

Revidirani nacrt, 11.januar 2013.
Informativni dokument za PEMPAL Budžetsku zajednicu prakse

**“Konkretni programi i pristupi proceni učinka u Irskoj - sa posebnim osvrtom
na oblasti državne uprave i socijalne politike”**

Tom Ferris

Tirana, 25-28. februar 2013.

Pregled¹

Ekonomija Irske je pogođena snažnom krizom 2008, nakon decenije jakog rasta. Neodrživo proširivanje bankarskih kredita podstaklo je narastanje tzv. “mehura” tržišta nekretnina i prekomeran nivo domaće potrošnje. S pucanjem mehura tržišta nekretnina, irski bankarski sistem pretrpeo je finansijske gubitke istorijskih razmera. Tadašnja Vlada Irske donela je odluku da spase bankarski sektor dajući garancije za gotovo sve njihove obaveze i kroz dokapitalizaciju banaka javnim sredstvima. Iako je ovo funkcionisalo neko vreme, nije se u potpunosti shvatila veličina problema. Gomilanje velikih bankarskih gubitaka izvršilo je jak pritisak na fiskalnu poziciju. Do jeseni 2010, finansijska tržišta su zaključila da je ugrožena održivost glavnog duga. Vlada je bila prinuđena da traži finansijsku pomoć od MMF, EU i ECB (Trojka) kao podršku programu ekonomskog prilagođavanja, najčešće poznatim u Irskoj kao "otkupnina" (eng. bail out). Finansijski zalog od 85 miliona evra je dat kako bi se obezbedilo malo prostora da Irska poboljša svoju situaciju. Sa svoje strane, Vlada je morala da preduzme značajne korake da bi povratila red u javne finansije, preko korekcija prekomernog deficita, stavljajući odnos duga prema BDP na silaznu putanju i uvodeći mnogo strožiju kontrolu javne potrošnje. Veliki jaz između prihoda i rashoda države i dalje postoji, i mora se dalje smanjivati u 2013, kao i na srednji rok. Iako će ekonomski oporavak tome doprineti, deo ove pukotine je strukturne prirode i zahteva da se konsolidacija i procesi strukturnih reformi nastave u budućnosti - vidi nova predviđanja Ministarstva finansija ispod (preuzeto sa zvaničnog sajta <http://budget.gov.ie/budgets/2013/2013.aspx>)

Glavna predviđanja makroekonomskih i fiskalnih varijabli 2012-2015

Makroekonomska predviđanja (% promene, osim ako nije drugačije navedeno)

	2012	2013	2014	2015
Realni BNP	1,4	0,9	1,7	2,1
Realni BDP	0,9	1,5	2,5	2,9
HICP (potrošačke cijene)	2,1	1,7	1,8	2,0
Zaposlenost	- 1,2	0,0	0,9	1,3
Nezaposlenost (% radne snage)	14,8	14,5	13,9	13,0

Fiskalna predviđanja (% BDP, osim ako nije drugačije navedeno)

Opšti bilans vlade	-8,3	-7,5	-5,0	-2,9
Opšti dug vlade	118	121	120	117
Zahtev za zaduživanje trezora (u milijardama evra)	15,6*	15,3	11,2	7,5

Izvor: Ministarstvo finansija

Komentar:*Izuzima se isplata IBRC pismene obaveze iz 2012. koja je namirena vladinom obveznicom.

¹ Ovaj informativni dokument je pripremio Tom Ferris na osnovu zvaničnih izvora podataka u Irskoj, ali ga ne treba koristiti kao zvanično tumačenje ovih podataka.

U Obuhvatnom Izveštaju o rashodima 2012-14, iz decembra 2011., Vlada Irske najavila je set reformi u strukturiranju budžeta sa ciljem da se unapredi upravljanje javnim rashodima u Irskoj. Glavni razlog za reforme bio je prelazak na procese koji bi bili otvoreniji i transparentniji, gde bi se javna sredstva raspoređivala na oblasti u kojima se mogu koristiti - i gde bi se to videlo - na koristan način, sa poboljšanim rezultatima za građane i društvo. Ove reforme uključuju promene u tradicionalnim ulogama svih aktera u budžetskom procesu - donosilaca odluka, resornih i centralnih ministarstava, vlade i parlamenta - i omogućavaju jasniju odgovornost i učešće javnosti u odnosu na ono što se postiže.

