



## **ОТЧЕТ БЮДЖЕТНОГО СООБЩЕСТВА ДЛЯ СЕТИ РЕМПАЛ: ОЗНАКОМИТЕЛЬНЫЙ ВИЗИТ СМЕТЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ИРЛАНДИИ 11-14 ноября 2013 года**

**Распространение:** веб-сайт РЕМПАЛ, Координационный комитет РЕМПАЛ, правительства стран-участниц.

*Каждая участвующая страна предоставила свой вклад в письменном виде в этот Отчет во время заключительной сессии Ознакомительного визита в Ирландию, эти вклады были обработаны и консолидированы в единый отчет представителем ресурсной командой Бюджетного сообщества, который координировал данный Ознакомительный визит (Наида Чаршимамович-Вукотич).*

### **Общая информация**

#### **а. Цель ознакомительного визита**

Исходя из интересов, выраженных многочисленными странами во время пленарного заседания Бюджетного сообщества в Тиране в 2013 году, мониторинг и оценка бюджетных расходов оказались приоритетной темой реформ в странах БС и, исходя из последующего решения Исполнительного комитета Бюджетного сообщества, это будет темой пленарного заседания БС в 2014 году.

Большинство стран РЕМПАЛ относительно недавно приняли программное бюджетирование и, соответственно, у них мало опыта проведения оценки, основанной на результатах. Поэтому, многие страны РЕМПАЛ заинтересованы в изучении вариантов проведения результативной оценки, включая комплексный и адресный анализ расходов, который будет основан на результатах (принимая во внимание информацию и программных бюджетах) и будет информировать процесс принятия решений о реструктуризации/консолидации бюджета. Памятуя об этом, Исполнительный комитет БС также специально запросил ознакомительный визит для стран-членов Исполнительного комитета, посвященный теме анализа расходов, в страну, которая эффективно использовала систему оценки для проведения анализа расходов, который привел к конкретному урезанию расходов. Участники были заинтересованы узнать о конкретных бюджетных улучшениях, полученных в результатах предыдущего анализа расходов, а также о процедурных уроках, извлеченных в ходе проведения анализа.

Основными задачами Ознакомительного визита в Ирландию по анализу расходов были следующие: i) изучить ирландский опыт проведения комплексного и адресного основанного на результатах анализа расходов, ii) изучить, как ирландский анализ расходов оказывал информационную поддержку процессу принятия решений о реструктуризации / консолидации бюджета (ведущую к конкретным бюджетным улучшениям), и iii) изучить уроки, извлеченные Ирландией в области анализа затрат, которые участники смогут использовать для потенциальных аналогичных реформ в своих странах.

Ознакомительный визит был организован так, что участники могли узнать мнения и обсудить с многочисленными вовлеченными лицами их опыт анализа расходов / процесса урезания бюджетных расходов в Ирландии, включая: Департамент финансов (отвечает за бюджетную и экономическую политику, общие макроэкономические прогнозы и политики, а также стратегическое планирование, включая установление верхнего потолка общих бюджетных расходов для Правительства), Департамент бюджетных расходов и государственных реформ (отвечает за политику государственных бюджетных расходов, включая установление верхних пределов расходов на уровне департаментов, а также ответственность за реформирование государственной службы), Департамент транспорта, туризма и спорта (который представляет собой бюджетную организацию<sup>1</sup>), крупнейший профсоюз Ирландии SIPTU, (который представляет наибольшую долю работников государственного сектора в Ирландии и который участвовал в переговорах об урезании зарплат с Правительством), и Налогово-бюджетный консультативный совет (который проводит независимую оценку и публично комментирует уместность и целесообразность макроэкономических прогнозов Правительства, бюджетных прогнозов и налогово-бюджетной позиции).

## **в. Участники**

Двенадцать участников из семи стран PEMPAL (которые также представляли семь из восьми стран, представленных в Исполнительном комитете БС) приняли участие в этом ознакомительном визите – Албания, Армения, Беларусь, Хорватия, Кыргызская Республика, Россия и Турция. Их сопровождали четверо переводчиков и один эксперт Ресурсной команды. Во время пребывания в Дублине их также сопровождал независимый консультант, Том Феррис, из Ирландии, который был нанят через Всемирный банк, чтобы установить связь с ирландским правительством и другими заинтересованными сторонами и оказать содействие в организации встреч.

## **с. Обзор программы ознакомительного визита<sup>2</sup>**

Все материалы ознакомительного визита в Ирландию, включая повестку и презентации, размещены по ссылке <http://www.pempal.org/event/read/93>. Приложение А к данному Отчету дает краткое описание дополнительных материалов, полученных от ирландских властей по запросам участников PEMPAL после ознакомительного визита (к сведению, объем собранных дополнительных отчетов/документов составляет около 2 000 страниц), которые будут размещены на wiki-странице БС для внутреннего пользования.

