

Пересмотренный проект, 11 января 2013 года

Справочный документ для Практикующего сообщества РЕМРАЛ по бюджету

«Специальные программы и подходы к оценке результатов деятельности в Ирландии, имеющие непосредственное отношение к государственному управлению и социальной политике»

Обзор¹

В 2008 году после десятилетнего периода активного экономического роста экономика Ирландии столкнулась с серьезным кризисом. Неприемлемый рост банковских кредитов способствовал созданию бума на рынке недвижимости и чрезмерному увеличению внутренних расходов. После того, как образовавшийся пузырь на рынке жилья взорвался, банковская система Ирландии понесла потери неслыханных масштабов. Находящееся в то время у власти правительство приняло решение о спасении банковского сектора путем выдачи гарантий практически по всем обязательствам сектора и рекапитализации банков за счет государственных средств. И хотя эти меры какое-то время работали, не было полного понимания масштабов проблемы. Накопление значительных банковских потерь оказало серьезное давление на бюджет. К осени 2010 года финансовые рынки пришли к выводу о том, что устойчивость суверенного долга находится под угрозой. Правительство было вынуждено обратиться за финансовой помощью к МВФ, ЕС и ЕЦБ («Тройке») для оказания поддержки в реализации программы корректировки экономики, получившей в Ирландии название «программы экстренной финансовой помощи». Для облегчения ситуации стране были предоставлены финансовые средства на сумму 85 миллиардов евро. В ответ на это страна должна была предпринять ряд важных шагов для восстановления порядка в области государственных финансов посредством сокращения чрезмерного дефицита, снижения показателя соотношения долга к ВВП, а также внедрения более жестких мер контроля за государственными расходами. Значительный разрыв между доходами и расходами государства все еще сохраняется, но он должен быть сокращен в 2013 году и в среднесрочной перспективе. Хотя сокращению разрыва способствует повышение темпов экономического роста, отчасти этот разрыв возник в силу структурных причин и для его устранения требуется консолидация и проведение в будущем структурных реформ – см. последние прогнозы Департамента финансов², представленные ниже (взято с официального веб-сайта <http://budget.gov.ie/budgets/2013/2013.aspx>)

¹ Данный справочный документ был подготовлен Томом Феррисом на основе официальных источников данных, однако он не должен восприниматься как официальная интерпретация этих данных.

² Слово «департамент» используется в Ирландии вместо слова «министерство».

Main Macroeconomic and Fiscal Variables Forecasts 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
<i>Macroeconomic Forecasts (% change, unless otherwise stated)</i>				
Real GNP	1.4	0.9	1.7	2.1
Real GDP	0.9	1.5	2.5	2.9
HICP	2.1	1.7	1.8	2.0
Employment	-1.2	0.0	0.9	1.3
Unemployment (% of labour force)	14.8	14.5	13.9	13.0
<i>Fiscal Forecasts (% of GDP, unless otherwise stated)</i>				
General Government Balance	-8.3	-7.5	-5.0	-2.9
General Government Debt	118	121	120	117
Exchequer Borrowing Requirement (€ billion)	15.6*	15.3	11.2	7.5

Source: Department of Finance

Notes:

*Excludes the 2012 IBRC Promissory Note payment which was settled with a Government bond.

В декабре 2011 года Правительство Ирландии опубликовало Всеобъемлющий доклад о расходах на 2012-14 годы, в котором был представлен ряд реформ в области архитектуры бюджета, направленных на укрепление управления государственными расходами в Ирландии. Основной смысл реформ заключался в переходе к более открытому и транспарентному процессу, при котором государственные средства направляются в те области, где они могут быть использованы – и где их применение может быть проконтролировано – для достижения положительных результатов на благо граждан и общества в целом. Эти реформы предусматривают изменение традиционных ролей, выполняемых всеми теми, кто традиционно участвовал в бюджетном процессе, - разработчиков мер политики, отраслевых и центральных министерств и ведомств, правительства и парламента, – а также повышение уровня подотчетности перед общественным за достигнутые результаты.

