контрола, извършен от Палатата, относно законността на транзакциите, включващи публични средства.

Министерството на финансите започна да предоставя обща информация за финансовата ситуация на предприятията, които са държавна собственост и я публикува на интернет страницата си. Не съществуват други начини за разпространението на тази информация, въпреки че тя се публикува едва от 2007 г. Качеството и точността ѝ са на ниско ниво. Тя представлява по-скоро икономически анализ на дейността на държавните предприятия, отколкото анализ от бюджетна гледна точка. Качеството на основните данни, използвани от Министерството на финансите за подготвянето на отчета също е под въпрос, защото държавните предприятия нямат практиката да контролират финансовото си състояние.

Глава II

Бюджетният процес в Молдова

Законови разпоредби, засягащи бюджетния процес

Изработването на обществени бюджети се регулира от много закони, най-важният от които е Законът за бюджетната система и бюджетния процес⁶⁰. Освен това има още 3 важни законодателни акта: Законът за местни публични финанси, Законът за задължителното медицинско осигуряване и Законът за общественото осигуряване. Наред с това съществуват и значителен брой правителствени постановления, министерски наредби и други подзаконови актове, които оформят една доста обширна, но също и неясна регулаторна рамка.

Бюджетният процес започва с изготвянето на бюджет и завършва с одобрението на отчета за съответната година (1 януари – 31 декември). Публичните бюджети включват държавния бюджет, местните бюджети, бюджета за задължително обществено осигуряване и бюджета за задължително медицинско осигуряване.

Министерството на финансите всяка година представя на правителството проектозакон за националния бюджет, който е придружен от анекси и обяснителни бележки. Не по-късно от 15 септември правителството представя пред Парламента своя проектобюджет, придружен от анекси и обяснителни бележки. За разходите, надвишаващи 0.01% от общите бюджетни разходи, е необходимо подробно описание, което да се представи на парламента. Проектобюджетът предварително се разглежда от Сметната палата, която представя оценката си за него в момент, посочен от парламента.

Парламентарните комисии разглеждат предложението за годишен бюджет и представят докладите си на Комисията по бюджети и финанси, която на свой ред оповестява мнението и препоръките си. След тази стъпка парламентът разглежда проекта в рамките на три четения.

Първото четене е съпроводено с доклад на правителството относно бюджетното предложение и с доклад на Комисията по бюджети и финанси. Тук парламентът одобрява основните бюджетни, фискални и други политики, които правителството предлага да се въведат с подпомагане от държавния бюджет.

На второто четене Парламентът приема основните параметри на бюджета (общия размер,

⁶⁰ Закон № 847 от 04/05/1996 г. за бюджетната система и бюджетния процес.

структурата на приходите и разходите, както и евентуалния дефицит или излишък).

По време на третото четене парламентът разглежда разходите в детайли и по приоритети. На всеки един етап бюджетът може да бъде отхвърлен, а парламентът да постави срокове за представяне на нов проектозакон. В случай, че Законът за годишния бюджет не бъде приет от парламента до 31 декември включително, разходите за всеки следващ месец се финансират само с 1/12 от разходите за предишната бюджетна година.

25 дни след приемане на Закона за годишния бюджет Министерството на финансите одобрява и тримесечните прогнози на приходите и разходите, направени според бюджетните разчети. Финансовото изпълнение на бюджета се извършва от трезора към Министерството на финансите. Ако е необходимо, министерството може да предостави на правителството предложение за изменение на Закона за годишния бюджет. Ако това се приеме, правителството представя проекта си за изменение на парламента. В края на всяка бюджетна година Министерството на финансите подготвя отчет за изпълнение на държавния бюджет и за неговото отношение към местните бюджети. Този отчет се представя пред правителството и парламента до 1 май на следващата бюджетна година.

Прозрачност в практическото осъществяване на бюджетния цикъл

Преди да изготви предложението за годишния държавен бюджет, Министерството на финансите, заедно с Министерството на икономиката и търговията и Централната банка на Молдова подготвя Средносрочна разходна рамка. Важна роля в този процес играе специална Координационна група, съставена от представители на президента, парламента, правителството, местната и централната власт, профсъюзите, както и от представители на академичните кръгове и обществените среди. Въпреки всичко тази Координационна група има по-скоро консултативна роля и се подчинява на правителствените решения.

След уточненията, средносрочната разходна рамка /СРР/ се представя на правителството за одобрение. Този план представлява на практика това, което в Западна Европа се нарича “предварителен бюджетен план”, доколкото той съдържа основните фискални параметри за следващите три години, макроикономическата и политическата рамка на бюджета за следващата фискална година, както и предвижданията за следващите две финансови години. На практика средносрочната разходна рамка трябва да представи реалистична и ясна планова рамка за управлението на публичните разходи, както и да увеличи сигурността при

планирането на бюджета чрез установяването на ключови параметри за период от три години напред.

Макар и не всички публични сфери да се обект на СРР, обхватът на този план се разширява ежегодно. Така например през 2004 г. СРР се разпростря върху три области: образование, здравеопазване и социални грижи. През 2007 година обаче СРР обхваща и земеделието, културата, туризма и националната отбрана. Ежегодно се увеличава и броят на дейностите, осъществявани от местната власт, които СРР покрива. Планът поставя таван на разходите за публичните институции, определя нивото на наличните ресурси и прави прогнози за задълженията. Въпреки това обаче макроикономическата прогноза разглежда само един сценарий. В нея няма допълнителен анализ, основан на други предположения, поне що се отнася да развитието на приходната, разходната част на бюджета или задълженията.

В Молдова практиката да се обсъжда СРР съществува от 2002 година. Първоначално тази практика беше наложена от външни донори, но в момента тя е усвоена от молдовското правителство. Всяка година кабинетът публикува решение за одобрението на СРР⁶¹. Самият план представлява основа, върху която централната и местната власт изготвят своите програми и бюджети. Макар и Законът за държавния бюджет и за бюджетния процес да предвижда СРР да бъде приет до 1 май, одобрението му обикновено закъснява. Законът предвижда парламентът и президентът да бъдат уведомени за СРР, но тези институции формално нямат право на глас.

СРР е готов през юни-юли и се публикува на румънски език на интернет страницата на Министерството на финансите и в Държавен вестник. В държавен вестник се публикува и руски превод на документа. Английски превод обикновено има доста по-късно. Понякога правителството запознава на пресконференция обществеността със съдържанието на СРР.

В Молдова няма практика да се публикува кратка версия на държавния бюджет, предназначена на широката публика. Съществуват няколко неправителствени организации и медии, които от време на време анализират или пишат за държавния бюджет, но те рядко си поставят за цел да приобщат гражданите към бюджетния процес. Дори общинските съвети не провеждат публични дебати преди гласуването на местните бюджети. Макар и местните бюджети да са зависими от приходните постъпления от държавния бюджет, консултации с широката общественост все пак са необходими, най-малкото за да се осигури минимално

⁶¹ През 2006г. решението се взема на 2 юли и е под № 756.

ниво на прозрачност.

В Закона за бюджетната система и бюджетния процес няма непосредствени изисквания за прозрачност на бюджетния процес, нито пък разпоредби, които да предвиждат участие на обществеността в отделните етапи на бюджетния процес. Миналата година Министерството на финансите публикува проектобюджета на интернет страницата си. Гражданите могат да прочетат проектобюджета и ако влязат в интернет страницата на парламента. Доколкото въобще има обществен дебат за бюджета, той е по-скоро организиран, отколкото спонтанен. Сред социалните партньори на правителството са Молдовската федерация на профсъюзите и Федерацията на работодателите, но тяхната независимост е подлагана на съмнение. Въпреки всичко един ограничен кръг от хора, заинтересовани от темата, коментират бюджетните предложения, но техните идеи остават без отговор от Министерството на финансите.

Законът за държавния бюджет се основава на прогнозите на СРП за следващата година, които включват всички финансови и нефинансови приходи за една година напред. Обикновено правителството представя навреме на парламента проектобюджета. Въпреки всичко правителството не винаги е способно да спазва сроковете на бюджетния процес. Така например през 2005 и през 2006 година държавният бюджет и СРП бяха одобрявани на практика едновременно. В резултат на това между бюджета и СРП нямаше никаква съгласуваност.

В хода на изготвянето на бюджета, молдовското правителство стъпва на строго определени изисквания. Бюджетните източници да групирани на базата на законодателни мерки, определящи източниците на приходи. Бюджетните разходи се класифицират в три групи: **функционални** – за осъществяването на основните функции на правителство; **организационни** – за разходите на отделни предприятия, институции и организации, както и за мерките, които отразяват разпределението на постъпления между преките бенифициенти на бюджетните ресурси. Това е класифициране по административни пера. /Не всички административни пера обаче са подробно описани в бюджета/. И трето - **икономически**, в които се съдържат подробностите за точното предназначение на разходите.