Первый день семинара был посвящен ознакомлению с ирландской системой бюджетного планирования.

Исходя из отзывов членов БС по предыдущим мероприятиям, первая сессия была посвящена презентациям участников о состоянии реформ оценки / анализа расходов в их странах, а также определенным конкретным аспектам ирландской системы, о которых о них хотели узнать в ходе этого ознакомительного визита. В целом, большинство участвующих стран проводят определенный мониторинг и оценку, но в среднем, вызовы включают более эффективное использование

---

<sup>1</sup> Бюджетными организациями называют министерства и подразделения министерств (они также могут называться держателями бюджета / бюджетными пользователями в разных странах, в зависимости от используемой терминологии).

<sup>2</sup> Программа ознакомительного визита включена в Приложение А. Все презентации в Power Point и два дополнительных справочных документа этого ознакомительного визита члены БС могут найти по адресу: <http://www.pempal.org/event/read/93>, поэтому в настоящем отчете представлен лишь краткий обзор основных элементов в разделе Ирландская система анализа расходов.

информации о результатах в оценке и нахождение оптимального способа вовлечения и сотрудничества различных заинтересованных лиц (включая Министерство финансов, Министерство развития / планирования, правительственный кабинет и бюджетные организации) в процесс проведения оценки.

В частности, участников этого ознакомительного визита интересовало следующее: степень, в которой бюджетные аналитики из министерств финансов вовлечены в процесс проведения оценки; конкретные критерии развития для анализа расходов и идентификации потенциала экономии; внедрение анализа расходов и идентификации потенциала экономии в частности в социальном секторе (который является крупнейшим расходным сектором в большинстве стран БС, а также и в Ирландии); мобилизация политической воли; обучение и наращивание потенциала министерств финансов и, особенно, бюджетных организаций; связь между стратегическими планами бюджетных организаций с бюджетами и анализом расходов; как установить процесс регулярного анализа расходов после начального анализа; баланс между налогово-бюджетной дисциплиной и предоставлением гибкости менеджерам, больше полагаясь на достижения в плане производительности, нежели на соответствии категории расходов; подход к государственным закупкам в Правительстве в целом в рамках анализа расходов и повышения его эффективности; представление информации об анализе расходов и об экономии общественности; привязывание процесса анализа расходов и результатов к среднесрочному бюджетному планированию; вовлечение частного сектора в варианты экономии в государственном секторе; идентификация потенциальной экономии с одновременной защитой инвестиций, инноваций и других расходов, стимулирующих рост частного сектора; работа с бюджетными организациями, которые не разработали показатели оптимальной производительности и (или) в которых отсутствуют данные о производительности; и конкретный состав команд, работающих над анализом расходов, пошаговый процесс, который они используют, и окончательный результат – отчет об анализе расходов – в плане структуры. Некоторые участвующие страны больше продвинулись вперед, чем другие в плане шагов, которые уже были предприняты в области реформирования анализа расходов (например, Россия, Турция и Албания).

После этой сессии независимый консультант, который помогал с организацией этого ознакомительного визита и договаривался с властями Ирландии (бывший старший экономист Департамента транспорта, туризма и спорта и независимый Председатель нескольких групп проведения анализа соотношения цены и качества в Ирландии, Том Феррис) выступил с презентацией об общей бюджетной системе в Ирландии, включая представление некоторых основных макро-фискальных данных, изменение уровня и состава бюджета с 2008 года, представил обзор некоторых основных движущих сил реформ в Ирландии, кратко описал бюджетный календарь и сделал обзор основных элементов / документов, которые используются для бюджетной реформы в Ирландии; он также рассказал о регламентах ЕС, которые отражены в ирландской системе налогово-бюджетного управления, и сделал краткий обзор основных документов / процессов, используемых для оценки, мониторинга и анализа бюджетных расходов в Ирландии.

Затем два должностных лица - один из Департамента финансов и один из Департамента государственных бюджетных расходов и реформ – выступили с презентацией о связи между общим стратегическим планированием политик и составлением бюджета в Ирландии. Основные элементы их презентации включали обзор ключевых общих и конкретных задач и параметров экономической политики общих бюджетных прогнозов в Ирландии, налогово-бюджетные правила (включая отражение регламентов ЕС), конкретные данные о реформах бюджетных расходов и

основополагающие политики для интегрированного подхода к управлению расходами, включая анализ расходов. Первый день завершился презентацией представителя ирландского Налогово-бюджетного консультативного совета, в которой была представлена информация об исходных условиях и логическом обосновании создания Совета, мандат Совета и членство в Совете, прозвучал рассказ об его основной деятельности и результатах работы на сегодняшний день, также специалист поделился планами на будущее.