Основной целью преобразованной архитектуры бюджета Ирландии является смещение основного внимания при планировании правительством бюджета на имеющиеся в наличии ресурсы и отход от процессов «снизу-вверх», когда общий объем годовых расходов становится очевидным только после удовлетворения всех требований. В соответствии с этим новым подходом в ноябре 2012 года был опубликован Среднесрочный бюджет на 2013-2015 годы, в котором представлена новая стратегия консолидации на последующий трехлетний период с учетом последних экономических и бюджетных прогнозов Министерства финансов. Бюджет и оценочные показатели по расходам на 2013 год составлены в соответствии с общей бюджетной программой. Тенденции в области управления экономикой на уровне ЕС также окажут влияние на систему планирования бюджета в Ирландии, равно как и программа финансовой помощи со стороны МВФ, ЕС и ЕЦБ («Тройки»).

Важно признать то значение, которое отведено Плану Правительства по реформированию государственной службы в восстановлении порядка в области государственных финансов. Реализация данного плана началась в ноябре 2011 году, и его осуществление уже меняет государственную службу Ирландии с точки зрения ее организации, управления людьми и расходами. Численность занятых в государственной службе сократилась на 28000 человек (примерно 292000 человек) по сравнению с пиковой численностью (320000), отмечавшейся в конце 2008 года. В период с 2009 по 2012 год выплаты казначейства на оплату труда сократились на 17,7% с 17,5 млрд. евро (до вычетов) до 14.4 млрд. евро (после вычета пенсионных выплат). Ожидается, что в период с 2009 по 2016 год выплаты казначейства на оплату труда сократятся на 3,8 млрд. евро, или 3,3 млрд. евро за вычетом ожидаемого увеличения затрат на выплату пенсий в государственном секторе.

Далее в данном справочном документе обобщаются основные инициативы и события, имевшие место в последние годы. Для облегчения восприятия материала он разделен на три части:

- Часть А: Внешние факторы
- Часть В: Новые инициативы в стране
- Часть С: Процессы, проходящие в стране в настоящее время

Часть А: Внешние факторы

А.1 Влияние ЕС и Закон о бюджетной ответственности 2012 года

В марте 2011 года Министерство финансов опубликовало для обсуждения документ под названием «Реформирование бюджетной системы Ирландии». Большое влияние на составление этого документа оказало развитие событий на европейском уровне. К таким событиям следует отнести реформирование Пакта стабильности и роста³ и других процессов управления экономикой ЕС посредством принятия Договора о стабильности, координации и управления («Бюджетного пакта»). После одобрения народом Ирландии Бюджетного пакта в ходе всенародного референдума, проведенного 31 мая 2012 года, 18 июля 2012 года был опубликован Закон о бюджетной ответственности. Этот закон был принят Парламентом и вступил в силу в ноябре 2012 года. Принятие данного закона явилось частью более широкой программы реформ в области бюджета, предусмотренных в Программе Правительства в марте 2011 года, а также в Программе финансовой помощи со стороны ЕС/МВФ. В законодательстве были приняты во внимание последующие события на европейском уровне, включая реализацию Бюджетного пакта.

Законом о бюджетной ответственности создается Ирландский консультативный совет по вопросам бюджета, являющийся теперь утвержденным законом органом. До этого Совет действовал на временной основе. В январе 2012 году Совет опубликовал свой доклад «Укрепление бюджетных учреждений Ирландии», в котором было представлено видение структуры бюджетного совета.

Целью Закона о бюджетной ответственности (ЗБО) является реализация в национальном законодательстве Ирландии Статей 3 и 4 бюджетного пакта. В соответствии с ЗБО Правительство несет ответственность за выполнение бюджетного правила и долгового правила, предусмотренного в ЗБО. Бюджетным правилом предусматривается, что бюджетная позиция сектора государственного управления должна быть:

- сбалансированной или с профицитом, и она будет считаться выполненной, если годовой структурный баланс предусмотрен как среднесрочная бюджетная цель (ССЦ); или что
- годовой структурный баланс сектора государственного управления соответствует направлению корректировки экономики по отношению к ССЦ, предусмотренной в соответствии с Пактом стабильности и роста (ПСР); за исключением
- невозможности достижения ССЦ или продолжения корректировки экономики, в исключительных случаях, которые определены в соответствии с ПСР.

³ Пакт стабильности и роста (ПСР) – система правил ЕС, направленная на координирование национальных бюджетных политик в экономическом и валютном союзе.