Горната класификация по принцип отговаря на международните стандарти /вж. Финансовата статистика на МВФ от 1986/. На практика обаче се сблъскваме с доста несъответствия и отклонения от тези стандарти. В Молдова все още няма единен сметкоплан за обществения

сектор. Според един доклад, в страната се използват шест различни сметкоплана⁶².

Бюджетът съдържа общи финансови изисквания за извършваните дейности от някои от институциите. Същевременно в него няма анализ за въздействието, отнасящ се както до вече извършени дейности, така и до разходите по онези дейности, които предстои да бъдат извършени. Анализ за въздействието има само в СРП, но той е твърде общ и не покрива всички области.

Годишният бюджет дава само обща информация за извънбюджетните средства. Няма описателна част или конкретна структура на приходите и разходите по извънбюджетните средства. В миналото имаше доста подобни фондове, но тяхното количество прогресивно намалява. През 2006 те бяха 15, а през 2007 – 9. За 2008 година са одобрени само 7 специални фонда.

В бюджета има голямо количество информация за междууправителствените преводи. Съдържат се също подробности за нормите, които трябва да се спазват при пресмятане на това как приходите в държавния бюджет ще бъдат разпределяни между местните и регионалните бюджети, как ще се разпределят преводи от Фонда за подпомагане на административно-териториалните единици и как ресурсите от държавния бюджет ще бъдат пренасочвани териториално за съответните капитални инвестиции и за възстановяване на капитала.

Изпълнение на бюджета и междинно отчитане

От януари 2008 г. трезорът на Молдова регламентира всички компоненти на финансовата система. Преди това през него се изпълняваше само държавният бюджет, докато бюджетът за обществено осигуряване и за фонда за задължително здравно осигуряване се изпълняваха по сметки в търговските банки. Местните бюджети само частично бяха под ръководството на трезора. Реформата не просто създава условия за подобряване на финансовото управление на публичните фондове, но и помага на Националната банка на Молдова да увеличи своята ликвидност на финансовия пазар и така да разполага с лостове, чрез които да въздейства върху инфлацията.

Разходите от обществените бюджети се извършват съгласно месечните планове, но в много

⁶² Доклад за СРП от 2005 г.

случаи това става със значителни закъснения. Прехвърлянето на средства до местни и областни публични администрации се контролира въз основа на месечни лимити. В Закона за местните публични финанси има точно определена формула за пресмятането на размера на паричните преводи от националния бюджет до тях. В момента паричните преводи до местни публични администрации от по-ниските нива (общините) минават през местните публични власти от по-високо ниво (областните финансови органи). Правителството обаче обмисля да прекрати тази практика и превеждането на парите да става направо до крайния бенефициент.

Публичните капиталовложения са тема от изключително значение. В продължение на много години публичните инвестиции са правени без всякакъв анализ, а правителството се е опитвало да “угоди на всеки”. Сега обаче не съществува ясна връзка между приоритетите, посочени в стратегически документи (например Стратегията за икономически растеж и намаляване на бедността от 2004-2008 г. или Стратегията за национално развитие от 2008 г.) и годишните инвестиционни планове, финансирани от държавния бюджет. Освен това, наскоро се появиха твърдения, че инвестициите за местни публични власти се основават по-скоро на политически пристрастия отколкото на законови разпоредби⁶³.

Необходимо е да отбележим, че една от основните слабости на бюджетния процес в Молдова е слабото прогнозиране и планиране от страна на съответните министерства и от предпазливостта на Министерството на финансите, което в последните 5 години системно подценява публичните приходи. Резултатът от това е, че годишните бюджети трябва да бъдат преразглеждани многократно в рамките на фискалната година. Например през 2007 г. държавният бюджет е преразгледан цели 3 пъти. Този факт със сигурност не показва добра финансова дисциплина. През 2008 г. бюджетът се преразглежда на 3 юли и се очаква ново преразглеждане през ноември /това обикновено се случва всяка година/.

Въпреки че на пръв поглед тази процедура е напълно демократична (тоест одобрена от парламента), преразглежданията на бюджета не винаги са прозрачни и не винаги отразяват приоритетите. Много по-сериозни са проблемите с прозрачността, които произтичат от неспособността да се усвоят обществените фондове. Поради несъвършеното финансово прогнозиране, остарелите управленски практики и липсата на професионален човешки ресурс, отпуснатите средства не се усвояват по оптималния начин. Например според информация публикувана наскоро, през 2007 г. общият размер на непохарчените публични финанси от изпълнителите на бюджета възлиза на 192 милиона молдовски леи (12.3 милиона

⁶³ IDIS Viitorul, 2008г.

евро), което приблизително е 1.3% от одобрените бюджетни разходи. В много от ключовите министерства, в които се очакват съществени реформи, не са използвани предназначените за тях публични фондове. Например през 2007 г. Министерството на образованието и младежта не успява да изразходва 35 милиона молдовски леи, Министерството на правосъдието – 19 милиона, Министерството на външните работи и европейската интеграция – 15 милиона, Министерството на вътрешните работи – 12 милиона⁶⁴.

В крайна сметка, 97.2% от разходите за 2007 г. от националния обществен бюджет са изпълнени съобразно плана. Трябва да се отбележи, че неспособността да се усвоят парични средства е системен проблем, който се отчита ежегодно. Няма прозрачност също в информацията, която се отнася до реализацията на положителния баланс на публичните ресурси от страна на правителствените агенции. Въпреки това, всяка година бюджетът им се увеличава, дори и когато става дума за институции, които систематично не усвояват бюджета.

В последните 2 години правителството подобри процедурите за достъп до публична информация. Подробни месечни доклади за изпълнение на публичния бюджет се публикуват в интернет. Тези доклади са в табличен вид. Министерството също публикува тримесечни описателни доклади, които включват информация не само за приходите и разходите, но и за дълговете. Нито месечните, нито тримесечните доклади съдържат анализ. Те покриват данни за всички елементи на държавния публичен бюджет: по основни пера, по специални фондове, по инвестиционни проекти, по местни бюджети, които са разбити по същия начин, като държавния бюджет, а също и по оперативна информация за бюджета за обществено осигуряване и за фонда за задължително здравно осигуряване. Според някои доклади в Молдова няма практика да се укриват бюджетни разходи, включително тези, които съдържат специални и допълнителни финансираня.

От 2007 г. на обществото се предоставя и информация, свързана с преразпределянето и използването на средства от Държавния резерв. Твърди се, че този резерв предоставя големи възможности за непрозрачна употреба на финансовите ресурси. През 2007 г. започнаха да се публикуват някои данни, свързани с него, но не и целият обем от информация, голяма част от която е обявена за поверителна. Например, през 2007 г. около 3.9 милиона молдовски леи са били използвани за поверителни цели (това възлиза на 6% от резерва). А от януари до май 2008 г. размерът на поверителното финансиране се увеличи на 5.4 милиона молдовски леи (9%).

⁶⁴ Според годишния доклад за изпълнение на публичния бюджет на Сметната палата за 2007г.

Годишен отчет за изпълнението на бюджета

Правителството трябва да представи на парламента отчет за изпълнението на годишния държавен бюджет до 1 май следващата година. Поради липса на установена законова разпоредба, Министерството на финансите не публикува отчета в началните етапи на неговото създаване. Няма и точно определена структура на отчета, поради което Министерството всяка година само преценява какво и как да отчете. Той представлява компилация от описателни, а не аналитични доклади, а също така включва и около 20 таблици. Докладът не е достъпен за широката публика преди да бъде представен в парламента, а се публикува в Държавен вестник чак след одобрението му. Той не подлежи на одит от Сметната палата, но в предходната бюджетна година палатата представя обобщен доклад за управлението на публичните финансови ресурси.

ЧАСТ II

КОНТРОЛ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Глава I

Вътрешен контрол над бюджета

Нормативни разпоредби, свързани с вътрешния контрол

Съгласно законовите разпоредби вътрешният контрол върху бюджета се извършва от Отдела за Ревизии и контрол на Министерството на финансите. Изпълнението на бюджета се контролира чрез определяне на разходни лимити за всяка институция. В същото време обаче все още не е изградена единна система за вътрешен одит на бюджета. Също така няма ясно разпределение на отговорностите между Отдела за ревизии и контрол и Сметната палата – често пъти сферите на техните отговорности се припокриват.

Отделът за ревизии и контрол се ръководи от правила, определени с правителствено решение

от 2002 г.⁶⁵. Отделът се състои от 5 вътрешно-оперативни звена (дирекции) и 10 териториални звена. Той упражнява контрол върху финансовата и икономическата дейност на всяка институция, която ползва обществени ресурси. В задълженията му влиза също и оценката за дейности по вътрешния одит в публичния сектор и ревизията на публични институции. Въпреки тези разпоредби публични одити все още не са провеждани. Национални стандарти за вътрешен одит са приети едва през декември 2007 г.⁶⁶, но те все още не се прилагат поради факта, че Министерството на финансите не е одобрило подходяща методология.