Второй день включал четыре презентации. Первой презентацией дня было представление и обсуждение работы Департамента транспорта, туризма и спорта, включая обзор основных обязанностей и стратегических целей по областям ответственности; результаты реформ государственной службы, проведенных этим Департаментом; ключевые статистические данные (включая урезание бюджетных расходов – текущих и капитальных); и основные шаги в процессе анализа расходов для этого Департамента по текущим и капитальным расходам. Далее две сессии были проведены представителями Департамента бюджетных расходов и государственных реформ, первая сессия фокусировалась на том, как анализируются бюджетные запросы бюджетных организаций Департаментом бюджетных расходов и государственных реформ. Были объяснены обязанности и важные факторы успеха подразделений голосования в Департаменте бюджетных расходов и реформ (сопоставимо с департаментами анализа бюджетных расходов в некоторых странах РЕМПАЛ), включая основные элементы работы по анализу бюджетных запросов бюджетных организаций, а также разделение обязанностей по управлению бюджетными расходами между Департаментом бюджетных расходов и бухгалтериями (обычно это руководители департамента / бухгалтерии) для каждой бюджетной области.

Вторая презентация Департамента бюджетных расходов и государственных реформ была посвящена тому, как Департамент бюджетных расходов и реформ анализирует информацию, полученную от бюджетных организаций, при подготовке анализа расходов, и обзору анализа расходов Ирландии – Комплексный анализ бюджетных расходов 2012-2014 гг. Презентация включала исходную информацию и логическое обоснование комплексного анализа расходов, а также данные о бюджетном/консолидационном давлении и профильные задачи бюджетных расходов, а также основные характеристики комплексного анализа расходов, включая процесс подготовки данного документа, шаблон анализа соотношения цены и качества, используемый в этом процессе бюджетными организациями, дифференциацию между капитальными и текущими расходами, сквозной анализ, проводимый Департаментом бюджетных расходов и реформ; структуру отчета о комплексном анализе расходов, примеры итоговых мер, идентифицированных в комплексном анализе расходов; основные извлеченные уроки и последующие шаги, запланированные Департаментом бюджетных расходов. С заключительной презентацией выступил представитель крупнейшего профсоюза Ирландии SIPTA, он представил свой взгляд на экономический кризис в Ирландии, опыт налогово-бюджетной консолидации, спровоцированные кризисом реформы государственной службы, извлеченные уроки и будущие вызовы для бюджетного процесса в Ирландии.

На протяжении двух основных дней ознакомительного визита участники использовали возможность для проведения подробных технических дискуссий со всеми докладчиками.

Заключительный день ознакомительного визита представлял собой завершающую заключительную встречу, на которой участники обсуждали уроки, извлеченные в Ирландии, а также другие моменты

ознакомительного визита, а также представили письменные отзывы для Отчета по данному ознакомительному визиту, этот отчет впоследствии будет представлен всем членам БС.

## **Обзор ирландской системы смет бюджетных расходов и роли основных вовлеченных лиц**

Ирландский процесс бюджетного планирования начинается с решения Правительства о Меморандуме о бюджетной стратегии, которое определяет общую макробюджетную перспективу, которая включает общие бюджетные цели на следующий год и последствия для общей налоговой политики и для политики расходов. Далее, каждый правительственный департамент (сравнимо с министерствами / бюджетными организациями в большинстве стран РЕМПАЛ) готовит бюджетные запросы с учетом параметров общих расходов, включенных в Меморандум о бюджетной стратегии. После процесса оценки верхних бюджетных пределов Департаментом бюджетных расходов и реформ проводятся обсуждения с бюджетными департаментами об окончательном распределении расходов, которое определяется Правительством в рамках документа «Сметы поступлений и расходов». Далее, публикуется «Белая книга» о поступлениях и расходах, показывающая предварительную бюджетную позицию на следующий год. И, наконец, предлагаемый годовой бюджет устанавливает окончательные сметы расходов и подробные решения о налоговой политике и представляется для принятия в Парламент. Бюджет и обновленная Программа стабильности также представляются на рассмотрение ЕС.

Система анализа расходов является частью целостной системы управления бюджетными расходами, которая включает несколько процессов / регламентов: Кодекс государственных расходов, Заявления о стратегии департаментов, непрерывные оценки в плане анализа соотношения цены и качества и анализ затрат и выгод, установление верхних пределов бюджетных расходов, Реформа государственной службы, бюджетирование, ориентированное на результаты, и принципы государственной подотчетности, а также Комплексный анализ бюджетных расходов. В целом, ключевые меры бюджетных реформ в Ирландии включают (по порядку от макро до микро реформ): Закон о финансовой ответственности и связанные с ним налогово-бюджетные правила; Система среднесрочного бюджетного планирования, поддерживаемая процессом комплексного анализа бюджетных расходов, анализ соотношения цены и качества, фокусные оценки и анализ; бюджетирование, ориентированное на результаты.