Osnovni cilj reformisane budžetske strukture u Irskoj jeste pomeranje fokusa u vladinom planiranju budžeta na resurse koji su zaista dostupni, i odvajanje od tradicionalnih procesa "odozdo na gore", gde ukupni rashodi za jednu godinu postaju vidljivi tek pošto se svi zahtevi uzmu u obzir. U skladu sa ovim novim pristupom, Srednjoročni fiskalni izveštaj 2013-2015. (MTFS) objavljen je u novembru 2012. i on pruža svežu sliku o strategiji konsolidacije za tri naredne godine, uzimajući u obzir najnovije ekonomske i fiskalne prognoze Ministarstva finansija. Budžet i projekcije rashoda za 2013. obuhvaćene su ovim opštim fiskalnim okvirom. Razvoj događaja u ekonomskom upravljanju na nivou EU će takođe imati uticaja na fiskalni okvir planiranja u Irskoj, kao što ga ima program finansijske pomoći MMF, EU i ECB (Trojka).

Važno je da se razume značaj vladinog Plana reformi javne službe u doprinosu ponovnom uspostavljanju reda u javnim finansijama. Plan je predstavljen u novembru 2011., i njegova primena već menja irsku javnu službu u smislu načina na koji je organizovana, načina na koji se rukovodi ljudima i načina na koji se upravlja rashodima. Broj uposlenih u javnoj administraciji su sad niže za 28,000 (na oko 292,000) od svoje najviše vrednosti (od oko 320,000) krajem 2008. Plaćanja u državnoj blagajni smanjena su za 17,7% između 2009. i 2012, sa 17,5 milijardi evra (bruto) na 14,4 milijarde evra (neto nakon odbitka za penziju). Tokom perioda 2009-2015, očekuje se da će se plaćanja iz državne blagajne smanjiti za 3,8 milijardi evra ili 3,3 milijarde evra nakon što se izuzme očekivano povećanje troškova penzija u javnom sektoru.

Ovaj informativni dokument nadalje sumira glavne inicijative i događaje koji su se dešavali poslednjih godina. Radi lakšeg čitanja, materijal je predstavljen iz tri dela:

- Deo A: Spoljni pokretači
- Deo B: Nove domaće inicijative
- Deo C: Tekući domaći procesi

Deo A: Spoljni pokretači

A.1 Uticaji EU i Zakon o fiskalnoj odgovornosti 2012

U martu 2012, Ministarstvo finansija je objavilo dokument za diskusiju pod nazivom "Reformisanje budžetskog okvira Irske". Na to je snažno uticao razvoj događaja na evropskom nivou. Ovi događaji obuhvataju Pakt za razvoj i stabilnost² i druge procese ekonomskog upravljanja EU, kroz usvajanje takozvanog "paketa od šest mera" i Sporazuma o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju ("Fiskalni kompakt"). Nakon usvajanja Fiskalnog dogovora od strane građana Irske na referendumu održanom 31.maja 2012, Akt o fiskalnoj odgovornosti 2012 (FRB), objavljen je 18.jula 2012. On je sada usvojen u parlamentu i postao

² Pakt za stabilnost i razvoj (SGP) je okvir EU zasnovan na pravilima za koordinaciju nacionalnih fiskalnih politika u ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU).

je zakon u novembru 2012. Uvođenje zakona je bio deo šire agende budžetske reforme, zacrtane u Programu za Vladu, mart 2011. i Programu finansijske podrške EU/MMF. Zakonodavstvo je uzelo u obzir zbivanja koja su sledila na evropskom nivou, uključujući sprovođenje Ugovora o fiskalnom dogovoru ("fiskalni kompakt").

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (FRA) daje legitimitet Fiskalnom savetodavnom veću Irske; to je sada statutorno telo. Veće je prethodno funkcionisalo na privremenoj osnovi. U januaru 2012, Veće je objavilo izveštaj "Jačanje fiskalnih institucija u Irskoj", koji je izneo viđenja o izgledu fiskalnog veća.