През 2007 г. са осъществени около 980 вътрешни проверки. Те се изразяват в това да установят дали изпълнителите на бюджета са спазили разходните си лимити и дали процедурите за придобиване на средства са протекли съгласно закона. Основното заключение от тази поредица от проверки е наличието на много и при това трайни недостатъци и нередности в дейностите на почти всички публични институции. Тези недостатъци са довели загуби, възлизащи на около 70 милиона молдовски леи, което представлява 0.3% от разходите на националния публичен бюджет.

Реформа на вътрешния контрол

Системата за вътрешен контрол в Република Молдова в момента се реформира по спонсорирания от Световната банка проекта “Управление на публични финанси” /ПУПФ/. Вторият компонент на този проект се нарича “Вътрешен контрол и одит”. Проектът “Управление на публични финанси” предвижда Отделът за ревизии и контрол да се преобразува в Централен отдел за вътрешен одит, ръководен от Министерството на финансите и подчинен на правилата, упоменати в Концепцията за вътрешен контрол на публичните финанси⁶⁷ и в новата Стратегия за развитие на вътрешния контрол на публичните финанси⁶⁸. Съгласно тези документи, основната цел на реформата във вътрешния контрол е да той да еволюира от сегашното си упражняване на частични контролиращи функции до работеща система за вътрешен одит.

Много от предвидените дейности на тази нова система вече са въведени. Бяха изготвени и

⁶⁵ Правителствено решение № 667 от 27/05/2002г., което се отнася до “Мерки за подобряване на дейностите на Министерството на финансите”.

⁶⁶ Прието с общо решение на Сметната палата № 82 от 29/12/2007 г. и на Министерството на финансите № 98 of 27/11/2007 г.

⁶⁷ Концепцията беше приета с правителствено решение № 1143 от 04/10/2006 г.

⁶⁸ Стратегията е приета с правителствено решение № 74 от 29/01/2008 г.

приети Националните стандарти за вътрешен одит. Изготвена е също така и стандартизираната Таблица за вътрешен одит (унифициран модел за провеждане на вътрешните одити). Беше одобрен и Етичният кодекс на вътрешния одитор. Всички изброени документи отговарят на международните стандарти и са хармонизирани с практиките на ЕС. Структурата и правилникът на Отдела за ревизии и контрол бяха преразгледани, държавните институции изградиха и вътрешни звена за проверка, а през 2007 г. редица звена за вътрешен одит, създадени от публичните институции, преминаха през одит.

Глава 2

Външен контрол

Роля на Сметната палата

Външният контрол върху публичните финансови ресурси е поверен на Сметната палата на Молдова. Сметната палата обаче все още не функционира като Висша одитна институция, а само като върховен орган за държавен контрол, чиято дейност се определя с остарелия закон от 1994 г.⁶⁹. На практика, Сметната палата контролира само спазването на закона от страна на изпълнителите на бюджета и не извършва одит на финансовите и управленски дейности на институциите, които управляват публичните ресурси. Годишните доклади на Сметната палата пред парламента обикновено са описателни и засягат конкретни нарушения на закона, които институцията е регистрирала. В тях няма анализ на системните проблеми, които подкопават системата за публични финанси на страната. В последните 2 две години бяха регистрирани само дребни изменения в дейността и бяха проведени незначителен брой финансови одити. Това стана в рамките на пилотни проекти. Сметната палата никога не е била подлагана на одит от външен независим одитор. Системата ѝ за вътрешен контрол не функционира ефикасно, а структурата на институцията е силно бюрократизирана и централизирана. Годишните бюджети на Сметната палата обикновено не се публикуват на официалната интернет страница на Палатата, но през 2008 г. бюджетите на институцията за 2006 и 2007 г. бяха включени в годишния ѝ доклад.

Очевидно подборът на институциите, в които се извършва проверка, е подчинен на някакъв цикличен принцип (всеки обект се контролира веднъж на определен период от време), но няма други ясно определени и обосновани правила (например оценка на риска или друго).

⁶⁹ Закон № 312 от 08/12/1994 г. за Сметната палата на Република Молдова.

Все още Сметната палата не е напълно независима в изграждането на свой график за контрол: парламентът може да ѝ нареди провеждането на определени проверки, които може и да не са били в дневния ред, а Палатата е длъжна да ги извърши в рамките на 60 дни. Това сериозно подкопава независимостта на Сметната палата и позволява на правителството, излъчено от мнозинството в парламента, да я използва като инструмент за политически натиск. Според молдовското законодателство Палатата има право да изисква уволнението на лицата, за които установи, че са замесени в незаконно разпореждане с финансови средства.

От друга страна, парламентът посреща със симптоматична пасивност обобщените доклади на Сметната палата и нейните заключения по правителствения отчет на бюджета. Доскоро годишният отчет на Палатата се изслушваше в редовно пленарно заседание и едва от 2006 г. за представянето му се насрочва извънредно заседание. През 2008 г. той беше представен на 3 юли. Като се вземат предвид предстоящите през февруари 2009 г. парламентарни избори, докладът предизвика ожесточени дебати между управляващите и опозицията, но те се отнасяха не до съдържанието на доклада, а до периферни и второстепенни въпроси.

Функционалната и финансова независимост на Сметната палата също са ограничени. Парламентът е този, който одобрява вътрешната ѝ структура, а това не е успешна стъпка към провеждането на публични одити. Годишният бюджет на Палатата е обект на преговори с Министерството на финансите, а после подлежи на одобрение от парламента. Бюджетът на институцията обикновено се приема на базата на бюджета за предходната година, като сумите слабо се повишават, но във всички случаи средствата не се определят от анализ за нуждите на Палатата. В резултат институцията разполага с твърде ограничени средства за обучение на служителите си. Например, през 2006 бюджетът за обучение и специализации представляваше само 0.02% от общия бюджет на институцията, докато най-добрите практики в тази област посочват, че би трябвало да се отпускат суми от порядъка на 5%⁷⁰. Все още не е достъпна информация за 2007 г., но се предполага, че ситуацията надали се е подобрила значително. Техническото обезпечение на Палатата е също на ниско равнище. Само половината служители разполагат с компютри. Липсата на средства е една от основните причини за това, че Палатата не наема външни експерти и поради това не разполага с независимо мнение по въпросите на одита или на общата технология за контрол.

Мястото на Сметната палата в общата система на публичните финанси не е ясно дефинирана

⁷⁰ Вж. Годишния доклад на Сметната палата на Република Молдова за 2006 г. Достъпен на румънски език на: <http://www.ccrm.md/file/raport/Raportul%202006.pdf>.

и съществуват множество ситуации на конфликт на интереси, които възникват заради противоречиви законови разпоредби. Например, Палатата представя на парламента своето мнение по проектозаковете за бюджета, като впоследствие това поставя под въпрос независимостта ѝ, тъй като трябва и да одитира отчета по бюджета. Освен това отговорностите на Сметната палата не са разграничени достатъчно от Отдела за ревизии и контрол на министерството на финансите, особено що се отнася до финансовия контрол над местните публични администрации. В хода на контрола, който упражнява, Палатата би следвало да прилага европейските и международни стандарти, но правната рамка на дейността ѝ е твърде неясна, за да бъде осъществимо това. Сметната палата е въвела собствени стандарти и правила за извършване на проверки, а те не са известни на обществеността.

Реформа на външния контрол

Сметната палата на Република Молдова е наясно с гореспоменатите слабости⁷¹. В момента тя е в период на вътрешно реструктуриране, като основната цел е да се превърне в напълно независима висша одиторска институция. Сметната палата вече е приела план за стратегическото си развитие за периода април 2006 – декември 2010 г. Той съдържа 4 основни цели: институционална консолидация, укрепване на професионалния подход в ревизията на публични фондове, развитие на човешките ресурси и увеличаване на ефекта от дейностите ѝ. Привеждането на този план в изпълнение е поверено на Сметната палата, като тя е подкрепена от Сметната палата на Швеция (чрез оказване на техническа помощ) и от Тръста на донорите (Департамента за международно развитие и правителството на Холандия), управляван от Световната банка.

През 2006-2007 г. бяха предприети редица нововъведения. Сметната палата прие 15 стандарта за одит на общественения сектор и проведе два пилотни одита (на фискалния отдел и на управлението на митниците). Сметната палата прие също и Стратегия за развитие на човешките ресурси, както и Стратегия за развитие на информационната система. Според доклада на Сметната палата през 2007 г. около 70 служители са преминали през обучение по информационни технологии. Палатата допринесе и за изготвянето на нов закон за институцията, който влезе на първо четене в парламента през май 2008г. Той се основава на най-добрите практики и стандарти на ЕС в сферата на публичния одит. Важно е да отбележим, че през 2007 г. Сметната палата представи пред парламента годишен доклад с

⁷¹ Вж. анализа на текущото състояние на Сметната палата в Плана за стратегическо развитие.

нова структура, а през 2008 г. докладът беше много по-аналитичен от преди. Освен годишния доклад за отчета на националния публичен бюджет, Сметната палата представи на парламента и доклад за изпълнението на своя План за развитие.