С самого начала экономического кризиса в Ирландии проводился анализ как текущих, так и капитальных бюджетных расходов. В области текущих бюджетных расходов было проведено два крупномасштабных упражнения, результатом которых стал Отчет специальной группы о цифрах государственной службы и бюджетных расходах (2009 г.) и Комплексный отчет о бюджетных расходах 2012-2014 гг. Оба отчета содержат рекомендации относительно экономии для информирования последующих бюджетов и вовлеченных линейных департаментов, которые готовят свои собственные оценки и предложения по экономии, которые были приняты во внимание Департаментом бюджетных расходов и реформ. В поддержку обоих анализов расходов Центральная группа по оценке бюджетных расходов в Департаменте государственных бюджетных расходов и реформ представила оценки сквозных вопросов, которые были значимы для целого ряда Департаментов (например, активизация рынка труда, поддержка предприятий, финансирование науки и инноваций).

В связи с капитальными расходами правительства в Ирландии провели несколько серий анализа, самая последняя из которых проводилась параллельно с Комплексным анализом расходов. Этот анализ проводился под руководством Департамента государственных бюджетных расходов и реформ и включал анализ всем правительством Капитальной программы казначейства в 2011 году. Это способствовало пересмотру приоритетов капитальных инвестиций и публикации документа «Инфраструктура и капитальные инвестиции 2012-2016 гг.: Среднесрочные казначейские прогнозы» в ноябре 2011 года и в ноябре 2012 года.

В плане конкретных ролей, которые играют различные вовлеченные лица в подготовке комплексного анализа расходов, процесс был инициирован Письмом от Генерального секретаря Департамента государственных бюджетных расходов и реформ, адресованным всем Департаментам, за этим последовали семинары, консультации, проводимые Департаментом бюджетных расходов и реформ для всех Департаментов. Было два отдельных потока для капитальных и текущих расходов, поток капитальных расходов привел к подготовке документа «Инфраструктура и капитальные инвестиции 2012-2016 гг.: Среднесрочные казначейские прогнозы», в то время как поток текущих расходов привел к подготовке комплексного анализа бюджетных расходов. Отчеты, полученные подразделением голосования Департамента бюджетных расходов от каждого Департамента, были основаны на шаблонах анализа соотношения цены и качества, предоставленных Департаментом бюджетных расходов и реформ, за этим последовал интенсивный диалог между Департаментом бюджетных расходов и линейными департаментами.

Мощный внутренний процесс в рамках каждого Департамента был чрезвычайно важен для успеха. Каждый индивидуальный департамент делит свои расходы на программы (например, у Департамента транспорта, туризма и спорта имеется 30 программ). Подразделения Департамента призвали проанализировать эти программы на основании шаблона для анализа, предписанного Департаментом государственных бюджетных расходов и реформ. Государственные некоммерческие организации / предприятия пригласили на брифинг, который проводил Генеральный секретарь, а также их призвали подавать документы в Департамент, исходя из шаблона для анализа. Была создана внутренняя межотраслевая команда под председательством финансового подразделения Департамента, ей поручили проанализировать различные программные отчеты. На первом заседании команду проинструктировал соответствующий специально назначенный координатор из Департамента государственных бюджетных расходов и реформ. Оценка межотраслевой команды оказала информационную поддержку Управляющему совету, который в свою очередь подготовил рекомендации Министру, что в результате привело к представлению опубликованного Отчета о расходах Департамента с предлагаемой экономией в Департамент бюджетных расходов и государственных реформ.

Эти отчеты о расходах, подаваемые каждым Департаментом, представляли собой построчное изучение спектра публичных услуг, призванное изменить фокус предоставления и достичь лучшего соотношения цены и качества. Упор делается на предоставление услуг и заключительное воздействие, в отличие от простых исходных финансовых данных. Правительственным департаментам предоставили стандартный метод для оценки областей расходов, используя три «теста» соотношения цены и качества, которые включают подробное тестирование логического обоснования, задач и значимости, результативности и эффективности.

В свою очередь, Департамент бюджетных расходов и реформ использовал ведомственные отчеты о расходах всех департаментов наряду с собственными сквозными оценками, чтобы подготовить

Комплексный анализ бюджетных расходов с мерами экономии и верхними пределами для каждого Департамента. Другие рассмотренные вопросы включали, например, следующие: рационализацию агентств; совместные услуги, электронное правительство, схемы ограничения спроса, отмену схем, пользовательские выплаты и заключение сторонних подрядов (аутсорсинг).

При создании общего комплексного анализа расходов было признано двойное взаимодействие государственных расходов и программы реформ: необходимость реформировать то, как предоставляются публичные услуги для сокращения удельных затрат, и необходимость структурных бюджетных реформ, чтобы управлять экономикой, чтобы распределять дефицитные ресурсы, и чтобы оценивать производительность. Процесс комплексного анализа расходов, таким образом, был призван предоставить Правительству полный набор вариантов решений, который давал возможность: перераспределить расходы в соответствии с приоритетами, установленными в Правительственной программе; выполнить общие задачи налогово-бюджетной консолидации, как в плане всех расходов, так и в плане целей сокращения кадровых единиц; и изучить новые и инновационные способы реализации политики Правительства в реформированной государственной службе<sup>3</sup>.