Svrha FRA obezbeđuje sprovođenje Člana 3 i 4 Fiskalnog dogovora ("fiskalnog kompakta") u domaćem zakonu Irske. FRA nameće dužnost Vladi da osigura poštovanje budžetskih pravila i pravila duga, predviđenih u FRA. Budžetsko pravilo zahteva da budžetska pozicija centralne vlade mora biti:

- Balansirana ili u suficitu i da će ovo biti zadovoljeno ako je godišnji strukturni bilans na nivou srednjoročnog budžetskog cilja (MTO); ili
- Godišnji strukturni bilas centralne vlade usklađen sa putem prilagođavanja prema MTO, kao što je određeno u skladu sa SGP; osim ako
- Neuspeh da se ostvari MTO ili ostane na putu prilagođavanja prema MTO, dozvoljen je u vanrednim okolnostima, kako su definisane u SGP.

Ako dođe do neuspeha u usklađivanju sa budžetskim pravilom i odstupanja od MTO ili je put prilagođavanja veći od 0,5% BDP-a i ne postoje vanredne okolnosti, od vlade će se zahtevati da implementira korektivni mehanizam. Odredbe ove korekcije su sastavljene u svetlu Opštih principa koje je usvojila Evropska komisija.

FRA takođe predviđa implementaciju pravila duga u skladu sa zahtevima SGP. Pravilo duga zahteva da dug centralne vlade koji premašuje 60% BDP-a mora da se smanji za dvadeseti deo prekoračenja preko zadatog limita svake godine. U slučaju Irske, pravilo duga će se primenjivati pune tri godine nakon što napusti svoju sadašnju proceduru preteranog deficita (EDP) 2015.

Dodatne informacije, o nastanku FRA, nalaze se u članku pod nazivom "*Potreba za većom fiskalnom odgovornošću*", Toma Ferrisa³, koji će biti distribuiran učesnicima konferencije BZP u Tirani, februar 2013.

A.2 Program finansijske podrške EU/MMF

Mora se razumeti da mnoge reforme koje su uvedene (i koje se uvode) pokreće Program finansijske podrške Irskoj EU-a/MMF-a (češće poznat kao "otkupnina"), koji je dogovorila prethodna vlada Irske 28. novembra 2010. On Irskoj daje 85 milijardi evra. Samodoprinos irske države iznosi 17,5 milijardi evra, kroz kombinaciju sredstava in Nacionalnog fonda za penzijske rezerve (NPRF) i gotovinski saldo trezora, sa elementom spoljne podrške koji stoga iznosi 67,5 milijardi evra. Dostupna spoljna pomoć obuhvata sledeće:

- €22.5 milijardi iz Evropskog mehanizma finansijske stabilnosti (EFSM);
- €22.5 milijardi u kojima je €17.7 milijardi Evropske ustanove za finansijsku stabilnost (EFSF) i bilateralni zajmovi od VB (€3.8 milijardi), Švedske (€0.6 milijardi) i Danske (€0.4 milijardi), i
- €22.5 milijardi od MMF.

³ "*Scrutiny of Statements of Strategy*", Public Affairs Ireland (PAI) Journal, Issue No. 87, October 2012.

Odredba o finansiranju pod Programom zavisi od usklađivanja sa uslovima i zahtevima izveštavanja definisanim u dokumentima Programa. Za svrhe praćenja, aktivnosti se prate u pet kategorija:

i) *Stalni uslovi*: Ovo su kontinuirani uslovi vezani za praćenje javnih finansija, praćenje finansijskih tržišta radi mogućnosti da se na njih vrati i obaveza da se konsultuju Evropska komisija, ECB i MMF o usvajanju politika koje nisu dosledne sa ovim memorandumom.

ii). *Fiskalna konsolidacija*: Uglavnom je sprovodi Ministarstvo finansija i Ministarstvo javne potrošnje i reforme u budžetu 2011. do 2013. Ipak, aktivnosti potrošnje u ovim budžetima - uključujući nivoe potrošnje/limite i brojčane limite - imaju direktan uticaj na sva ministarstva.

