

ОПЫТ ИРЛАНДИИ В СОКРАЩЕНИИ ГОСРАСХОДОВ

СНЕЖАНА ЯНИЦКАЯ,

главный экономист

Главного управления бюджетной политики Минфина

В 2008–2010 годах Ирландия испытала сильнейший в своей истории финансово-экономический кризис, который стал следствием долгового кризиса в Европе. Он привел к резкому повышению уровня безработицы, ипотечному кризису, профицит федерального бюджета в 2007 году сменился дефицитом в 32% ВВП в 2010 году. Правительство страны было вынуждено обратиться за экстренной финансовой помощью к Евросоюзу и начало проводить крайне жесткие меры экономии. Одним из слагаемых успешного выхода из сложившегося положения стало эффективное сокращение бюджетных расходов.

В процессе реформ из состава Министерства финансов было выделено Министерство государственных расходов и реформы с соответствующими функциями. Правительству Ирландии удалось эффективно обобщить и реализовать разносторонние рекомендации по пересмотру расходов, направленных на бюджетную реструктуризацию. **Траты бюджета не сокращались механически на максимально возможную сумму**, был применен анализ расходов для повышения эффективности изыскания способов сбережения государственных средств и в целом для информирования о бюджетной консолидации. Примером гибкости подходов при сокращении государственных расходов стало привлечение средств частного сектора: развивалась благотворительность, государственно-частное партнерство, использовались другие способы привлечения ассигнований, например, для строительства больницы использовались средства от проведения лотереи.

БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Процесс бюджетного планирования в Ирландии начинается с меморандума о бюджетной стратегии, которым правительство определяет общую макробюджетную перспективу. Она включает общие бюджетные цели на следующий год и последствия для общей налоговой политики и политики расходов. Каждое министерство готовит бюджетные запросы с учетом параметров общих расходов, включенных в меморандум. После процесса оценки верхних бюджетных лимитов Министерством расходов и реформы проводятся дискуссии с министерствами об окончательном распределении расходов, которые рассчитываются в абсолютном выражении. Далее публикуются данные о поступлениях и расходах, показывающие предварительную бюджетную позицию на следующий год, и, наконец, предлагаемый годовой бюджет устанавливает окончательные сметы расходов и подробные решения о налого-

вой политике и представляется для принятия в парламент.

При определении верхних лимитов расходов для министерств установлены приоритетные направления (например, социальное и пенсионное обеспечение, образование, здравоохранение, правосудие) и неприоритетные (оборона, транспорт). Акцент сделан на общем объеме расходов, распределение средств внутри министерств может только рекомендоваться. Исключения составляют новые или очень крупные траты, которые регламентированы циркуляром. Стимулами соблюдения указанных лимитов являются перенос неизрасходованных средств на будущие периоды, а также удержание неэффективно использованных средств.

Государственные расходы в Ирландии непрерывно планируются на 5 лет. В целях экономии

были проведены реформы государственных расходов, в числе которых дальнейшее развитие среднесрочного планирования, тесно увязанного с ним бюджетирования с учетом результатов деятельности, другие структурные (процедурные) реформы. Основным бюджетным принципом в Ирландии является ориентация на результаты, то есть четко поясняется, что будет предоставлено за счет выделенных государственных средств, постоянно проводится анализ соотношения цены и качества.

Происходит **переход от затратного подхода при анализе расходов к результатам и пользе** (промежуточные и конечные результаты). Критерием при анализе расходов становится **промежуточный результат** (например, количество пассажиров, перевезенных общественным транспортом, число приехавших туристов, количество привитых детей и т.д.) и **конечный результат** – улучшения в транспортной системе, уменьшение времени, затрачиваемого на поездки, снижение заболеваемости и т.д.

Существует настоятельное требование, чтобы все министерства перестроили свои программы расходов, приведя их в соответствие со своими стратегиями, а также могли представить ключевые показатели эффективной деятельности по достигнутым результатам и основным следствиям расходования средств.

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Частью целостной системы государственного управления является **система анализа расходов**. С самого начала экономического кризиса проводился ана-

лиз как текущих, так и капитальных бюджетных трат, особенно для Ирландии явилось их раздельное рассмотрение.

Правительством Ирландии проведено несколько серий анализа капитальных расходов, что способствовало пересмотру приоритетов капитальных инвестиций в условиях недостатка ресурсов. Так, например, при выборе для дальнейшего финансирования объектов незаконченного строительства используются такие критерии, как сумма средств, требуемая для окончания строительства, оценивается, насколько вводимый объект улучшит существующую инфраструктуру и безопасность, какие доходы принесет вводимый в строй объект, есть ли возможность софинансирования.

В области текущих бюджетных трат было проведено два крупномасштабных обследования, в результате которых были выработаны рекомендации относительно экономии для бюджетов и вовлеченных линейных министерств. Кроме того, Министерством государственных расходов и реформ были представлены оценки сквозных вопросов, которые были значимы для целого ряда министерств (например, активизация рынка труда, поддержка предприятий, финансирование науки и инноваций).