Според изявление на самата Сметна палата през 2007 г. тя не е приела нито едно поверително решение, като с това е отговорила на изискванията за прозрачност в действията ѝ. През последните години са били приемани много такива решения и някои от тях са били неправилно класифицирани (вж. Пример 2). Сметната палата не разполага с достъпен за обществото списък на поверителните си решения.

Пример 2. Тайни архиви, съхранявани от Сметната палата на Молдова

През 2005 г. един депутат се обърна към Върховния съд на Молдова и поиска да обяви за неоснователно засекретени три от решенията на Сметната палата. Тези решения се отнасяха до резултатите от проверката на дейността на Центъра за борба с корупция и икономически престъпления, състояла се от март 2002 г. до март 2003 г., както и на дейността на администрацията на парламента през 2002 г. и на администрацията на президента на Републиката.

Решенията са били засекретени от Сметната палата с аргумента, че съдържат информация, свързана с правителствената комуникационна система и са свързани със секретни правителствени решения. Сметната палата е приела, че щом една част от информацията в решението фигурира в списъка на държавните тайни, то значи цялото решение трябва да бъде засекретено. В действителност обаче държавната тайна не е била изложена на риск, тъй като информацията се е отнасяла само до някои счетоводни грешки във фактурирането. След продължителни разисквания съдът отсъди, че трите решения са били незаконно класифицирани като държавна тайна от Сметната палата и я задължи да публикува решенията. През месец май 2006 г. решенията бяха публикувани в Държавен вестник.

Новият проектозакон за Сметната палата беше внесен в парламента през 2008 г. Целта на предложения закон е да подобри управлението на публичните финансови ресурси и да увеличи нивото на личната и институционалната отговорност в публичните институции. Новият закон определя Сметната палата като единствен държавен орган, който може да извършва външен публичен одит и който е законово защитен от намеса на други органи. Законът предвижда организационна, функционална, оперативна и финансова независимост. Ако той бъде приет от парламента на Молдова, Сметната палата самостоятелно ще изготви своя краткосрочен и средносрочен бюджет, които ще бъдат представени за одобрение на

парламента и включени в държавния бюджет. Има предложение годишните финансови отчети на Сметната палата да бъдат одитирани от външна, независима компания, определена от парламента след провеждане на международен търг. В новия проектозакон е вписано, че пленарните заседания на Сметната палата са публични, но могат да се провеждат при закрити врата, ако в тях се обсъждат държавни, търговски или друг вид тайни, описани в закона. Законопроектът предлага списък с определени области и сфери, които да подлежат на одит от страна на Сметната палата. Според него институцията самостоятелно ще определя своята програма за действие, като нито една обществена структура няма право да се намесва и да я изменя. Парламентът или парламентарните групи, представени в парламента, ще могат да поискат от Сметната палата да извърши определен одит, но единствено Палатата ще решава дали да го предприеме или не.

Независимо от постиженията, осъществяването на реформата е бавен процес. Една от основните трудности е липсата на финансови ресурси, които да подпомогнат осъществяването на Плана за действие. Мониторингът на реформата също е много слабо застъпен и това се дължи не на недостиг на финансови ресурси, а на вътрешното управление на проблемите. Доколкото ни е известно, междинен мониторинг и оценка на реформата не са били извършвани. А това, което е по-важно е, че се наблюдава отслабване на политическата воля за бърза реформа на Сметната палата, тъй като управляващите, изглежда, предпочитат бавен и контролиран процес.

Политически контрол върху бюджета

Съгласно Конституцията и Закона за бюджетна система и бюджетния процес, парламентът на Република Молдова упражнява политически контрол върху държавния бюджет. Той се осъществява преди, по време и след изпълнение на бюджета. На всеки етап парламентът има право да поиска разяснения по бюджета или да гласува определени изменения.

Въпреки заложената в закона роля на парламента, парламентарният контрол е по-скоро формален. Мнозинство в парламента има Комунистическата партия начело с Владимир Воронин, който е и президент на Република Молдова, и парламентът обикновено гласува по начин, определен от президентството. Това води по-скоро до повърхностен парламентарен контрол върху бюджета. Едно от израженията на този подход е гласуването на бюджета в рамките на по-малко от три четения. Така стана през 2004, 2005 и 2006 година. Друг

показател е фактът, че от 2001 г. парламентът не е проявявал загриженост или някаква друга съществена реакция на докладите за изпълнение на бюджета, представени от Сметната палата.

Практиката посочва, че ако има институция, която реално да упражнява контрол върху бюджета на Молдова, това е президентството, макар че ролята на президента в бюджетния процес не е застъпена нито в конституцията, нито в съответните закони. Влиянието на президента се проявява най-вече в в предприемането на бюджетни реформи и в измененията на приходната и разходната част от бюджета. Например, през 2006 г. президентът лансира приемането на пакет от реформи, които пряко се отнасяха до бюджета, но това стана без формално обсъждане с парламента или с министерството на финансите. Пакетът предвиждаше освобождаване от данъци на реинвестирания корпоративен приход, легализация на досега придобития капитал и амнистия за данъчните длъжници /с изключение на онези, които дължат суми на местните бюджети/, считано от 1 януари 2008 г. Тези реформи имаха съществено отражение върху публичния бюджет.⁷² Съвсем неотдавна, през януари 2008 г., президентът поиска от Министерството на финансите да осигури ресурси за финансовото подпомагане на инициативата “Година на младежта”⁷³. Искането за тези допълнителни ресурси дойде след като парламентът вече беше приел бюджета за 2008 г. Според политическите анализатори в страната тази инициатива се прокарва с предизборни цели.

ЧАСТ III

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Обобщение на успешните практики за прозрачност на бюджета в Молдова

Независимо от посочените проблеми, свързани с прозрачността на бюджета, Молдова разполага с добри практики, които могат да бъдат разпространени и в други страни на

⁷² По-подробен анализ на тези реформи виж в Prohnychki and Pajula, 2007.

⁷³ Вж. повече на уеб страницата на министерството на финансите <<http://www.minfin.md/common/raportinfo/7. RAPORT COLEGIU MF-.doc>>.

прехода. По-долу са изброени положителните практики в Молдова в тази конкретна област.

- Една от най-успешните практики, които Молдова възприема от 2002 г. насам, е приемането на Средносрочната разходна рамка (СРР), която всъщност е условие за предварителен бюджетен план. Това включва макроикономически прогнози и указания за финансовата политика за три години напред. Не всички страни на прехода са усвоили тази практика. СРР е достъпна за широката публика чрез интернет и официални публикации. Правителството също издава брошура с информация за ролята на СРР в бюджетния процес, предназначена за широката публика. Международни и двустранни донори са предоставили финансова и техническа подкрепа за усъвършенстването на прогнозите и на капацитета за анализ на политиките на Министерството на финансите. Основно със СРР се занимава Министерството на финансите, но то прави това в сътрудничество с Министерството на икономиката и търговията и Националната банка на Молдова. Ролята на СРР е да стабилизира и утвърди финансовите, както и други политики, да прогнозира наличието на публични ресурси и да наложи ниво на максимално допустимите разходи.
- Въпреки че има още много да се направи, трябва да отбележим, че от 2006 г. насам Министерството на финансите значително е подобрило своята стратегия за обществена комуникация. На интернет страницата на Министерството на финансите се публикува голямо количество информация на румънски, както и на английски език. Тя засяга дейностите на министерството, неговите ангажименти в процеса на изграждане на общи политики, поправки на нормативните и законови актове, ежегодни и текущи доклади за изпълнението на публичния бюджет, анализи и пояснения за изпълнението на важни реформи.
- Сметната палата на Молдова преминава през сериозна структурна и институционална реформа и постепенно се превръща в една изцяло независима висша институция за одит. Сметната палата обяви, че се отказва от практиката да гласува секретни решения и отскоро публикува на своята интернет страница всички решения, които взима. През 2006 г. Сметната палата изготви вътрешен план за стратегическо развитие, който е достъпен в интернет. Едновременно с това са изготвени отделни планове за развитие на информационните технологии и човешките ресурси. Сметната палата също така въвежда нови стандарти и дори вече е провела пилотни проверки в два обществени органа. Необходимо е обаче да бъде оказана пълна политическа подкрепа на реформата, защото в противен случай Сметната палата ще загуби стимула да я

продължава.

- Министерството на икономиката, от своя страна, започна радикална реформа в Отдела за ревизии и контрол. Целта на тази реформа е да подобри капацитета на отдела и да го превърне в орган за вътрешен одит, който да одитира съответните публични институции. Както в случая със Сметната палата, така и тази реформа е подкрепена финансово от международни донори (главно от Световната банка).
- След дълъг период на забрана, през 2008 г. приватизацията беше възобновена. Това най-вероятно ще облекчи финансите тежести, които носят непреструктурираните държавни предприятия. В Молдова повечето такива предприятия са на загуба. Голяма част от тях са продадени чрез публични търгове и това позволява на правителството да си осигури допълнителни приходи, с които да намали социалната тежест в обществото (голяма част от служителите на предприятия, които са в процес на приватизация, ще бъдат уволнени).