Следующий раунд анализа расходов начнется в предстоящие месяцы, он будет основываться на опыте проведения предыдущего анализа расходов и далее усиливать фокус на показатели эффективности. Элементы основанного на результатах бюджетирования существовали уже много лет в Заявлениях о стратегии Департаментов и в оценках, основанных на анализе соотношения цены и качества (подробный анализ политики, который охватывает 5% бюджетных расходов на ежегодной основе), и в анализе затрат и выгод (используемом в процессе бюджетных запросов). В течение следующих лет практика программно-целевого бюджетирования будет и далее укрепляться и рационализироваться. Следующий раунд анализа государственных расходов окажет информационную поддержку решениям Правительства, касающимся будущих бюджетных вопросов, и позволит Правительству проводить анализ и пересматривать верхние пределы расходов министерств в свете меняющихся приоритетов и оценок бюджетных расходов. Параллельно с этим процессом в этот же период будет идти и анализ среднесрочной программы капитальных инвестиций.

## Извлеченные уроки

### **а. Краткое изложение уроков, извлеченных в ходе осуществления реформ, которые были представлены докладчиками из Ирландии**

Некоторые извлеченные уроки, идентифицированные докладчиками из Ирландии, включали следующее:

1. Анализ расходов зарекомендовал себя как полезное средство идентификации конкретных вариантов экономии и как информационную поддержку определению приоритетности расходов и принятию решений.
2. Также был достигнут значительный прогресс в деле введения систематического способа сбора и представления информации о производительности для информирования всех вовлеченных

---

<sup>3</sup>Источник: Комплексный анализ бюджетных расходов 2012-2012 гг., <http://www.budget.gov.ie/budgets/2012/Documents/CER%20-%20Estimates%20Final.pdf>.



лиц, включая общественность. Но все еще существует необходимость повышать качество и полезность информации.

3. Весьма позитивным является то, что ирландская бюджетная архитектура смещает фокус внимания правительственного бюджетного планирования на фактически имеющиеся ресурсы, отходя от традиционных процессов «снизу вверх» (при которых общие расходы на год становятся очевидными только тогда, когда приняты во внимание все запросы).
4. В государственном секторе проводится специализированное обучение, которое оказалось весьма существенным в процессе комплексного анализа расходов, дальнейшее обучение запланировано для дальнейшего увеличения потенциала. Помимо обучения в таких областях, как техники оценки, оценка проектов и анализ политик, проводятся также и профессиональные курсы и обучение (например, Магистры анализа государственной политики и Высший диплом по анализу государственной политики).
5. Недавно была создана Сеть оценки государственной службы, чтобы повысить потенциал государственного сектора в плане проведения оценок государственных расходов, чтобы обеспечить экономический анализ, и чтобы усовершенствовать имеющиеся при разработке и формулировании политики аналитические ресурсы. Сеть возглавляет Департамент государственных бюджетных расходов и реформ, и она объединяет должностных лиц из всех правительственных департаментов и агентств, а также включает сторонних экспертов.
6. Задача бюджетных реформ еще не выполнена. Введенные изменения были преобразовательными по природе и должны в более полной мере быть заложены в культуру и процессы различных институтов.
7. Основные темы ирландского прогноза интегрированного управления бюджетными расходами следующие: большая зависимость от оценки и анализа, более глубокая работа с парламентом, больший упор на независимые, экспертные точки зрения и более четкий среднесрочный аспект бюджетирования. В следующий период фокус будет на дальнейшем укреплении ориентированной на результаты отчетности и оценки. Дальнейшее усовершенствование расходов потребует непрерывного критического анализа эффективности, моделей кадрового укомплектования и предоставления услуг. Все области расходов будут подлежать непрерывной оценке, чтобы гарантировать, что дефицитные ресурсы направляются в области наибольшего воздействия и наилучшего соотношения цены и качества.
8. Проводимые реформы предоставляют больше возможностей парламентариям играть более значительную роль на протяжении всего бюджетного процесса, начиная с изначального распределения средств, до требования отчетов от министров и менеджеров государственной службы о достижении – или не достижении – заявленных целевых значений эффективности.
9. Ирландское правительство движется в направлении нового бюджетного графика «полного года», который создает условия для большего, более значимого участия парламентских комитетов в обсуждениях государственных расходов до завершения процесса ассигнований.
10. Конкретными дополнительными уроками для Департамента государственных бюджетных расходов и реформ были следующие:



- Требуется четкий, управляемый своевременный процесс с фокусом на области с наибольшими долями расходов;
- Необходима открытость для радикальных реформ всей службы.
- Варианты экономии должны быть конкретными и предметными.
- Важно развить мотивацию и серьезное участие на уровне департаментов (то есть, бюджетная организация) в начале процесса анализа доходов;
- Требуется полное, активное участие;
- Необходима гибкость;
- Ключевым моментом является качество вводных факторов; предпочтительны обученные оценщики;
- Анализ сквозных вопросов центральной бюджетной группой (Департамент государственных бюджетных расходов и реформ) добавляет ценность. Чрезвычайно важная поддержка высшего руководства, например, предложение, выдвинутое Генеральным секретарем Департамента государственных бюджетных расходов и реформ;
- Важная правительственная / политическая поддержка;
- Четкое донесение задач до всех вовлеченных лиц. Очень важна ИТ система для облегчения анализа расходов и процесса бюджетирования, ориентированного на результаты – в настоящее время Департамент бюджетных расходов и реформ работает над усовершенствованием этого аспекта системы.

## **в. Краткое изложение извлеченных уроков / полезного опыта Ирландии, по мнению участников этого ознакомительного визита из Бюджетного сообщества PEMPAL**

Характеристики ирландской системы, которые были интересны / полезны для участников, включают следующее<sup>4</sup>:

1. Фокус сделан на анализ соотношения цены и качества с подробным шаблоном для такого анализа, используется и в процессе подготовки комплексного анализа расходов, и в подробном анализе соотношения цены и качества.
2. Очень важна взаимосвязь ориентированного на результаты бюджетирования со стратегическим планированием бюджетных организаций и на уровне общего правительства, а также общее интегрированное управление бюджетными расходами, это определяется в Руководстве Кабинета в Ирландии. Данное Руководство представляет собой внутреннее руководство правительства (Кабинета) для министров, которое включает Инструкцию для подготовки и представления Меморандумов для Правительства, механизм координации центральной политики.

---

<sup>4</sup> Примечание: Это представляет собой перечень отдельных пунктов, представленных каждой участвующей страной, поэтому не все пункты являются непременно интересными / полезными для всех участников. Несколько перечисленных пунктов были идентифицированы многими участниками.

3. Тесная взаимосвязь между стратегическим планированием и бюджетированием и политическая воля для проведения бюджетных реформ на всех уровнях (и на парламентском уровне включительно) очень важна для успешного процесса анализа расходов и внедрения рекомендаций, составленных по результатам анализа расходов.
4. Ориентированное на результаты бюджетирование является оптимально действенным, только если имеется хорошая система мониторинга и оценки, на это требуется время, и наилучшим образом это достигается посредством поэтапного подхода. В случаях, когда министерства финансов собирают определенную информацию о показателях производительности у бюджетных организаций, но не используют ее действенным образом, они могут потерять доверие этих бюджетных организаций, которые перестанут воспринимать процесс серьезно. Ирландия применяет поэтапный, но четкий подход к интегрированным государственным расходам и ориентированному на результаты бюджетированию в плане стратегического планирования, анализа расходов и бюджетного планирования, гарантирующих результат.
5. Существование независимого Налогово-бюджетного совета способствует налогово-бюджетной стабильности и политической подотчетности Правительства общественности, что в свою очередь способствует более легкой и более эффективной работе министерств финансов.
6. Отдельный подход к текущим и капитальным расходам в Ирландии довольно необычен с точки зрения стран РЕМПАЛ. В определенной степени это отличие облегчает процесс исполнения бюджета, принимая во внимание тот факт, что эти две категории расходов разрабатываются по-разному в плане исполнения.
7. Важно иметь строгие верхние пределы расходов в системе среднесрочного бюджетного планирования, которых придерживаются в бюджетном процессе.
8. Впечатляет сотрудничество между Правительством и профсоюзами в процессе рационализации государственного сектора и урезания зарплат в Ирландии, это способствовало обеспечению публичной поддержки трудным реформам. Участникам было очень интересно услышать независимую точку зрения профсоюза. В целом важен активный подход при обеспечении понимания экономической ситуации всеми вовлеченными лицами, включая бюджетные организации, государственных служащих, профсоюзы и общественность, поскольку это облегчает проведение реформ.
9. Важно четко расставить отраслевые приоритеты на уровне Правительства (например, защита определенных социальных категорий) до процесса анализа расходов.
10. Анализ расходов следует использовать не только для идентификации вариантов возможной экономии, но также и для определения приоритетности расходов.
11. Для успешного процесса анализа расходов и ориентированного на результаты бюджетирования очень важны хорошая ИТ система и система сбора и мониторинга данных.
12. Интересна дифференциация проголосованных и неоголосованных бюджетных расходов, а также тот факт, что Парламент принимает только общие бюджетные лимиты для Департаментов, что дает гибкость менеджерам бюджетных организаций в пределах исполнения бюджета, поскольку определенная внутригодовая реструктуризация бюджетных расходов (в пределах общего лимита) может быть осуществлена без одобрения Правительства

или Парламента. Кроме того, возможны определенные переносы экономии бюджетными организациями на следующий год. Однако необходимым условием для этих элементов является строгая подотчетность по расходам менеджеров бюджетных организаций / программ. Также впечатляет тот факт, что ирландский бюджет может быть запланирован без резервов, так как в случае чрезвычайных обстоятельств вся процедура одобрения Парламентом может быть проведена за один день, что не возможно в большинстве стран РЕМПАЛ, в которых существуют сложные процедуры принятия.

