

Практикующее сообщество по бюджету в странах РЕМРАЛ

**“Планирование бюджета капитальных
расходов в Ирландии”**

**Том Феррис
Минск, Беларусь,
14-16 июня, 2011**

Содержание презентации *

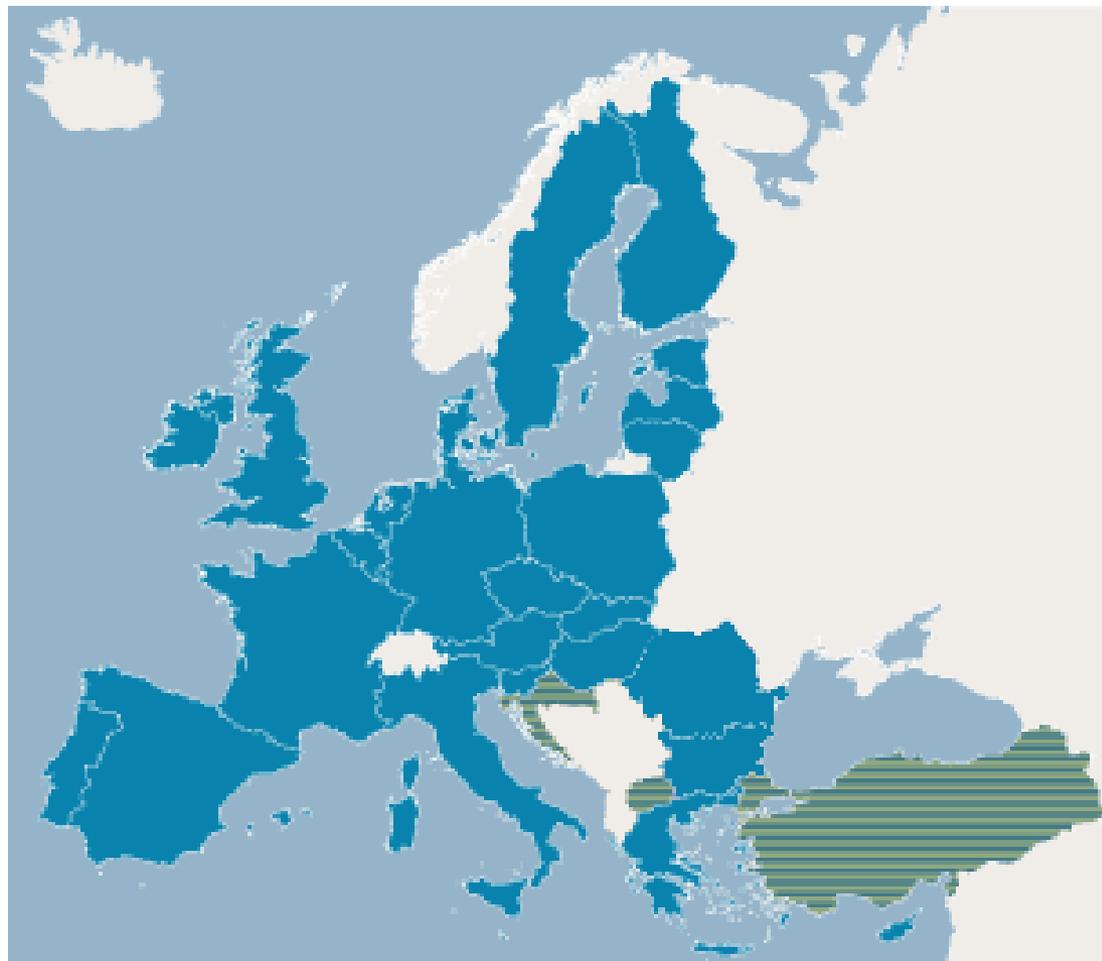
1. Основная информация об экономике Ирландии
2. Процедуры планирования бюджета капитальных расходов
3. Стратегическое планирование
4. Оценка проекта
5. Процесс планирования бюджета
6. Внедрение
7. Мониторинг и оценка, аудиты
8. Заключение