Изводи и препоръки

- Законната рамка на Молдова, която се отнася до достъпа на информация, отговаря на европейските стандарти в тази сфера. На практика обаче достъпът до информация е ограничен поради слаба администрация и неефективно прилагане на законовите разпоредби. Необходимо е служителите, които се занимават с публични комуникации в държавните институции, да преминат през специално обучение. Те трябва да добият съзнанието, че достъпът до информация е основен елемент от функционирането на демократичното общество. Върховният съд въведе тълкувателни решения за прилагането на клаузите от закона за достъп до информацията, но прилагането на законовите разпоредби от съдиите, гледащи дела за достъп до информация, ще се подобри само при наличието на независима съдебна система.
- Достъпът до бюджетна информация отчасти е ограничен поради недостатъчни източници на информация. Достъпната за обществото информация може да се увеличи, ако неправителствените организации в Молдова и медиите станат по-активни и категорични по отношение на достъпа до бюджетна информация. Те трябва да информират обществото по по-професионален начин за необходимостта от прозрачност на управлението на публичните финанси в Молдова и по-често да се борят по съдебен ред с нередностите.
- Законът за бюджетната система и бюджетния процес в Молдова въвежда определени процедури за годишния бюджетен цикъл. Има обаче много други закони, постановления и наредби, които противоречат на общата нормативна рамка. Този проблем може да се реши с

приемането на Бюджетен кодекс, подобен на Финансовия или Гражданския кодекс. Този кодекс би събрал най-важните правила за бюджетния процес от съществуващото законодателство и нормативните актове. Той трябва да съдържа предварителен бюджетен план, който в момента се регулира от нормативните, а не от законодателните актове.

- От изключително значение за устойчивостта на средносрочния бюджет е съгласуването на СРР и годишните бюджетни разчети. За тази цел може да се окаже необходимо Парламентът на Молдова да гласува не само годишния национален бюджет, но и СРР. В дългосрочен план това ще спомогне за преминаването от годишен бюджет към тригодишен бюджет, като по този начин ще се подобри синхронът при развитието на приоритетните политики и необходимите за това финансови ресурси.
- Въвличането на широката общественост в дебата при разглеждането на държавния бюджет е трудно осъществимо. Това обаче може да се осъществи при разглеждането на местните бюджети. С подкрепата на местни и национални неправителствени организации, местните държавни органи трябва да усвоят най-добрите практики, съществуващи както в рамките на Европейския съюз, така и в световен мащаб. Досегашните публичните дискусии по доклада за изпълнение на бюджета може да бъдат последвани и от дискусия между заинтересованите страни при обсъждането на основните приоритети на бюджета за следващата година
- Министерството на финансите е длъжно да изготвя месечен, тримесечен и годишен бюджет, които да бъдат по-аналитични и насочени към бъдещето. Това би довело до по-голяма яснота за трудностите, както и за възможностите, пред които Министерството се изправя, а също така би увеличило нивото на публичната информираност.
- Правителството трябва да изясни финансовите си отношения с местната власт. Както е посочено в националните, регионалните и местните стратегии за развитие, финансовите преводи за текущите и основните разходи трябва изцяло да се основават на закона и на стратегическите приоритети за развитие.
- Министерството на финансите трябва да преустанови досегашната практика да отпуска средства на различни правителствени агенции и институции само на базата на техните бюджети от предходни години, при това – с малки увеличения. Вместо това размерът на отпускнатите средства трябва да отговаря на нуждите и да съответства на добре свършената работа. Това би довело до прекратяване на порочната практика за неусвояване на бюджетни средства, чиито излишъци, на всичкото отгоре, потъват в неясни посоки.
- Парламентът трябва да се възползва от политическото си влияние и да увеличи отговорността на Правителството в управлението на публични финанси. Годишните доклади на Сметната палата се нуждаят от по-сериозно внимание. В тези доклади Палатата обикновено прави анализ на това как нейните препоръки са били изпълнени. Парламентът

трябва да въведе строги наказания за тези, които не спазват препоръките за подобряване на управлението на публичните финанси, отправени от Сметната палата.

- В момента системата за бюджетен контрол е в процес на цялостно реформиране. Това се отнася както до вътрешния, така и до външния бюджетен контрол. Отделът за ревизии и контрол бе трансформиран в Отдел за вътрешен одит, а Сметната палата постепенно се превръща в напълно независима висша одитна институция. И двете институции се нуждаят от политическа и финансова подкрепа, за да повишат нивото и професионализма на своята дейност. Приемането на новия закон за Сметната палата със сигурност ще й даде допълнителна тежест при управлението на финансовите ресурси. Отделът за ревизии и контрол също може да повиши своята ефикасност, но само в случай, че стане пряко подчинен на Правителството, а не на Министерството на финансите, както е в момента.

ПРОЗРАЧНОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ В РУМЪНИЯ

ЧАСТ I

ПРОЗРАЧНОСТ НА БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС В РУМЪНИЯ

Глава I

Достъп до информация

Законови разпоредби за достъп до информация

Румънската конституция гарантира на всяко лице правото на достъп до обществена информация. Властите са задължени да предоставят точна информация на гражданите в рамките на своите отговорности.

Закон № 544 за достъпа до публична информация беше приет през 2001 година. Той въведе в практиката едно конституционно право и регулира основните принципи на взаимодействие между гражданите и публичната власт. Според този закон властите са задължени да дават

информация както директно /като публикуват и актуализират информация в съответния бюлетин и на уеб-страницата си/, така и индиректно /по искане на съответния гражданин/.

Според сложността и обхвата на търсената информация, както и според спешността, с която тя е изисквана, публичните власти са длъжни да отговорят в рамките на 10 до 30 дни. И макар че крайният срок за отговор е 30 дни, още до десетия ден от постъпването на заявлението властите са длъжни да информират гражданина, че времето за отговор ще отнеме време, по-дълго от минималното, заложено в закона.

Отказът да се предостави информация трябва да бъде аргументиран и съобщен на заявителя в рамките на първите 5 дни от постъпването /регистрирането на неговото заявление в отдела за връзки с обществеността в съответната институция. Според румънския закон цялата информация се предоставя в електронен формат.

Свободният достъп до публична информация не засяга следните сфери:

- Информация, свързана с военна, обществена и национална сигурност, ако тя е класифицирана по закон;
- Информация, засягаща икономически и политически национален интерес, ако тя е класифицирана по закон;
- Информация, засягаща търговска и финансова дейност, ако с това би се нарушило авторско или индустриално право или принципа на конкурентността;
- Информация, която със закон е определена като лични данни на гражданите;
- Информация, която засяга административно или наказателно разследване, при положение, че тя може да се отрази на резултатите му, да разкрие конфиденциални източници или да изложи на риск живота и здравето на дадена личност по време или след завършването на разследването;
- Информация, която засяга съдебно дело, ако тя нарушава принципа за честен процес или накърнява правния интерес на която и да било страна по делото;
- Информация, свързана със защита на малолетни и непълнолетни лица, както това е посочено в закон.

Отговорността за защита на информацията се поема от лица и институции, които притежават информацията, както и от държавни институции, които по закон са длъжни да осигуряват защита на класифицираната информация.

Отказът на даден държавен служител да отговори на питане на гражданин се разглежда като дисциплинарно нарушение и води до наказания за провинилото се лице. Гражданинът има право да подаде оплакване до ръководителя на институцията в рамките на 30 дни от момента, в който е подаден / регистриран отказът от информация. Институцията е длъжна да отговори в 15-дневен срок от регистрирането на протеста и да предостави както исканата информация, така и данни за дисциплинарното наказание, наложено на отговорния служител, в случай, че оплакването срещу него е било основателно.

В случай, че смятат правата си за нарушени, гражданите и обществените организации имат право да се обърнат към Административния съд. Срокът за подаване на такава жалба е 30 дни след отказа на съответната институция да предостави исканата информация. Решенията на административния съд подлежат на обжалване според съответния закон. Като първоначалната жалба до съда, така и разглеждането ѝ на апелативна инстанция, се разглеждат по реда на бързото производство, а страните са освободени от съдебни такси. Решението на апелативната инстанция е окончателно и не подлежи на обжалване. Административният съд има правото да принуди съответната институция да предостави исканата информация и/или да изплати компенсация на жалбоподателя.

Достъпът до информация, свързана с бюджета, е гарантиран от два закона: Това са Закон № 544/2001 за Достъпа до публична информация и Закон № 500/2002 за публичните финанси. Отказът от предоставяне на информация, свързана с бюджета, или на каквато и да било публична информация, не е честа практика в Румъния.

Как на практика се осъществява достъпът до информация?