iii). *Reforme finansijskog sektora*: One se tiču supervizije, obnove kapitala i smanjenja u finansiranju fiksnih troškova bankarskog sektora i implementira ih Ministarstvo finansija i centralna banka.

iv). *Strukturne reforme*: Cilj je da se unapredi konkurentnost ekonomije kroz reformisanje tržišta rada, reformu naknada za nezaposlenost, penzija i poboljšanje konkurentnosti u sektorima kao što su zdravstvo, pravni sektor, maloprodajni sektor i reformisanje režima ličnog duga.

v). *Strukturne fiskalne reforme*: Ovde će ključni element biti zakon o fiskalnoj odgovornosti koji predviđa nezavisno fiskalno savetodavno veće i zakonski okvir za srednjoročni okvir potrošnje da bi se obezbedili obavezujući višegodišnji limiti potrošnje.

Do sada, Irska ispunjava obaveze iz Programa. **Tabela 1** ispod pokazuje broj ispunjenih uslova i onih koji su identifikovani za naredne kvartale (od novembra

Tabela 1: Aktivnosti koje se zahtevaju pod Programom EU/MMF

Opis kategorije	Aktivnosti zahtevane/završene Q 4 2010-Q2 2012	Aktivnosti zahtevane/završene Q3 2012	Ukupne aktivnosti završene do sad	Aktivnosti zahtevane za Q4 2012	Aktivnosti zahtevane (Q1 2013-Q4 2013)	Ukupne aktivnosti zahtevane Q4 2010-Q4 2013
Stalni uslovi - primenjuju se na trajanje programa	(6-10)	(11)	(11)			
Fiskalna konsolidacija	12		12	5		17
Reforma finansijskog sektora	83	18	101	16	47	164
Strukturna reforma	31	11	42	8	10	60
Strukturna fiskalna reforma	6	4	10	0	1	11
Total*	132	33	165	29	58	252

Izvor: Ministarstvo finansija

Komentari:

Stalni uslovi su tekući i nisu uključeni u ukupne kvartalne zbirove.

**Ovde postoji element preklapanja i ponavljanja kod nekih od pobrojanih zadataka.*

Deo B: Nove domaće inicijative

B.1 Srednjoročni okvir potrošnje

U skladu sa opštim fiskalnim planovima Irske, novi Srednjoročni okvir potrošnje (MTEF) pruža više jasnoće i sigurnosti oko raspodela dostupnih svakom ministarstvu u narednom trogodišnjem periodu. On utvrđuje srednjoročnu fiskalnu strategiju vlade, čiji je glavni cilj da povrati red u javne finansije tako što će korigovati preterani deficit i smanjiti odnos duga

prema BDP-u. Ovo je neophodan uslov za obnavljanje održivog rasta ekonomije i zapošljavanja. Ovaj pristup takođe omogućava strukturno, srednjoročno planiranje i prioritizaciju unutar svake oblasti, sa punim javnim doprinosom i parlamentarnim nadzorom.

Obuhvatni izveštaj potrošnje 2012-14 (CER), iz decembra 2011, uveo je ministarske limite rashoda za 2013. na administrativnoj osnovi i oni su činili temelj na kojem vlada odlučivala o detaljnoj raspodeli rashoda za 2013. U septembru 2012, vlada je objavila Predlog (izmene i dopune) zakona o ministarstvima i sekretarijatima 2012, čijim bi se usvajanjem ovi višegodišnji limiti zasnivali na statutornim temeljima, što bi obezbedilo da ova reformska mera postane stalna strukturna karakteristika budžetskog okvira Irske. Statutorne odredbe Predloga zakona biće dopunjene cirkularnim pismom Ministarstva javne potrošnje i reforme koje će utvrditi detaljna operativna pravila za limite potrošnje, uključujući prenošenje tekućih ušteda od potrošnje iz jedne godine u sledeću.

Posebna vladina publikacija - "Izveštaj o potrošnji 2013", decembar 2013 - pruža nove informacije o limitima za 2013. i 2014, koji su utvrđeni u 2011, uzimajući u obzir pritiske i prilagođavanja. Kao što je najavljeno u CER, vlada je odlučila da bi svež obuhvatni pregled rashoda trebalo da se sprovedi periodično da bi se višegodišnji limiti potrošnje prilagodili novim vladinim prioritetima i da treba da se zasniva na novim evaluacijama o tome koji programi rashoda isporučuju vrednost za uloženi novac. Očekuje se da će naredni proces pregleda rashoda početi tokom 2013, kako bi se postavile osnove za nove trogodišnje limite.