В случае невозможности соблюдения бюджетного правила и в случае отклонения от ССЦ или пути корректировки на более, чем 0,5% ВВП, а также в случае, когда правила для исключительных обстоятельств не применимы, то Правительство должно использовать корректирующий механизм. Положения данного корректирующего механизма были разработаны в свете Общих принципов, принятых Европейской комиссией.

ЗБО также предусматривает реализацию долгового правила в соответствии с требованиями ПСР. Долговое правило требует, чтобы долг сектора государственного управления, превышающий 60% ВВП, каждый год сокращался на одну двадцатую часть превышения данного лимита. В случае Ирландии долговое правило будет применяться в полном объеме в течение трех лет после того, как в 2015 году страна завершит ныне действующую процедуру в случае чрезмерного дефицита (ПЧД).

Более подробная информация о ЗБО представлена в статье Тома Ферриса «Необходимость большей бюджетной ответственности»⁴, переданной участникам конференции ПСБ в Тиране в феврале 2013 года.

A.2 Программа финансовой помощи со стороны ЕС/МВФ

Необходимо признать, что многие проведенные (и проводимые) реформы обусловлены Программой финансовой поддержки Ирландии со стороны ЕС/МВФ (известной как «программа экстренной финансовой помощи»), согласованной 28 ноября 2010 года с предыдущим правительством Ирландии. В рамках этой программы Ирландии было предоставлено 85 млрд. евро. Собственный взнос Ирландии в эту программу составил 17,5 млрд. евро за счет средств Национального пенсионного резервного фонда (НПРФ) и кассовых остатков Казначейства, и, следовательно, элемент внешней поддержки составил 67,5 млрд. евро. Предоставленная внешняя помощь включает в себя:

- 22,5 млрд. евро в рамках Европейского финансового стабилизационного механизма;
- 22,5 млрд. евро, включающих в себя 17,7 млрд. евро из Европейского фонда финансовой стабильности и двусторонних займов Великобритании (3,8 млрд. евро), Швеции (0,6 млрд. евро) и Дании (0,4 млрд. евро), а также
- 22,5 млрд. евро от МВФ.

Предоставление финансирования в рамках данной Программы обусловлено соблюдением ряда условий и требований отчетности, предусмотренных в документах Программы. В целях мониторинга деятельность проверяется по пяти категориям:

i) *Постоянные условия*: это постоянные условия, связанные с мониторингом государственных финансов, мониторингом финансовых рынков с точки зрения возвращения на них, а также обязательство консультироваться с Европейской комиссией, ЕЦБ и МВФ по вопросам принятия мер политики, не согласующихся с Меморандумом.

ii) *Бюджетная консолидация*: осуществляется в основном Министерством финансов и Министерством государственных расходов и бюджетных реформ в период с 2011 по 2013 годы. Однако бюджетные действия в этих бюджетах, включая предельный уровень расходов и

⁴ «Изучение стратегических заявлений», Журнал «Публичная политика Ирландии», выпуск № 87, октябрь 2012 года.

предельные показатели по численности, оказывают непосредственное влияние на все министерства.

iii) *Реформы в области финансового сектора:* касаются надзора, рекапитализации и снижения доли заёмных средств в банковском секторе; осуществляются Министерством финансов и Центральным банком.

iv) *Структурные реформы:* направлены на повышение конкурентоспособности экономики посредством реформирования рынка труда, проведения реформ в области выплаты пособий по безработице, пенсий и повышение конкуренции в таких отраслях, как здравоохранение, правовой сектор, розничный сектор, а также путем реформирования режима личной задолженности.

v) *Структурные бюджетные реформы:* основные элементы этих реформ будут включать закон о бюджетной ответственности, предусматривающий создание независимого консультативного бюджетного совета, и внедрение законодательства о среднесрочной системе расходов, предусматривающей обязательные предельные показатели по расходам на несколько лет.

К настоящему времени Ирландия соблюдает свои обязательства по Программе. В **Таблице 1**, представленной ниже, показано число соблюденных условий, а также условий, определенных на последующие кварталы (по состоянию на ноябрь).

Table 1: Action Required Under the EU/IMF Programme

Category Description	Actions Required/ Completed Q4 2010- Q2 2012	Actions Required/ Completed Q3 2012	Total Actions Completed to Date	Actions Required Q4 2012	Actions Required (Q1 2013 – Q4 2013)	Total Actions Required Q4 2010 – Q4 2013
Permanent Conditions – Apply for the Duration of the Programme	(6-10)	(11)	(11)			
Fiscal Consolidation	12		12	5		17
Financial Sector Reform	83	18	101	16	47	164
Structural Reform	31	11	42	8	10	60
Structural Fiscal Reform	6	4	10	0	1	11
Total*	132	33	165	29	58	252

Source: Department of Finance

Notes:

Permanent conditions are ongoing and are not included in quarterly completion totals.