* К этой презентации прилагаются 3 коротких доклада, подготовленных Томом Феррис

1. История вопроса Ирландии (Ирландия страна член ЕС с 1973)

Ирландия→

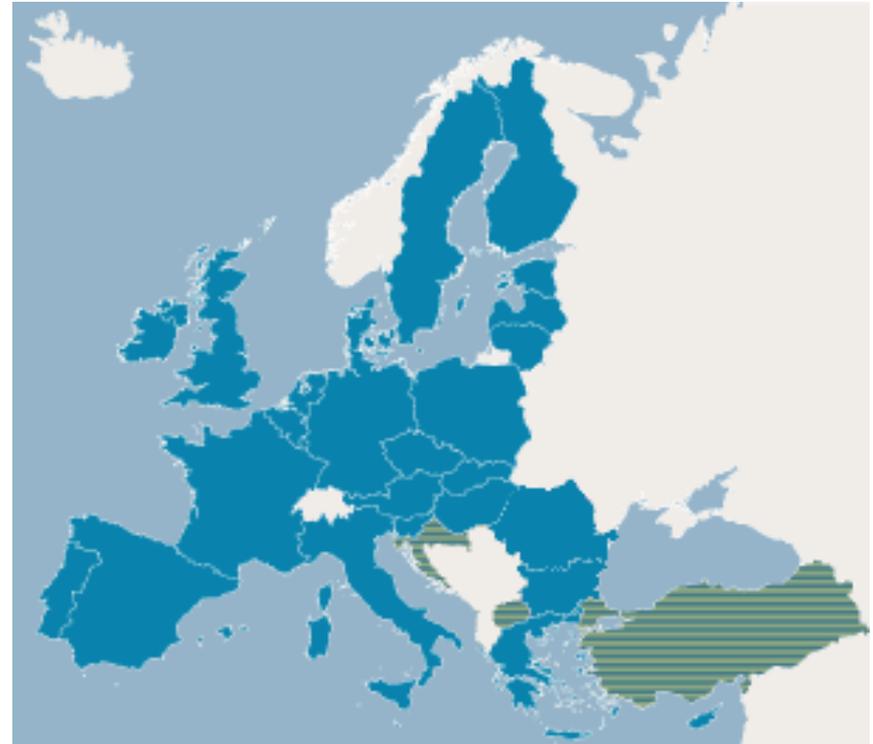
- ЕС 27 (2008)
- Страны кандидаты



**Программа правительства :
партии Fine Gael & Labour,
март 2011**

***“Чтобы иметь дело с
...беспрецедентной
критической ситуацией
на национальном
уровне, нашей стране
необходим
беспрецедентный
уровень политической
решимости”***

www.taoiseach.gov.ie



Генезис экономического кризиса Ирландии, 2007

- Внешний: Глобальный финансовый кризис в значительной мере повлиял на малую открытую экономику Ирландии
- Внутренний: Лопнул строительный пузырь вслед за излишним доверием к строительному сектору
- Некоторые виды политики не смогли противостоять кризису
 - Про-циклическая фискальная позиция ирландского правительства
 - - Слишком свободная политика регулирования
 - - Членство в Евросоюзе (фиксированный обменный курс и денежная политика приводимая в действие из-вне)