B.2 Pravilnik javnih rashoda

U CER-u 2011, Vlada je uvela novi Pravilnik o vrednosti za uloženi novac da bi obezbedila da se javna sredstva koriste efektivno, efikasno i da su predmet stalne stroge provere. Tokom 2012, pravilnik je dalje razvijen u Pravilnik javnih rashoda (vidi **www.publicspendingcode.per.gov.ie**) posle detaljnih konsultacija sa ministarstvima i sa novouspostavljenom Mrežom evaluacije javne službe. Pirmeljen je i novi modul Pravilnika kako bi se dali detaljni potrebni zahtevi za procenu koji se primenjuju na tekuće rashode. Ovo će obezbediti da i tekući i kapitalni troškovi budu predmet stroge VFM procene (procene vrednosti za uloženi novac) pre nego što se javna sredstva potroše. Pored toga, kalkulaciju indirektnih troškova za zaposlene – a što je ključna varijabla u procenama predloga javne potrošnje - revidirala je Centralna jedinica za evaluaciju potrošnje, uzimajući u obzir stvarne podatke u vezi sa varijabilnim indirektnim troškovima u celoj javnoj službi i uračunatim penzijskim troškovima proisteklim iz aktuarskih pregleda.

CER 2011. je takođe najavio ujednačavanje i pojednostavljenje procesa za analitički pregled potrošnje, uključujući promenu u Pregledima politike i vrednosti za uloženi novac (VFMPR). U 2012, osam obuhvatnih VFMPR je dovršeno i u julu je irska vlada usaglasila listu još 17 tema koje treba da revidiraju vladina ministarstva u programu za 2012-2013. Pregledi politike i vrednosti za uloženi novac dovršeni u 2012. obuhvatili su sledeće:

- Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i pomorstva - dobrobit životinja, shema evidencije i odgajivanja teladi
- Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i pomorstva - shema za deaktivaciju ribolova 2005-2008
- Ministarstvo saobraćaja, turizma i sporta – Kancelarija za pomorski nadzor
- Ministarstvo životne sredine, zajednica i lokalne samouprave - shema iznajmljivanja smeštaja
- Ministarstvo životne sredine, zajednica i lokalne samouprave – CLAR / RAPID ujednačeni pristup potrošnji

- Ministarstvo zdravlja – Usluge za lica sa invaliditetom
- Ministarstvo odbrane – Rezervne odbrambene snage
- Kancelarija komesara za prihode - Program za primenu pravnog zastupnika (*Upravnim odborom za ovaj nadzor predsedavao je Tom Ferris*)

Pored toga, fokusirane procene politika (FPA) uvedene su 2012. kao novo oruđe za evaluaciju. Ovo su fokusirane evaluacije osmišljene da odgovore na specifična pitanja sastava i sprovođenja politika, a kreirane su da bi omogle da se analitički aspekt Obuhvatnog pregleda rashoda održi i unapredi. Izveštaj o rashodima pruža pregled radnog programa FPA koji je trenutno u toku. pored drugih analitičkih proizvoda nove Službe za ekonomiju i evaluaciju irske vlade (IGEES), koja je opisana u sledećem poglavlju ovog informativnog dokumenta. Sada slede primeri analitičkog plana koji se sprovodi:

- Smanjenje javnih rashoda na na pravne usluge
- Klimatske promene – Uticaji rashoda; i
- Demografske projekcije i rashodi u obrazovanju 2015-2030.