* There is an element of overlap and repetition in some of the tasks enumerated.

Часть В: Новые внутренние инициативы

В.1 Программа среднесрочных расходов

В соответствии с общими бюджетными планами Правительства Ирландии новая Программа среднесрочных расходов (ПССР) предусматривает большую ясность и определенность относительно ассигнований каждому министерству в предстоящий трехлетний период. В ней представлена среднесрочная бюджетная стратегия Правительства, основной целью которой является восстановление порядка в государственных финансах посредством корректировки чрезмерного дефицита и сокращения показателя соотношения долга к ВВП. Это является необходимым

условием устойчивого экономического роста и повышения занятости. Данный подход также позволяет осуществлять структурное среднесрочное планирование и определение приоритетов в каждой области при активном участии общественности и при надзоре со стороны парламента.

Всеобъемлющим докладом о расходах на 2012-14 годы (ВДР), опубликованном в декабре 2011 года, были установлены на административной основе пороговые показатели по расходам министерств на 2013 год, которые и послужили основой для принятия Правительством решений о подробных ассигнованиях расходов на 2013 год. В сентябре 2012 года Правительство опубликовало поправки к Закону о Министрах и секретарях, который, в случае принятия, узаконит эти многолетние пороговые показатели, обеспечив превращение этих мер реформ в постоянные структурные элементы бюджетной системы Ирландии. Положения закона будут дополнены Постановлением Министерства государственных расходов и реформ, в котором будут сформулированы подробные операционные правила, касающиеся пороговых величин по расходам, включая перенос средств от экономии расходов на следующий год.

В отдельной публикации Правительства «Доклад о расходах в 2013 году», опубликованной в декабре 2012 года, представлена последняя информация о лимитах расходов на 2013 и 2014 годы, установленные в 2011 году с учетом давления и необходимости сокращения расходов. Как указано в ВДР, Правительство приняло решение о необходимости периодического полного анализа расходов с целью установления новых лимитов на несколько лет в соответствии с появляющимися приоритетными задачами Правительства на основе оценок того, какие программы расходов были наиболее эффективными. Ожидается, что следующий анализ начнется в 2013 году для установления лимитов на последующий трехлетний период.

В.2 Кодекс расходования государственных средств

Во Всеобъемлющем докладе о расходах 2011 года Правительство внедрило новый Кодекс эффективности расходов для обеспечения рационального и эффективного использования государственных средств, а также осуществления тщательного контроля за их использованием. В течение 2012 года после проведения подробных консультаций с министерствами и недавно созданной Сетью по оценке государственной службы данный кодекс был доработан и преобразован в Кодекс расходования государственных средств (см. www.publicspendingcode.per.gov.ie). В частности, был подготовлен новый модуль Кодекса, описывающий подробные требования к проведению оценки текущих расходов. Это гарантирует, что текущие, а также капитальные расходы подвергнутся тщательной оценке с точки зрения их эффективности до того, как будут израсходованы государственные средства. Кроме того, Центральным подразделением по оценке расходов были проанализированы расчеты расходов на содержание персонала – основной переменной при оценке предложений по государственным расходам. Это было сделано с учетом фактических данных о расходах на содержание персонала в государственной службе и расчетов пенсионных расходов на основе актуарного анализа.

Во Всеобъемлющем докладе о расходах 2011 года также было объявлено о рационализации процессов аналитического анализа расходов, включая переход на оценку эффективности расходов и анализа мер политики (ОЭРАМП). В 2012 году было проведено восемь всеобъемлющих оценок ОЭРАМП, а в июле Правительство Ирландии согласовало список дополнительных 17 тем, которые будут проанализированы министерствами в рамках программы на 2012-13 годы. В 2012 году были проведены следующие анализы эффективности расходования средств для реализации мер политики:

- Министерство сельского хозяйства, продовольствия и морских ресурсов – Защита животных, схема учета и разведения коров с подсосными телятами
- Министерство сельского хозяйства, продовольствия и морских ресурсов – Программа прекращения эксплуатации рыбных хозяйств, 2005-2008
- Министерство транспорта, туризма и спорта – Департамент гидрографических работ
- Министерство окружающей среды, местных сообществ и местного самоуправления – Программа аренды жилья
- Министерство окружающей среды, местных сообществ и местного самоуправления – Программа расходов с использованием заемных средств для неблагополучных городских районов
- Министерство здравоохранения – Службы оказания помощи инвалидам
- Министерство обороны – Резервные подразделения обороны
- Налоговая служба – Программа обеспечения выполнения юридических требований (*Руководящий комитет для проведения данного анализа возглавил Том Феррис*)

Кроме того, в 2012 году в качестве нового инструмента оценки была внедрена Целенаправленная оценка мер политики. Это целенаправленная оценка, предназначенная для ответа на конкретные вопросы относительно конфигурации и реализации мер политики. Она разработана таким образом, чтобы сохранялся и укреплялся аналитический импульс, полученный в ходе проведения Всеобъемлющего анализа расходов. В докладе о расходах представлен план программы работ по проведению целенаправленной оценки мер политики, осуществляемой в настоящее время одновременно с другой аналитической работой, проводимой новой Экономической и оценочной службой Правительства Ирландии, деятельность которой описывается в следующем разделе данного справочного документа. Ниже приводятся примеры проведенной аналитической работы:

- Сокращение государственных расходов на правовые услуги
- Изменение климата – влияние на расходы;
- Демографические прогнозы и расходы на образование в 2015-2030 г.г.

В.3 Экономическая и оценочная служба Правительства Ирландии (ЭОСПИ)

В 2012 году Правительство объявило о том, что для укрепления экономического и оценочного потенциала государственной службы, а также для улучшения аналитических ресурсов, используемых для разработки и реализации мер политики, создается Экономическая и оценочная служба Правительства Ирландии (ЭОСПИ). В первой половине 2012 года прошел набор специалистов в эту комиссию, принимались кандидаты, имеющие, как минимум, степень Магистра экономики. В настоящее время комиссия укомплектована штатом и активно работает над вопросами мер политики. Первоначально в целях обучения специалистов проводился прием сотрудников для работы в трех основных областях – в Министерстве государственных расходов и реформ, в Министерстве финансов и в аппарате Премьер-министра. В течение 2013 года эти специалисты будут направлены в другие Министерства.

Для определения того, как наилучшим образом создать ЭОСПИ для того, чтобы он мог оказывать поддержку в разработке мер политики, был создан Надзорный совет. Одной из основных задач Надзорного совета, в который входят представители научных кругов, является обеспечение надлежащей подготовки специалистов ЭОСПИ

на местах и повышение их квалификации, а также последовательное и эффективное использование аналитических ресурсов во всей государственной службе.

В.4 Сеть по оценке государственной службы

В 2012 году была создана Сеть по оценке государственной службы (СОГС), которая включает в себя государственных служащих, занимающихся анализом мер политики, а также экспертов в области экономики и других соответствующих областей из университетов и исследовательских организаций. Целью Сети по оценке государственной службы является создание общей платформы для специалистов, занимающихся анализом политики, для обсуждения, обмена опытом, проведения коллегиального анализа и содействие обмену информацией между государственной службой и внешними экспертами относительно оценки и анализа мер политики. В первый год своей работы Сеть провела ряд официальных заседаний по разнообразным вопросам, включающим разработку Кодекса расходования государственных средств, экспериментальную и неэкспериментальную оценку мер политики, а также роль фактических данных и анализа при принятии решений. Были сделаны презентации сотрудниками различных министерств, Института экономических и социальных исследований, а также Института Джири Университетского колледжа Дублина.

В.5 Бюджетирование, ориентированное на результаты и 'Ireland Stat'

Переход от презентации оценочных показателей по расходам на основе имеющихся ресурсов к концепции, более ориентированной на результат, был осуществлен в 2012 году. За ним последовало пилотное исследование оценочных показателей 2011 года. Во вставке III.c, содержащей выдержку из Всеобъемлющего доклада о расходах на 2012-14 годы, опубликованной в декабре 2011, представлены некоторые полезные уроки.