В периода 2002-2006 година Асоциация “Про-Демокрация” (APD) наблюдаваше 669 държавни институции и публични организации в цяла Румъния, за да проследи прилагането на Закон №544/2001 за Свободния достъп до публична информация⁷⁴. На всяка от тези институции бяха изпратени 8 типа заявления, изискващи отговор “ex officio” или отговор “по искане”. Сред тях фигурираше искане, формулирано така: “Копие от документа, съдържащ информация за процента от бюджета на институцията, който е използван за консултантски услуги и експертизи и отразен в отчета за календарната 2006”. Оказа се, че подобна

⁷⁴ Проектът за мониторинг над организациите и институциите, под название “Прозрачно управление”, е осъществен от Асоциация “Про-Демокрация” в партньорство с Transparency International Romania. Той е финансиран от програмата ФАР на ЕС “Развитие на гражданското общество”, 2004 г.

информация се предоставя само при поискване. Друго искане гласеше: “копие от документа, който съдържа информация за годишния отчет на публичните финанси на институцията за календарната 2006 г.” Този тип информация се предоставя *ex officio*.

Според данните на APD от всички 669 наблюдавани институции общо 501 /представляващи 74.89%/ са отговорили на въпросите. Особено обнадеждаващо е положението сред националните институции, където 2 от всеки три запитани са предоставили отговори.

Що се отнася до спазването на чл. 7, параграф 1 на Закон 544/2001, според който “властите и публичните институции имат задължението на отговорят в писмена форма на поисканата информация от обществен интерес в рамките на 10 дни”, показателите са добри – оказа се, че времето, за което институциите обикновено отговарят на запитвания, е около 8 работни дни.

Тази информация ни позволява да заключим, че постигането на прозрачност е реално работещ процес, който занапред би могъл само да се подобрява. Ние смятаме, че причина за този успех е яснотата, с която законодателят е описал процедурата по обжалването на отказа. Там са указани ясни срокове, а жалбоподателят е освободен от такси. Това принуждава публичните власти да отговарят на почти всяко добре обосновано питане от страна на гражданите.

Публикуване на информация, свързана с бюджета

Прозрачността, свързана с данни за националния публичен бюджет, обхваща процесите по формиране, администриране, разпределение и използване на публични фондове, както и отговорностите на публичните институции, ввлечени в процеса на бюджетиране.

Закон № 500/2002 за публичните финанси определя обичайната процедура по управление на бюджета, която обхваща неговото изработване, одобрение и изпълнение на. Регулирането не засяга само държавния бюджет, но също и бюджета за обществено осигуряване, бюджета на специалните фондове, бюджета на министерството на финансите, бюджета на автономните публични институции; бюджета на публичните институции, напълно или частично финансирани от държавния бюджет, от държавния социалноосигурителен бюджет и от бюджетите на специалните фондове, според случая; бюджетите на публичните институции, напълно или частично финансирани от техните собствени бюджети; бюджетите на

фондовете, образувани от външни заеми, договорени или гарантирани от държавата и чието възстановяване, лихви и други суми, трябва да бъдат осигурени от публични фондове; бюджета на невъзвръщаемите външни фондове.

Цялата информация, която е свързана с държавния бюджет и с бюджета за общественото осигуряване, трябва ежегодно да се включва в три вида нормативни текстове. Това са годишните закони за бюджета, законите за неговите изменения, както и годишните отчети по изпълнението му.

Годишните бюджетни закони могат да бъдат изменени по време на изпълнението им, но само със закони, приети най-късно до 30 ноември на текущата година. Същата процедура се прилага и по отношение на самите закони за изменение и допълнение на бюджета, но не и при промяна в графика, заложен в бюджетния календар.

Глава II

Бюджетният процес в Румъния

Законови разпоредби, засягащи бюджетния процес

Проектите за бюджетни закони се изработват от правителството и от министерството на финансите на основата на редица нормативни актове, национални стратегии, прогнози и разчети. На първо място се взимат предвид предвижданията за макроикономическите и социални индикатори за предстоящата бюджетна и следващите я три години, общата фискална и бюджетна политика, както и мерките, заложен в финансовите меморандуми, в меморандумите по споразумения и в други международни конвенции, които са подписани и/или ратифицирани от Румъния.

На второ място правителството се ръководи от изработените секторни политики и стратегии, както и от приоритетите, заложен в проектобюджетите и представени от министерствата. То получава от министерствата предложения за разбивка на разходната част, която включва и финансиране на определени програми, дейности или пакет от дейности. Тези предложения трябва да включват и предвиждане за възможни изменения във всяка програма по време на

предстоящата година. Предложенията за програмите трябва да са разработени така, че да посочват дейностите по нея, свързаните с това разходи, преследваните цели, очакваните резултати, предвижданията за следващите години. Посочват се и очакванията за ефективност на съответната програма, като прогнозата е направена по прецизни индикатори, чийто подбор е добре обоснован.

В изработването на проектозакона правителството също така взема под внимание и предложенията за използване на някои приходи в държавния бюджет, за прехвърляне на средства за местните публични администрации и за финансирането на бюджетния дефицит.

Процедурата по изработване на проектозакона за бюджета следва стриктно определен календар.

До 31 март оторизираните за това институции изработват макроикономическите и социални индикатори, отнасящи се за предстоящата и за следващите я три години. Тези индикатори могат да бъдат обновявани по време на бюджетния процес.

До 1 май Министерството на финансите е длъжно да изпрати на правителството целите на фискалната и бюджетната политика, валидни за предстоящата бюджетна и следващите я три години. Наред с това то трябва да изпрати разходните ограничения за основните бюджетни институции, каквито са министерствата. Правителството трябва да ги одобри до 15 май и да информира парламентарните комисии по бюджет, финанси и банково дело за основните насоки на своята макроикономическа политика и политиката си в областта на публичните финанси.

До 1 юни министърът на финансите предава на министерствата макроикономическата рамка на бюджета. В нея се уточнява контекста, в който е изработен проектобюджетът, методологията за изработването му, както и разходните ограничения, приети от правителството.

В случай, че настъпят изменения в макрорамката на бюджета, които изискват промяна на разходните ограничения, това трябва да бъде уредено от правителството по предложение на министъра на финансите. До 15 юни Министерството на финансите трябва да съобщи на министерствата разходните ограничения, за да се финализира предложението за бюджет.

До 15 юли министерствата са длъжни да предадат на министъра на финансите предложенията си за бюджет и анексите към него, като са длъжни да се съобразят с разходните ограничения и с предвижданията за следващите 3 години. След консултации с правителството, двете камари на парламента приемат собствените си бюджети и ги препращат на правителството, което да ги включи в проектозакона за държавния бюджет. Местната публична администрация има същото задължение да предаде своите предложения за консолидиран бюджет и за сумите, осигурени от някои приходи на държавния бюджет.

Министерството на финансите разглежда проектите за бюджет и ги обсъжда с министерствата. В случай на несъгласие решението се взема от правителството. Проектите за бюджет и анексите се предават на министерството на финансите до 1 август на съответната година.

Законите за бюджета имат устойчива вътрешна структура. Приходната и разходната част трябва да бъдат групирани отделно. Разходите трябва да имат ясно посочено предназначение и да бъдат представени в детайли. В анекс към бюджета на всяко министерство се посочва броят на постоянните или временно наети служители, както и размерът на основните възнаграждения. Броят на служителите, определен за всяка публична институция, не може да бъде увеличаван. Капиталовите разходи се посочват във всяка бюджетна глава, съобразно със задълженията по кредитите и с продължителността за осъществяване на инвестициите. Програмите, разработвани от съответните министерства, се одобряват като анекси към бюджетите. Отново в анексите се вписват и невъзвращаемите външни заеми.

До 30 септември Министерството на финансите изработва проектите на бюджетните закони и ги предава на правителството. Проектът за държавен бюджет се придружава от доклад за макроикономическата ситуация за предстоящата бюджетна и следващите я три години. Този доклад включва преглед на макроикономическата политика, в контекста на която е изработен проектобюджетът, както и правителствената стратегия в областта на публичните инвестиции. Докладът и проектозаконите за бюджета трябва да се вписват във фискалната и бюджетната политика на правителството. След като правителството приеме проектите, то ги предава за гласуване на парламента. Срокът за това е 15 октомври всяка година.

Прозрачност в практическото осъществяване на бюджетния цикъл

В Международния бюджетен индекс 2006 Румъния получава 66% от възможните 100.

Голяма слабост на Румъния е неравното публикуване на информация на различни етапи от бюджетния цикъл. Например, не се предоставят и не се публикуват данни на етапа на подготовката на бюджета. Процесът на изработването му протича по-скоро встрани от вниманието на гражданите. Той става достояние на широката общественост едва в деня, в който е приет. Тогава той е публикуван на интернет страницата на министерството на финансите за безплатен достъп.

Оттук нататък обществото има поэтапно достъп до информация, като това обхваща предварителния публичен дебат за проектобюджета, а после и за изпълнението му. Медиите разпространяват информация за съдържанието на бюджета, с изключение на онези негови части, които по закон не могат да бъдат публикувани, защото се отнасят до класифицирана информация.

Месечните отчети на консолидирания бюджет, основните приходи и разходи, се публикуват на уеб страницата на Министерството на финансите. Информацията, свързана с изпълнението на годишния консолидиран бюджет, е достъпна едва след като е преминала през одобрението на Парламента и е публикувана в Държавен вестник на Румъния.