13. Хорошее всестороннее и постоянное сотрудничество между Департаментом бюджетных расходов / министерствами финансов и бюджетными организациями / линейными департаментами является очень важным и находится на высоком уровне в Ирландии.
14. Очень важен тот факт, что бюджетные департаменты в Ирландии готовят два сценария в случае урезания бюджетных расходов, чтобы показать уровень услуг с урезанием расходов и без него, так как это гарантирует, что Правительство и Парламент хорошо информированы при в процессе принятия решений о бюджетных ассигнованиях. Такой хороший анализ и процесс анализа расходов сводит к минимуму необходимость «торговаться» за бюджетные ассигнования. Кроме того, такой серьезный подход к урезанию расходов гарантирует сохранение базовых и наиболее важных услуг.
15. Важно, чтобы Правительство взяло на себя ответственность за принятие окончательных решений об урезании расходов и об анализе хорошего качества, что может предотвратить случаи, когда некоторые правительства принимают сторонние советы, касающиеся структуры урезания расходов, которые могут быть далеко не оптимальными, принимая во внимание обстоятельства страны (например, избыточное повышение налогов), или в случае которых проводятся линейные урезания расходов, которые не приводят к оптимальному воздействию на экономическое и социальное развитие страны.
16. Организация непрерывного образования для сотрудников всех вовлеченных институтов является важной для обеспечения качества.
17. Информация о макро-фискальных регламентах / стандартах, так как она отражена в ирландской системе, также была интересна участникам.

Общим выводом участников было то, что при том что ирландская система имеет множество своих специфических черт, которые не применимы в большинстве стран РЕМПАЛ, ознакомительный визит был очень полезен, так как представил широкий диапазон различных аспектов, используемых в Ирландии, некоторые из которых могут быть внедрены в странах РЕМПАЛ даже в краткосрочной перспективе. Благодаря этому ознакомительному визиту, участвующие страны, которые продвигаются вперед с реформами анализа расходов, смогут принять во внимание опыт Ирландии в разработке реформ и связаться с ирландскими организациями, если им потребуются дальнейшие советы.

В продолжение ознакомительного визита от властей Ирландии будут получены дополнительные материалы, которые будут переданы участникам ознакомительного визита, эти документы были идентифицированы самими участниками в качестве ключевых дополнительных документов во время заключительной сессии ознакомительного визита.

Предлагается поделиться настоящим Отчетом об ознакомительном визите и всеми материалами ознакомительного визита в Ирландию со всеми участниками Бюджетного сообщества.

ПРИЛОЖЕНИЕ А: Список дополнительных материалов, полученных от ирландских властей по запросам участников РЕМРАЛ после ознакомительного визита (к сведению, объем собранных дополнительных отчетов/документов составляет около 2 000 страниц), которые будут размещены на wiki-странице БС для внутреннего пользования.