Box III.c – Performance Budgeting: Lessons from the Pilot Project

The pilot process for the 2011 Estimates highlighted a number of issues that influence the transition process to a performance budgeting framework. The key lessons to emerge from the pilot exercise are as follows:-

- Departments are engaged in a wide range of activities related to the services that they provide. A key challenge is to select a small number of specific, measurable, auditable indicators that are representative of each Strategic Programme area, and useful both to the general public and to the Dáil.
- When choosing outcome indicators, it has been found useful to adopt "context and impact indicators" to overcome the so-called "problem of attribution" (i.e. distinguishing between the direct impact of Government action, and impacts from other intervening factors). It should be remembered that the objective is to inform the public with measures of the broad 'direction of travel' in meeting goals, not to provide a scientific linkage between action and results in all cases.
- Finally, while the performance budgeting approach provides a clearer picture of the overall administrative costs of delivering different Strategic Programmes, some administrative costs are related to the business of the Department as a whole and have to be apportioned across the Programmes. The Government Accounting section of the Department of Public Expenditure & Reform has drawn up general guidelines to assist Departments in this exercise.

В феврале 2012 года был опубликован документ с пересмотренными оценочными показателями, представленными в реструктурированном формате, где ассигнования

для всех министерств и ведомств были сгруппированы по программам и снабжены информацией о результатах, в частности, о мерах, которые необходимо предпринять для достижения конкретных целей, и оценкой воздействия, оказанного в результате осуществления этих мер. Этот новый подход привнес рационализацию и ясность в процесс, который ранее описывался в нескольких различных документах, а также позволил парламентским комиссиям лучше понимать, какие результаты были достигнуты в результате использования государственных средств, и какое влияние оказывают эти результаты.

Бюджетирование, ориентированное на результат, было расширено, и начало использоваться не только для процедур определения оценочных показателей, но и для использования обращенной к общественности платформы в интернете под названием Ireland Stat (see www.irelandstat.gov.ie). Инициатива Ireland Stat находится еще на стадии пилотного развития, но она ставит своей целью представление системы оценки результатов деятельности всех институтов правительства, которая будет определять, насколько успешно реализуются цели правительства, увязывать задачи, поставленные на высоком уровне, с предоставленными ресурсами, с полученными результатами и с оказанным воздействием. Более того, она позволит общественности наблюдать за тем, как Правительство и система государственного правления в целом реализует цели государственной службы; в качестве публикации в Интернете она позволит предоставлять более подробную информацию, нежели это возможно в печатной форме. В настоящее время проводятся консультации по вопросу о целесообразности инициативы Ireland Stat, что позволит определить, следует ли распространять этот процесс на все области государственных расходов.

Для иллюстрации того, как работает этот новый подход к бюджетированию, на конференции ПСБ в Тиране в феврале 2013 году будет представлен опыт, полученный на основе использования официальных данных Министерства по делам детей и молодежи.

В.6 Повышение подотчетности перед Парламентом

Во всеобщем докладе о расходах, опубликованном в 2011 году, Правительство заложило основу нового бюджетного процесса «в течение всего года», позволяющего проводить в Парламенте открытые и конструктивные обсуждения оценочных показателей в течение всего года, включая обсуждение оценочных показателей на следующий год. Ранее Парламент просто рассматривал ассигнования по расходам после того, как они были определены Правительством и представлены в Книге об оценочных показателях. В январе 2012 года Министр государственных расходов и реформ направил письменное приглашение председателям всех соответствующих парламентских комиссий приглашение принять участие в этом новом мероприятии и представить свои обоснованные политические аргументы, необходимые для определения приоритетов при составлении оценочных показателей на 2013 год. В течение 2012 года были проведены совещания с участием министров и соответствующих парламентских комиссий по оценочным показателям на 2013 год в соответствии с лимитами расходов, предусмотренных во Всеобъемлющем докладе о расходах на 2012-2014 год. Впервые в Парламенте Ирландии был осуществлен такой предварительный процесс рассмотрения оценочных показателей, при этом предпринимаются шаги для того, чтобы в течение 2013 года данный процесс был внедрен на постоянной основе в работу различных комиссий Парламента.