Проблем за Румъния е информацията за бюджетите на отделните институции. Тя достига до гражданите чрез уеб сайта на Министерството на финансите, но съдържа единствено данни от проектобюджета, одобрен от Парламента. В нея липсват данни за начините, по които той ще бъде изпълнен. Впоследствие, когато се представят и публикуват годишните отчети, в тях липсват подробности, които да позволят сравнението между проектобюджета и неговото последвало изпълнение. Румънската Сметна палата изготвя отчети, които са публични, но в тях няма информация за това дали нейните препоръки са били спазени. Отчетността би се подобрила значително, ако данните бъдат представяни в подробен вид и на всяко полугодие. Подобни документи биха осигурили необходимата обществена информация за предстоящите дейности по бюджетния процес до края на годината.

От особен интерес за румънското общество са специалните фондове, с които се разпорежда правителството и публичните инвестиционни програми, които се лансират от отделни министерства.

Към държавния бюджет се включени два специални фонда, които са на разположение на

правителството. Това са Резервният бюджетен фонд и Извънредният фонд. Разпореждането със средства от тях не е достатъчно добре регулирано в румънското законодателство и обществото не винаги е информирано за това как и защо те се разходват.

Резервният бюджетен фонд служи за финансиране на някои спешни или неочаквани разходи, възникнали по време на изпълнението на бюджета. В такива случаи е нужно правителствено решение, с които суми от този фонд се разпределят между някои министерства и бюджетни институции. Разпределянето на суми от Резервния бюджетен фонд за местните бюджети се извършва чрез увеличаване на определени пера от приходната част на държавния бюджет или чрез преки целеви преводи от държавния към местните бюджети за инвестиции, частично финансирани от външни заеми.

Извънредният фонд служи за преодоляването на щети, нанесени от природни бедствия и за подпомагане на лица, пострадали от бедствия. Разпореждането със суми от него е възможно с правителствено решение за финансиране на неотложни действия. По време на изпълнението на бюджета Извънредният фонд може да бъде увеличен от правителството за сметка на Резервния бюджетен фонд. Това зависи от съответните нужди за управление на ситуация, настъпила след природно бедствие.

Изпълнение на бюджета и междинно отчитане

Сроковете за изпълнение на бюджета зависят от приетия бюджетен календар. Обикновено изпълнението на бюджетите започва на 1 януари и завършва на 31 декември.

В случай, че бюджетните закони не бъдат приети поне три дни преди изтичането на сроковете за изпълнение на бюджета, правителството е длъжно да работи според мерките, заложи в бюджета за предходната година. В такъв случай месечните разходи по правило не могат да надвишават 1/12 от предвиденото в бюджета за предходната година, с изключение на специални случаи, които са добре обосновани от министерствата. Публичните институции и новите дейности, приети през текущата година, но стартиращи едва от 1 януари на следващата бюджетна година, се финансират /до приемането на бюджетния закон/ в рамките на 1/12 от предвиденото за тях в проектобюджета.

Всяко действие, свързано с разпореждане с бюджета, трябва да е заложило и одобрено в годишния бюджет. Бюджетът влиза в сила след като е гласуван от парламента, подписан от

президента и публикуван в Част първа на Държавен вестник. Одобрените бюджетни кредити са разрешени за целия период на изпълнението на бюджета.

Разходите за личния състав, които бюджетните институции одобряват, не може да надвишават общата бюджетна рамка. Тези разходи не могат да бъдат използвани и за други пера. Целевите бюджетни средства за едно министерство не могат да бъдат трансферирани към, нито пък да бъдат кредитирани от друго министерство. По подобен начин бюджетните средства, отпуснати по дадено перо, не могат да бъдат използвани за финансиране на друго перо. Трансферът на бюджетни средства по пера е в компетенциите на съответното министерство, което обаче не може да излиза от рамките на собствения си бюджет. Тези трансфери не могат да надвишават с повече от 10% общия бюджет на съответното министерство и те трябва да бъдат извършени поне един месец преди осъществяването на разхода. Прехвърлянето на кредити от едно перо към друго, както и от една програма към друга, става след одобрение. Тези трансфери обаче не могат да надвишават 10% (съответно до 5% за програмите) от предвидения бюджет на съответното ведомство и то след съгласието на Министерството на финансите. Преводът на бюджетни средства може да се осъществи през последното тримесечие на бюджетната година. Забранени са трансферите на бюджетни средства от онези пера, които са били увеличени от резервния фонд и извънредния фонд. Прехвърлянето на бюджетни средства трябва да бъде предварително одобрено. Същевременно тези трансфери трябва да бъдат съпроводени от подробен разчет за изпълнението им перо по перо до края на бюджетната година. Пет дни преди изтичането на всеки месец министерствата трябва да предоставят на Министерството на обществените финанси отчет за одобрените бюджетни средства съгласно инструкциите, спуснати им от Министерството.

Средствата от невъзвръщаеми външни фондове и средствата от независими публични институции се разпределят по тримесечия в зависимост от законовите срокове за събираемост на приходите, от сроковете за установяване на източниците за финансиране на бюджетния дефицит, от приходите и разходите, одобрени в държавния бюджет, средствата за социално-осигурителния фонд, както и от средствата от външни кредити, договорени или одобрени от правителството.

Разпределението на бюджетните приходи и разходи по тримесечия трябва да бъде одобрено от Министерството на финансите /ако става дума за приходни и разходни пера, за бюджетите на специалните фондове, за социално-осигурителния бюджет или за средствата, приспаднати

от определени приходи от държавния бюджет, както и за трансфери от държавния към местните бюджети;/ от министерствата /ако става дума за техните собствени бюджети или за второстепенните или третостепенните разпоредители с бюджетни кредити/ или от второстепенните разпоредители с бюджетни кредити /ако става дума за техните собствени бюджети или за бюджетите на третостепенните разпоредители с бюджетни кредити/.

Отчитане на годишния бюджет

Министърът на финансите изготвя годишен отчет за изпълнението на държавния бюджет, както и отчет за годишния бюджет на държавното обществено осигуряване. Той прави това на основата на сведения, предадени от министерствата, на основата на отчетите по текущия баланс, на бюджета за държавно и обществено осигуряване и на бюджетите на специалните фондове, предадени от институциите, които по закон са отговорни за специалните фондове.

Годишният отчет по бюджетите на държавата, общественото осигуряване и специалните фондове се изготвят по структурата на приетите закони за бюджета и са придружени от анекси за годишното изпълнение на бюджетите на министерствата, включващи и собствените им анекси.

До 1 юли на годината, следваща годината за изпълнение, правителството анализира и предава на парламента за одобрение годишните отчети по бюджетите на държавата, държавното обществено осигуряване, както и други годишни отчети. Те се приемат със закон, след проверка, извършена от Сметната палата.

ЧАСТ II

КОНТРОЛ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Глава I

Вътрешен контрол над бюджета

Нормативни разпоредби, свързани с вътрешния контрол

В Румъния съществуват три форми на бюджетен контрол: административен, политически, и *a posteriori*. Административният контрол се упражнява от министъра на финансите чрез агенциите, които са на негово разпореждане: Националната агенция за данъчна администрация, Регионалните дирекции за публични финанси, Общинските бюра за финансов контрол.

По предложение на министерствата всяко тримесечие Министерството на финансите одобрява съответните приходи и разходи. По време на изпълнението на бюджетите Министерството на финансите упражнява стриктен контрол, тъй като плащанията, заявени от бюджетните институции могат да се осъществят само ако бюджетите им са предадени на и одобрени от Трезора. Същевременно Министерството на финансите осъществява контрол чрез назначените от него във всяко едно министерство инспектори.

Глава 2

Външен контрол

Роля на Сметната палата

Контролът върху бюджета, извършван *a posteriori*, се упражнява от Сметната палата. Тя е висшата институция за външен финансов контрол върху формирането, управлението и използването на финансови средства от държавния и публичния сектор.

Според Конституцията на Румъния и Закон 94 от 1992 г., Сметната палата е независим орган, който работи в тясно сътрудничество с Парламента на страната. На административно-териториално ниво тя действа чрез своите местни камари. Ролята на Сметната палата е да удостоверява, че съответните административни единици спазват румънското законодателство за управление на публични финанси. Нещо повече – Сметната палата контролира ефективността на работата на бюджетните институции.