- 1. Три дополнительных информационных записки** (в общей сложности 6 страниц), которые были подготовлены, исходя из нашей просьбы о дополнительной информации о следующем: 1) Государственный сектор в целом процесс подготовки бюджета в Ирландии более подробно и 2) Больше подробностей о том, как определяются верхние пределы, как на уровне общего бюджета, так и позднее на уровне индивидуальных департаментов. Эти три записки следующие: *Краткое описание бюджетной реформы в Ирландии, Краткое описание графика бюджетирования в Ирландии, и Бюджетные департаменты, работающие с правительственными бюджетными ограничениями.*
- 2. Комплексный отчет о бюджетных расходах, 2012-2014 гг.** (220 страниц). Это общий документ, подготовленный Департаментом бюджетных расходов, исходя из отчетов о бюджетных расходах, подготовленных каждым департаментом. Этот документ содержит объяснение логического обоснования и процесса анализа, экономии и верхних пределов для каждого департамента, а также объяснение / планы для ирландской реформы государственных расходов (включая МТЕФ (среднесрочное бюджетирование), анализ соотношения цены и качества и ориентированное на результаты бюджетирование).
- 3. Отчет о бюджетных расходах Министерства транспорта, 2012-2014 гг.** (160 страниц). Это документ, подготовленный Департаментом транспорта и представленный в Департамент бюджетных расходов для целей Комплексного отчета о бюджетных расходах (на основании принципов для Ведомственных отчетов о расходах, направляемых всем Департаментам Департаментом бюджетных расходов). Он представляет общий обзор и экономию по программам Департамента транспорта. Все Департаменты готовят и представляют такие документы.
- 4. Инфраструктурные и капитальные инвестиции 2012-2014 гг.: Среднесрочное бюджетирование** (51 страница). Этот документ дополняет Комплексный отчет о бюджетных расходах, который охватывает только текущие расходы. Он устанавливает верхние пределы / запланированные ассигнования для капитальных расходов по разделам политики. Документ схематично описывает бюджетный контекст, который создает предпосылки для этого анализа, представляет результаты анализа в связи со среднесрочными приоритетами капитальных инвестиций, а также подробно описывает запланированные ассигнования по разделам политики на протяжении периода. Там также обсуждается потенциал альтернативных источников финансирования для инвестиций, чтобы дополнить финансируемую из бюджета и полугосударственную обеспечиваемую инфраструктуру.
- 5. 2014 г. Бюджетные публикации** (в общей сложности 311 страниц). Сюда входит семь документов.
- 6. Кодекс государственных расходов** (в общей сложности 244 страницы). Он представляет собой свод процедурных правил, относящихся к расходованию государственных денег в Ирландии. Он публикуется Департаментом бюджетных расходов (и регулярно проверяется и обновляется) и действует с сентября 2013 года. Он включает четыре части - **1) Общие положения**, которые

устанавливают основные принципы Кодекса, общие положения (которые в принципе относятся ко всем типам расходов на различных этапах цикла развития в соответствии со структурой Кодекса государственных расходов), общие условия для капитальных проектов и положения об обеспечении качества **2) Оценка и планирование бюджетных расходов**, которая включает стандартные шаги оценки, этап планирования, требуемые одобрения, принципы закупок, государственно-частные партнерства, оценку текущих расходов и оценку регулирующего воздействия **3) Осуществление расходов и этап после осуществления расходов**, эта часть включает разделы, посвященные управлению, периодической оценке / послепроектному анализу, а также обзору и оценке программ расходов, **4) Стандартные аналитические процедуры**, которые включают Обзор методов оценки, Проведение финансовой оценки и Проведение экономической оценки – Анализ соотношения цены и качества.

**7. Принципы соотношения цены и качества** (в общей сложности 235 страниц). Включают три документа: Общие принципы соотношения цены и качества, Принципы соотношения цены и качества для строительства, и Соотношение цены и качества для государственно-частных партнерств (PPP).

**8. Принципы оценки капитала** (53 страницы). Готовятся Департаментом финансов, рассматривают процессы капитальных расходов на каждом этапе бюджетирования.

**9. Процедуры государственных финансов** (382 страниц). Подробные принципы правительственного бухгалтерского учета и способы, которые применяются в повседневной работе правительственных департаментов и управлений (включая и процедуры для внутригодовой реструктуризации расходов). Руководство также кратко описывает существенные характеристики финансового менеджмента. Оно состоит из пяти разделов. Раздел А описывает уставные принципы, определяющие роли в области государственных финансов и финансового менеджмента соответствующих государственных институтов. Раздел В кратко представляет финансовые процедуры, касающиеся правительственных поступлений и расходов. В Разделе С представлены основные процедуры правительственного бухгалтерского учета, а также затем более подробно индивидуальные типы поступлений и расходов. В Разделе D говорится об элементах финансового менеджмента, таких как основы соотношения цены и качества, Закупки и оценка капитала. В Разделе Е кратко описывается система подотчетности, касающаяся поступлений и расходов в связи со средствами ЕС.

**10. Сопроводительная записка по среднесрочному бюджетированию (МТЕФ)**

(9 страниц). Целью этой Сопроводительной записки является установление для департаментов / управлений правил и процедур, касающихся трехлетних верхних пределов для текущих бюджетных расходов.

**11. Другие отчеты Департамента транспорта** (в общей сложности 50 страниц). Сюда входят три документа: **1) Департамент транспорта - представление документа по проверке достаточности капитала** (транспортные инвестиции), который был использован для подготовки Инфраструктурных и капитальных инвестиций 2012-2014 гг., **2) Заявление Департамента транспорта о стратегии**, и **3) Стратегия данных Департамента транспорта**.

**12. Реформа государственной службы** (69 страниц). Включает план рационализации государственных служащих.

- 13. Руководство кабинета министров (91 страница).** Это внутреннее Руководство для министров, которое включает инструкции для подготовки и представления Меморандумов о Правительстве.
- 14. Отчет о налогово-бюджетной оценке Налогово-бюджетного консультативного совета (136 страниц).**
- 15. Договор о стабильности государственной службы 2013-2016 гг. (48 страниц),** включая соглашение с профсоюзами.