Каждые 2–3 года проводится комплексный анализ государственных расходов с целью установить новые, жесткие лимиты, отражающие политические приоритеты. Его результаты широко освещаются в СМИ. Кроме

того, Министерством финансов, а также независимыми экспертами ежегодно проводится анализ расходов по отраслям, а его результаты размещаются на сайте ведомства. Очевидно, что правительство Ирландии предприняло значительные усилия для придания большей открытости и прозрачности сфере государственных финансов. Любопытно, что большое внимание в Ирландии уделяется независимым, экспертным точкам зрения.

В рамках текущей программы ЕС-МВФ Ирландия взяла на себя **обязательство уменьшить государственный аппарат**. Это было реализовано за счет сокращения рабочих мест в госслужбе (на основе добровольных увольнений и естественной убыли), рационализации государственных ведомств (устранения дублирования функций), использования ведомствами общих служб (систем ИТ, экспертных служб), перевода излишних сотрудников на работу в другие ведомства или регионы. В целях стабилизации ситуации продолжается мораторий на наем (за исключением ключевых постов) и использование перемещения кадров как основного механизма заполнения утвержденных должностей. Особенностью сокращения заработной платы в Ирландии явились потери для работников высшего звена на 12%, низкооплачиваемых – около 4% заработка. В результате в Ирландии коэффициент Джини поддерживался на уровне 0,31, что сравнимо с международными показателями.

РОЛЬ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА

В целях повышения качества анализа, более тщательной раз-

работки качественной фискальной политики, уменьшения политических рисков (нивелирования возможных последствий непродуманной или односторонней фискальной политики), а также в соответствии с требованиями Евросоюза, Международного валютного фонда и Европейского центрального банка **в 2011 году в Ирландии был создан Консультативный совет (КС) по фискальной политике**. Данный Совет является независимым органом, имеет юридические полномочия, финансируется в рамках утвержденных лимитов из центрального фонда правительства, чтобы свести на нет политическое давление. Члены Консультативного совета работают на общественных началах, но их расходы (командировки, аренда и т.п.) оплачиваются.

В полномочия Консультативного совета входит оценка разумности и качества экономических и бюджетных оценок и прогнозов, осуществляемых правительством, актуальности фискальной политики, соответствия бюджетных планов фискальным правилам, а также независимое подтверждение макроэкономических прогнозов правительства. Создавался КС как временный орган, однако прекращение его деятельности не планируется, наоборот, роль его после прекращения наблюдения «тройки» (ЕС, МВФ и ЕЦБ) возрастет.

В Консультативный совет по фискальной политике входит 5 человек (экономистов), причем эти должности могут занимать не только жители Ирландии. Основным требованием к членам является их компе-

тентность. После истечения полномочий новый кандидат в члены Совета выдвигается министром финансов, но утверждается членами действующего Совета.

Итогами работы Консультативного совета являются оценочные отчеты по фискальной политике, рабочие доклады и документы, независимое подтверждение ежегодных бюджетов и ежегодных программ по обеспечению стабильности, участие в слушаниях в парламенте. Все результаты деятельности (отчеты, письма, презентации и пр.) в обязательном порядке публикуются на сайте Совета, также его члены 2 раза в год должны публично выступать с оценкой государственной политики, расходов, то есть о работе правительства.

АКЦЕНТ НА ПОДГОТОВКУ КАДРОВ

При расширении внедрения в Республике Беларусь среднесрочного планирования, бюджетирования, ориентированного на результат, иных инициатив по улучшению управления государственными расходами стоит использовать опыт Ирландии в подготовке и переподготовке кадров.

В Ирландии сделан акцент на постоянное обучение сотрудников, охватывающее всех – от работников бюджетных организаций до министров и депутатов. В каждом министерстве в обязательном порядке выделяются средства на обучение и повышение квалификации сотрудников, координатором является Министерство расходов и реформы. Поощряется получение степеней магистра и бакалавра в области

анализа политики, обеспечиваются профессиональные курсы. Предусмотрена возможность посещать модули в университете вместе со студентами, существует общее профессиональное обучение, связи с научными кругами, постоянно организуются дебаты с политиками. Организован учебный центр госслужбы, в котором осуществляется совместное обучение министров, служащих, парламентариев. При отсутствии собственных специалистов приглашаются зарубежные преподаватели. В результате официальные лица компетентны в таких областях, как государственные закупки, управление проектами, оценка проектов и анализ политики.

В Беларуси обучение может быть организовано в виде постоянно действующих курсов, обучающих семинаров. Причем не только для госслужащих, но и для преподавателей экономических дисциплин в вузах, а также для всех желающих ознакомиться с передовыми мировыми практиками.

Опыт Ирландии стоит того, чтобы использовать его для совершенствования госуправления в нашей республике. Конечно, не все применимо в наших условиях, но некоторые направления развития государственных финансов достойны внимательного изучения и применения.

Главным же уроком посткризисного управления расходами в Ирландии, актуальным и для Беларуси, является то, что **сокращения в отсутствие реформ приводят лишь к ограниченному повышению производительности и снижают возможности экономии средств в долгосрочной перспективе**.