B.3 Služba irske vlade za ekonomiju i evaluaciju (IGEES)

U 2012, Vlada je najavila da će Služba irske vlade za ekonomiju i evaluaciju (IGEES) biti uspostavljena da bi se unapredili ekonomski i evaluacioni kapacitet u javnoj administraciji, i poboljšali analitički resursi dostupni u dizajnu i formulaciji politika. Rekrutovanje stručnog osoblja, od kojih svi poseduju najmanje diploma Master iz ekonomije, organizovano je u prvoj polovini 2012. i osoblje je sada zaposleno i aktivno angažovano u izradi politika. Inicijalno rekrutovanje bilo je koncentrisano na tri centralne oblasti - Ministarstvo javne potrošnje i reforme, Ministarstvo finansija i Kabinet premijera (Taoiseach's Department⁴) – za svrhe početne obuke i razvoja zaposlenih; osoblje će biti raspoređivano nadalje u druga ministarstva tokom 2013.

Nadzorni odbor je sazvan kako bi razmotrio kako se najbolje IGEES može razviti i upotrebiti za podršku formulaciji politika zasnovanih na činjenicama (dokazima). Jedan ključni cilj Nadzornog odbora, koji obuhvata i akademsko učešće, biće da obezbedi da IGEES zaposleni dobiju adekvatnu karijernu obuku i usavršavanje stručnih veština, i da se analitički resurs dosledno i efektivno koristi u celoj javnoj administraciji.

B.4 Mreža za evaluaciju javne službe

Mreža za evaluaciju javne službe (PSEN) osnovana je 2012. i okuplja javne službenike koji se bave analizama politika i ekonomske i druge stručnjake sa univerziteta i iz ostalih istraživačkih organizacija. Svrha PSEN jeste da obezbedi forum za one koji se bave analizom politika kako bi razmenjivali iskustva i stručna znanja, vršili nadgledanje analitičkog rada među kolegama i olakšavali protok informacija između javne administracije i spoljnih stručnjaka u vezi sa evaluacijom, procenom i analizom politika. U ovoj prvoj godini, PSEN je održao više zvaničnih sastanaka koji su se fokusirali na čitav niz pitanja kao što su: razvijanje Pravilnika o javnim rashodima; eksperimentalne i neeksperimentalne evaluacije politika; uloga činjenica i analiza u donošenju odluka. Prezentacije su pripremili zaposleni iz različitih vladinih ministarstava; Instituta za ekonomska i društvena istraživanja (ESRI) i Geary Instituta Univerzitetskog koledža u Dublinu (UCD).

B.5 Budžetiranje prema učinku i 'Ireland Stat' ('Statistika Irske')

Prelazak sa predstavljanja projekcija rashoda samo po ulaznim elementima (inputima) na pristup fokusiran na učinak stupio je na snagu 2012. Ovo je usledilo nakon pilot studije

⁴ Taoiseach je irski naziv za premijera.

sprovedene za projekcije za 2011. Okvir III.c iz Obuhavnog izveštaja o potrošnji 2012-14 (CER), decembar 2011, pruža neke korisne lekcije.

Okvir III.c. - Budžetiranje prema učinku: Lekcije iz pilot projekta

Pilot proces za projekcije za 2011. godinu naglašava više pitanja koja utiču na proces tranzicije ka okviru budžetiranja prema učinku. Ključne lekcije koje se nameću iz pilot prakse su sledeće:

- Ministarstva su angažovana na širokom nizu aktivnosti vezanih za usluge koje pružaju. Ključni izazov je da se odabere mali broj indikatora koji su konkretni, merljivi i pogodni za reviziju i koji su reprezentativni za svaku od strateških oblasti Programa i korisni kako za široku javnost, tako i za Predstavnički dom.
- Prilikom odabira indikatora rezultata, pokazalo se kao korisno da se usvoje "indikator konteksta i uticaja" da bi se prevazišao takozvani "problem pripisivanja" (tj. razdvajanja između direktnog uticaja vladinih aktivnosti i uticaja ostalih prisutnih faktora). Treba podsetiti da je cilj da se javnost informiše o merama širokog "pravca puta" u ostvarivanju ciljeva, a ne da se objašnjava naučna veza između aktivnosti i rezultata u svim slučajevima.
- Konačno, dok pristup budžetiranja prema učinku pruža jasniju sliku o ukupnim administrativnim troškovima isporuke različitih strateških programa, neki administrativni troškovi su vezani za poslovanje ministarstva kao celine i moraju biti raspodeljeni kroz programe. Odsek za računovodstvo vlade Ministarstva za javnu potrošnju i reformu je predložilo opšte smernice kako bi pomoglo ministarstvima u ovom zadatku.