Сметната палата има правомощията да извършва следния контрол:

- Върху формирането и използването на държавния бюджет, бюджета за обществено осигуряване и бюджетите на административно-териториалните единици, както и

върху прехвърлянето на фондове в рамките на тези бюджети;

- Върху създаването, използването и управлението на специални фондове на Трезора;
- Върху образуването и управлението на публичния дълг и върху правителствените гаранции за вътрешни и външни заеми;
- Върху използването на бюджетни средства, предоставени за инвестиции, подпомагане и други форми на финансова подкрепа за държавни или административно-териториални звена;
- Върху формирането, управлението и използването на публични фондове от административните власти и от публичните институции, посочени от закон, както и от независими институции, които са натоварени с дейности в областта на общественото осигуряване;
- Върху управлението на публичното и частно културно наследство, намиращо се под закрилата на държавата, административно-териториалните единици и публичните институции;
- Върху формирането, използването и управлението на финансови ресурси, предназначени за защита на околната среда, подобряване на качеството на живот и на условията за работа;
- Върху използването на фондове, предоставени на Румъния от ЕС през неговата съфинансираща програма САПАРД;
- Върху използването на фондове за финансово подпомагане, предоставяни на Румъния от ЕС и от други международни финансиращи институции;
- Върху други области, върху които законът е предоставил на Сметната палата правомощия за контрол.

Сметната палата определя свои представители, които да контролират как бюджетните институции използват ресурсите от консолидирания бюджет:

- Трина счетоводители от Дирекцията за финансов контрол отговарят за министерствата;
- Директор, заместник-директор, старши служител от Дирекцията за финансов контрол и инспектор за финансов контрол, различен от този, който извършва одит, отговарят за бюджетните институции на общинско ниво;
- Директор, заместник-директор и старши служител от Дирекцията за финансов контрол отговарят за град Букурещ.

Ако докладите им установят нередности в управлението на публичните финанси, Сметната палата може да препоръча уволнението на лицата, отговорни за тях. В случай на по-тежки нарушения Сметната палата може да сезира прокуратурата и да изиска разследване на фактите, за които предполага, че са престъпления по наказателния кодекс на страната.

Сметната палата се ръководи от независима преценка за дейностите, които предприема във връзка с контрола. За нея са задължителни решенията на само един външен орган. Това е парламентът, който може да ѝ възложи извършване на съответна проверка. Всяка година Сметната палата публикува доклад за дейността си в Държавния вестник на Румъния и на собствената си интернет страница www.rcc.ro

През 2006 година румънската Сметна палата е произвела 4 357 контролни документа и е представила 437 одитни доклада. Към времето, в което е писан този доклад, Главният инспекторат е анализирал 844 контролни документа на Сметната палата, а прокурорите са разследвали общо 1277 случая. 322 от тях са били внесени в съда, който сега е в процес на установяване на щетите. Други 47 документа, по които Сметната палата е сезирала прокуратурата, са били приети за основа на разследвания по Наказателния кодекс и предадени на Националната дирекция “Антикорупция”⁷⁵.

Реформа на външния контрол

Румъния се нуждае от допълнителни реформи, които да превърнат Сметната палата в работещ висш одиторски орган. Към този момент законодателството не ѝ предоставя всички функции, които би трябвало да има една одиторска институция. Например, проектозаконът за държавния бюджет и неговите изменения в хода на годината не подлежат на одитиране. Необходимо е изменение в законодателството, което да въведе такава одитна процедура и да я повери на Сметната палата.

Друг проблем с външния контрол е свързан с изпълнението на бюджета, което е подготвяно от Министерството на финансите. То се основава само на данни от Трезора, без това да е съпроводено с одит или проверка от специализирания орган за това, какъвто е Сметната палата. Всъщност, одитният доклад на Сметната палата няма обвързващ характер, и в случай, че нейната оценка за изпълнението на бюджета е отрицателно, от това не произтичат

⁷⁵ Source – “The 2006 Public Report of The Romanian Court of Audit” – <http://www.rcc.ro/documente/rp2006.pdf>

последници. Слабостите в статута и функциите на Сметната палата обуславят и недостатъчно доброто взаимодействие на тази институция с изпълнителната власт по време на бюджетния процес.

Политически контрол върху бюджета

Политическият контрол върху бюджета се осъществява от парламента, като протича в две фази. Първата от тях гарантира контрол *a priori* и се проявява по време на обсъжданията на проектозакона. Тогава се проверява точността на данните, обсъждат се нуждите и се разглежда графика за изпълнение на бюджета, като същевременно с това се установява дали предложеният бюджет се вписва в стратегическите цели на страната. Във втората фаза контролът протича *a posteriori*. Тогава се проверява изпълнението на бюджета и се гласува отчета, предоставен от правителството.

Според румънската конституция и двете камари на румънския парламент имат равни права по отношение на приемането на държавния бюджет.

Проектобюджетът се предоставя първоначално на специална двукамарна комисия на парламента /комисия по бюджет и финанси/. Тя има консултативна роля. Членовете ѝ могат да препоръчат одобрение на проекта или да внесат допълнения, които впоследствие се обсъждат на обединено пленарно заседание на двете камари при обсъждането на бюджета. Бюджетите се одобряват от парламента изцяло или на части. Разглеждат се също и дългогодишните кредити. Предвижданията за следващите три години представляват информация за необходимото средносрочно финансиране и не подлежат на разрешение за съответните бюджетни години.

ЧАСТ III

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Обобщение на успешните практики за прозрачност на бюджета в Румъния

А. Увеличаване на прозрачността и почтеността на публичната администрация.⁷⁶

Прозрачността и гъвкавостта на румънската публична администрация е необратим процес в контекста на членството на страната в ЕС. Основна цел на румънската публична администрация е да разширява и задълбочава обучителните програми за служителите в публични сфери, като особено набляга на по-чувствителните области, каквито са комуникациите и връзките с обществеността.

Б. Свободен достъп до информация от обществен интерес.

Закон 544/2001 за свободния достъп до информация от обществен интерес представлява първата практическа стъпка към гарантирането на правото на гражданите да бъдат информирани. В същото време Закон 371/2006 защитава от оповестяване всяка информация, която може да наруши принципа на конкуренция, индустриални или интелектуални права.

Допълнителен закон 380/2006 изрично задължава публичните власти да предоставят на гражданите договорите, които сключват. Тази законодателна мярка се бори с доскорошната правителствена практика да отказва достъп до договорите под предлог, че това е класифицирана информация.

В. Оповестяване на данъчните длъжници

Всяко тримесечие Министерството на финансите публикува на своята уеб страница списък на публичните и частни компании, които не са изплатили данъчните си задължения.

Изводи и препоръки

В сравнение с други страни от Централна и Източна Европа Румъния е извършила важни стъпки в посока на достъпа до публична информация, макар и да й предстоят още много реформи. Макар че положението на страната в това отношение е несравнимо със ситуацията отпреди 1989 година, изтеклите 18 години се оказаха изненадващо дълъг период, нужен за реализирането на толкова важни за демокрацията проекти като достъпа до информация и

⁷⁶ Това представлява цел номер едно в приоритетните области на Румъния: превенция, прозрачност и ангажиране на гражданите в националната антикорупционна стратегия /2005-2007/

участието на гражданите във взимането на решения.

Достъпът до бюджетна информация в Румъния е съществен, когато става дума за процеса на приемане на бюджета, но по-скоро е частичен, когато става дума за процеса на неговото изработване и последвало изпълнение. Необходимо е още по-голямо отваряне на изпълнителната власт към обществото, което да укрепи връзката между гражданите и администрацията и да ангажира гражданското общество във формулирането на публични политики.

За да се подобрят бюджетните практики и прозрачността на бюджетния процес, са необходими следните мерки:

1. Всяко полугодие би трябвало да се публикуват данни за разходите по пера;
2. Министерството на финансите трябва да публикува на всяко тримесечие баланс на консолидирания бюджет, а в случай на дефицит да определи реда и мерките, с които да се преодолее тази финансова ситуация;
3. При приемането на всеки бюджет да се взема под внимание изпълнението на бюджета за предходните години, както и доклада на Сметната палата;
4. Одитният доклад трябва да има обвързващ характер, а в случай, че той не е положителен, изпълнението на бюджета би трябвало временно да се прекрати до изясняване на проблемите;
5. Да се публикуват сумите по специалните фондове, които правителството предоставя на местната администрация, както и критериите за тяхното отпускане;
6. Да се създадат възможности за ангажиране на гражданите в обсъждането на проектобюджета и на процеса на неговото изпълнение;
7. Да се въведе одитна процедура за проектозакона и на неговите изменения, която да се повери на Сметната палата;
8. Да се въведат рестриктивни мерки за дейността на правителството в рамките на правомощията му да се разпорежда с бюджетния Резервен фонд;
9. Да се създаде законова рамка за публикуване на приходите от приватизация и да се установят критерии за преразпределянето на този ресурс;
10. Да се въведат рестриктивни мерки за изпълнителната власт по отношение на трансфери от бюджетния излишък за покриване на дефицита в бюджета на социалното и здравното осигуряване;
11. Всяка година да се публикува опис на публичното и частно културно наследство,

намиращо се под закрила на държавата;

12. Всяко тримесечие да се публикува доклад за управлението на публичния дълг, както и списък с правителствените гаранции за получаване на вътрешни и външни заеми;

13. Да се подобри прогнозния капацитет във формирането на бюджета, за да се ограничи, доколкото е възможно, изменението на бюджета по време на изпълнението му;

14. Да се развие взаимодействието между правителството и Сметната палата по отношение на вътрешния и външен одит на изпълнението на бюджета.