Часть С: Процессы, проходящие в стране в настоящее время

С.1 Заявления о стратегии

Необходимо отметить, что министерства несут постоянную ответственность за представление Правительству обязательств, включенных в различные программы. В соответствии с Законом об управлении государственной службой от 1997 года каждое министерство в течение шести месяцев после назначения нового министра должно разработать и опубликовать Заявление о стратегии. Эти заявления служат основой деятельности министерства. Как указано в Законе об управлении государственной службой от 1997 года, Заявление о стратегии должно *«содержать основные цели, результаты и соответствующие стратегии (включая использование ресурсов)»* Министерств. Согласование стратегий и задач является лишь частью процесса. Министерства должны также указывать, каких краткосрочных и долгосрочных результатов они надеются добиться. Наличие целевых показателей по результатам – показателей или индикаторов результатов деятельности – позволяет оценивать, насколько были реализованы поставленные задачи. Интересно отметить, что в действующей Программе Правительства, принятой в марте 2011 года, особое внимание уделяется наличию данных, подкрепляющих заявление о стратегии. И именно по этим вопросам члены Парламента, как представители общественности, обязаны обеспечить полную подотчетность Министерств. Парламентские комиссии должны тщательно следить и выявлять «какие цели и задачи», предусмотренные в Программе Правительства, не были выполнены. Участникам конференции ПСБ в Тиране в феврале 2013 года передана для ознакомления статья Тома Ферриса *«Изучение стратегических заявлений»*⁵.

С.2 Финансовая инспекция, Счетная палата и Комитет по контролю над расходованием государственных средств

Важно отметить особую значимость постоянной работы Финансовой инспекции и Счетной палаты (ФИСП), которая работает в соответствии со Статье 33 Конституции Ирландии. Их конституционные функции включают аудит от имени государства всех денежных средств, находящихся в управлении или по поручению Парламента. Кроме того, этому органу были переданы законом некоторые другие функции. Он осуществляет проверку финансовой отчетности более 360 государственных органов и фондов. ФИСП уполномочивает от имени Министра финансов выдачу средств из Казначейства на основе заявок Министерства финансов или Национального Агентства по управлению казначейством. Запрашиваемые средства должны направляться на цели, разрешенные законом, и могут предоставляться только в объемах, разрешенных Палатой представителей.

Основные виды деятельности офиса финансовой инспекции и счетной палаты включают в себя аудит ежегодной финансовой отчетности министерств и ведомств центрального правительства и предоставление отчетов Палате представителей об управлении государственными предприятиями и ресурсами. В основе деятельности данного органа лежит элемент подотчетности, направленный на обеспечение должного управления деньгами налогоплательщиков и наличие необходимой информации, позволяющей оценивать результаты деятельности. Кроме того, в целях обеспечения максимальной пользы данной деятельности офис ФИСП также пытается выявлять области, которые можно было бы улучшить, где необходимо повышать квалификацию, а также содействовать и способствовать внедрению необходимых изменений.

⁵ «Изучение стратегических заявлений», Журнал «Публичная политика Ирландии», выпуск No. 87, октябрь 2012 года.

ФИСП выполняет очень важную роль в информировании Комитета по контролю над расходованием государственных средств в Парламенте Ирландии. Роль Комитета по контролю над расходованием государственных средств состоит в изучении и представлении Палате представителей отчета о

- счетах, прошедших аудиторскую проверку ФИСП и представленных Палате представителей совместно с аудиторским заключением ФИСП;
- отчетах ФИСП о проверке экономичности, эффективности и производительности систем, процедур и практик оценки;
- других отчетах, составленных ФИСП в соответствии с Законом о финансовой инспекции и Счетной палате от 1993 года.

ФИСП, а в его отсутствие его представитель является постоянным свидетелем при рассмотрении различных вопросов Комитетом. После отчета ФИСП перед Палатой представителей Министр по расходам и реформам указывает, какие действия он предпринял или предлагает предпринять для решения конкретного вопроса.

Выводы

В последние годы Правительство Ирландии предприняло важные шаги для реформирования национальной бюджетной архитектуры Ирландии. Все эти меры реформ были выработаны в 2012 году для решения задачи по подготовке и определению оценочных показателей на 2013 год. Однако задача бюджетной реформы еще не завершена. Внедренные изменения являются трансформационными по своей сути и должны более прочно войти в культуру и в процессы деятельности различных институтов – министерств, парламентских комитетов и, безусловно, национальных средств информации. Более того, дальнейшие реформы в области экономики и управления, разрабатываемые на уровне ЕС, вероятно, окажут влияние на бюджетный календарь Ирландии в будущем.

* * *