U februaru 2012, revidirano izdanje projekcija objavljeno je u restrukturiranom formatu sa raspodelama gotovo svih ministarstava i kancelarija grupisanim po strateškom programu i sa dodatom informacijom o učinku - a naročito aktivnosti preduzete ka ostvarenju konkretnog cilja i izmereni uticaj tih aktivnosti. Ovaj novi pristup doveo je do ujednačavanja i jasnoće u procesu koji je ranije bio zastupljen u više dokumenata i omogućio je parlamentarnim odborima da bolje razumeju koji se proizvodi i uticaji javne administracije obezbeđuju javnim sredstvima.

Budžetiranje prema učinku se takođe proširilo izvan procedura procena kako bi obuhvatilo novu javnu web platformu pod nazivom Ireland Stat (vidi www.irelandstat.gov.ie) – Statistika Irske. Iako još u pilot fazi razvoja, Ireland Stat inicijativa ima za cilj da prezentuje sistem merenja učinka za čitavu vladu koji će meriti uspeh u ispunjavanju vladinih ciljeva, povezujući ciljeve visokog nivoa sa inputima (ulaznim elementima), izlatnim rezultatima i uticajima (krajnjim rezultatima). Dalje, ona će omogućiti javnosti da prati koliko dobro vlada i sistem javne administracije, kao celina, ispunjavaju ciljeve javne službe i, kao onlajn publikacija, omogućiće prezentovanje dubljeg nivoa informacija nego što je to moguće u štampanom obliku. Proces konsultacija o koristima Ireland Stat je u toku i on će dati informacije o tome da li pristup treba da se proširi na sve oblasti javne potrošnje.

Kao ilustracija funkcionisanja novog budžetskog pristupa, činjenice iz iskustva dobijenog iz zvaničnih evidencija Ministarstva za decu i omladinu, biće predstavljeni na konferenciji BZP u Tirani, februar 2013.

B.6 Unapređenje odgovornosti ka parlamentu

U CER-u 2011, vlada je napravila temelje za novi "celogodišnji" budžetski proces, omogućavajući otvoren i konstruktivan angažman parlamenta (Oireachtas), uključujući rasprave o projekciji budžeta za narednu godinu. Ranije je irski parlament samo razmatrao raspodele rashoda nakon što ih je vlada usaglasila i predstavila u Knjizi projekcija. U januaru 2012, Ministar javne potrošnje i reforme obratio se pismeno predsedavajućima svih relevantnih parlamentarnih odbora pozivajući ih da se uključe u novi pristup i da unesu svoje razmatrane političke perspektive u zadatak odlučivanja prioriteta za predviđanja 2013. Tokom 2012, u skladu s tim su se održavali sastanci između ministara i relevantnih odbora u vezi sa procenama za 2013, u okviru konteksta limita rashoda utvrđenih u Obuhavnom

izveštaju o potrošnji 2012-2014. Ovo je prvi put da je ovakav ex ante proces razmatranja procena preduzet u irskom parlamentu i razrađuju se aranžmani da bi se obezbedilo da proces postane u potpunosti ugrađen u rad različitih odbora tokom 2013.

Deo C: Tekući domaći procesi

C.1 Izjave o strategiji

Treba da budemo stalno svesni da vladina ministarstva imaju odgovornost za ispunjavanje obaveza koji se nalaze u Programima za vladu. U skladu sa Zakonom o upravljanju javnom administracijom iz 1997, svako vladino ministarstvo mora da pripremi i objavi izjavu o strategiji u roku od šest meseci od postavljenja novog ministra. Ove izjave služe kao okviri za aktivnosti ministarstava. Izjava o strategiji, kako je definisana Zakonom o upravljanju javnom administracijom 1997, "*obuhvata ključne ciljeve, proizvode i s njima povezane strategije (uključujući upotrebu resursa)*" ministarstava. Dogovaranje strategija i ciljeva je deo ovih procesa. Ministarstva takođe moraju jasno da navedu koje izlazne i krajnje rezultate očekuju da ostvare. Ako postoje dobri ciljevi izlaznih rezultata - mere učinka ili indikatori - to omogućava da se meri stepen do kojeg se ciljevi ispunjavaju. Interesantno je primetiti da sadašnji Program za vladu, mart 2011, akcent stavlja na postojanje podataka koji bi potkrepili izjave o strategiji. I upravo članovi parlamenta, kao predstavnici građana, imaju odgovornost da obezbede da ministarstva snose punu odgovornost. Program za vladu postavlja izazove pred parlamentarne odbore da "ukažu na svaki neuspeh da se ostvare prekretnice i ciljevi". Članak na ovu temu, pod nazivom "*Detaljan pregled izjava o strategiji*", koji je pripremio Tom Ferris⁵, biće distribuiran, kao informativno štivo, učesnicima konferencije BZP u Tirani, februar 2013.

C.2 Kontrolor i glavni revizor i Komisija za javne račune

Važno je da budemo svesni konstantnog rada kontrolora i glavnog revizora (C&AG), koji obavlja dužnost pod članom 33 irskog Ustava. Njegova ustavna funkcija jeste da vrši reviziju u ime države svih računa kojima upravlja parlament ili su u njegovoj nadležnosti. Pored toga, neke druge funkcije su mu poverene po zakonu. On vrši reviziju godišnjih finansijskih izveštaja iz preko 360 javnih organa i fondova. C&AG odobrava isplatu sredstava iz državne blagajne po osnovu trebovanja za Ministarstvo finansija. Trebovana sredstva moraju biti za svrhe dozvoljene zakonom i mogu se povući samo do stepena koji je odobrio Predstavnički dom (Dáil Éireann).

Glavne aktivnosti Kancelarije kontrolora i glavnog revizora jesu revizija godišnjih finansijskih izveštaja ministarstava centralne vlade i agencija i izdavanje izveštaja Predstavničkom domu o upravljanju javnim poslovima i resursima. Element odgovornosti - sa ciljem davanja garancija da će se novcem poreskih obveznika adekvatno upravljati i da će odgovarajuće informacije biti dostupne za procenu učinka - podupire fokus, izvođenje i izvršenje posla. Pored toga, kako bi se maksimizovale potencijalne koristi od ovog posla, C&AG takođe nastoji da identifikuje oblasti za unapređenje, promoviše učenje i ohrabri i podrži neophodnu promenu.

C&AG ima veoma bitnu ulogu u informisanju Odbora za javne račune u irskom parlamentu. Uloga Odbora za javne račune jeste da ispita i podnese izveštaj o

- Računima čija je revizija izvršena od strane C&AG i prezentovana, zajedno sa ostalim izveštajima C&AG o tome,

⁵ "Scrutiny of Statements of Strategy", Public Affairs Ireland (PAI) Journal, Issue No. 87, October 2012.

- C&AG's izvještava o ispitivanjima ekonomije, efikasnosti, efektivnosti sistema evaluacije, procedurama i praksi,
- Drugi izvještaji koje proizvodi C&AG u skladu sa Zakonom (izmene i dopune) o kontroloru i glavnom revizoru 1193.

C&AG ili, u njegovom odsustvu, njegov predstavnik je stalni svedok pred Odborom. Nakon ispitivanja i izvještaja parlamentu, ministar za javnu potrošnju i reformu daje odgovor, ukazujući na aktivnosti koje je preduzeo ili predlaže da se preduzmu u vezi sa tim pitanjem.

Zaključak

Irska vlada je preduzela značajane korake, u protekloj godini, da uvede sistem reformi u strukturu irskog nacionalnog budžeta. Sve ove reformske mere su uhvatile korena u 2012. i pružale su informacije u vezi sa zadatkom pripreme i utvrđivanja procena za 2013. Ipak, zadatak budžetskih reformi još nije završen. Promene koje su uvedene su transformacione po prirodi i potrebno je da budu u potpunosti uklopljene u kulturu i procese različitih institucija - vladinih ministarstava, parlamentarnih odbora i čak nacionalnih medija. Štaviše, dalji paket reformi ekonomskog upravljanja i proceduralnih reformi koje se finalizuju na nivou EU, najverovatnije će imati implikacija i na buduće budžetske kalendare Irske.

* * *