Последствия кризиса

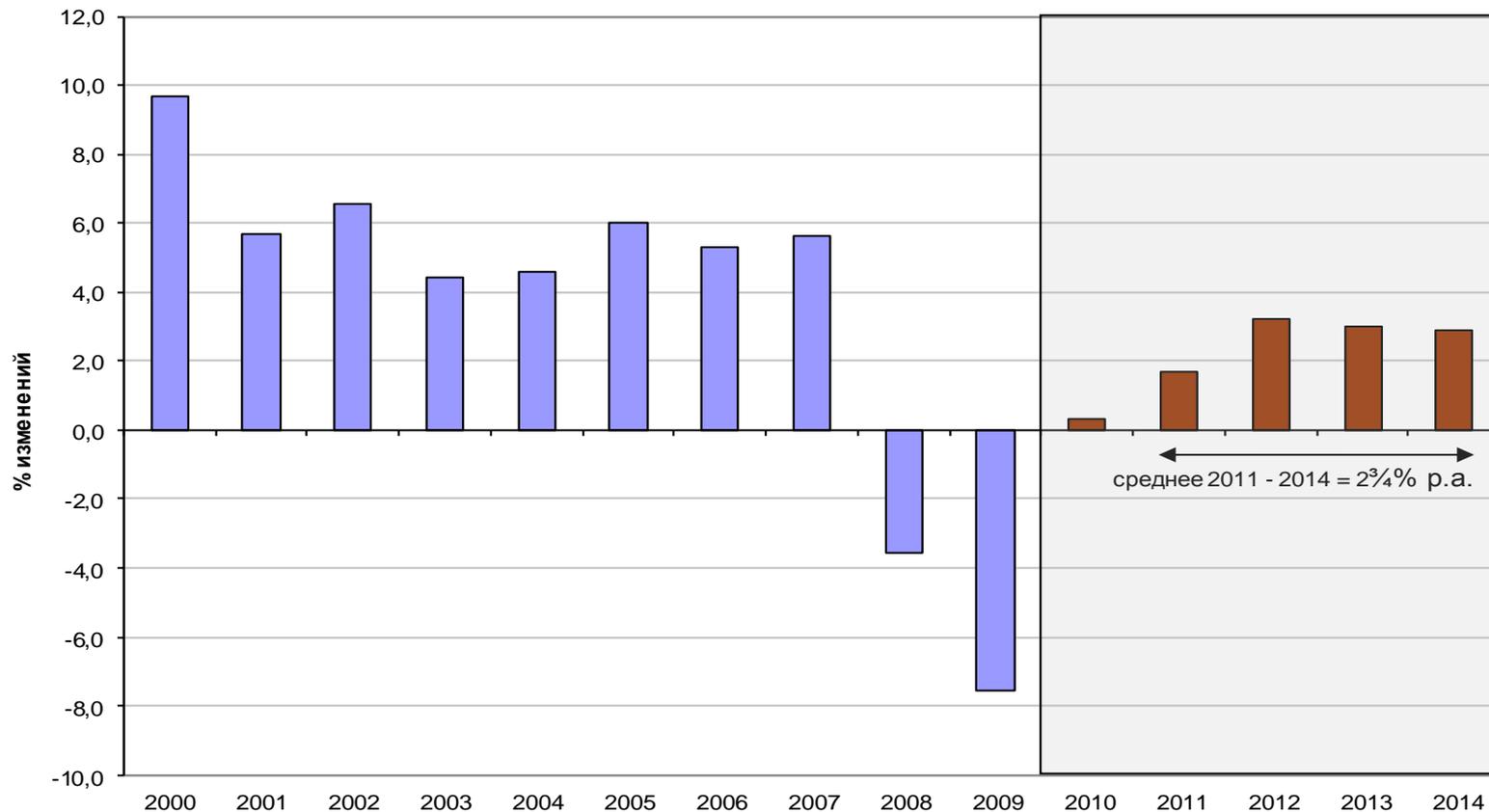
- Внутренняя экономика значительно сократилась
- Отмечены большие дефициты бюджета
- Развернулся банковский кризис
- Сокращения государственных инвестиций*

-----все после 2007

* См. статья по Государственным инвестициям, Том Феррис

Взлеты/падения в реальном ВВП

Прогноз реального ВВП Министерства финансов



Источник: CSO, Министерство финансов

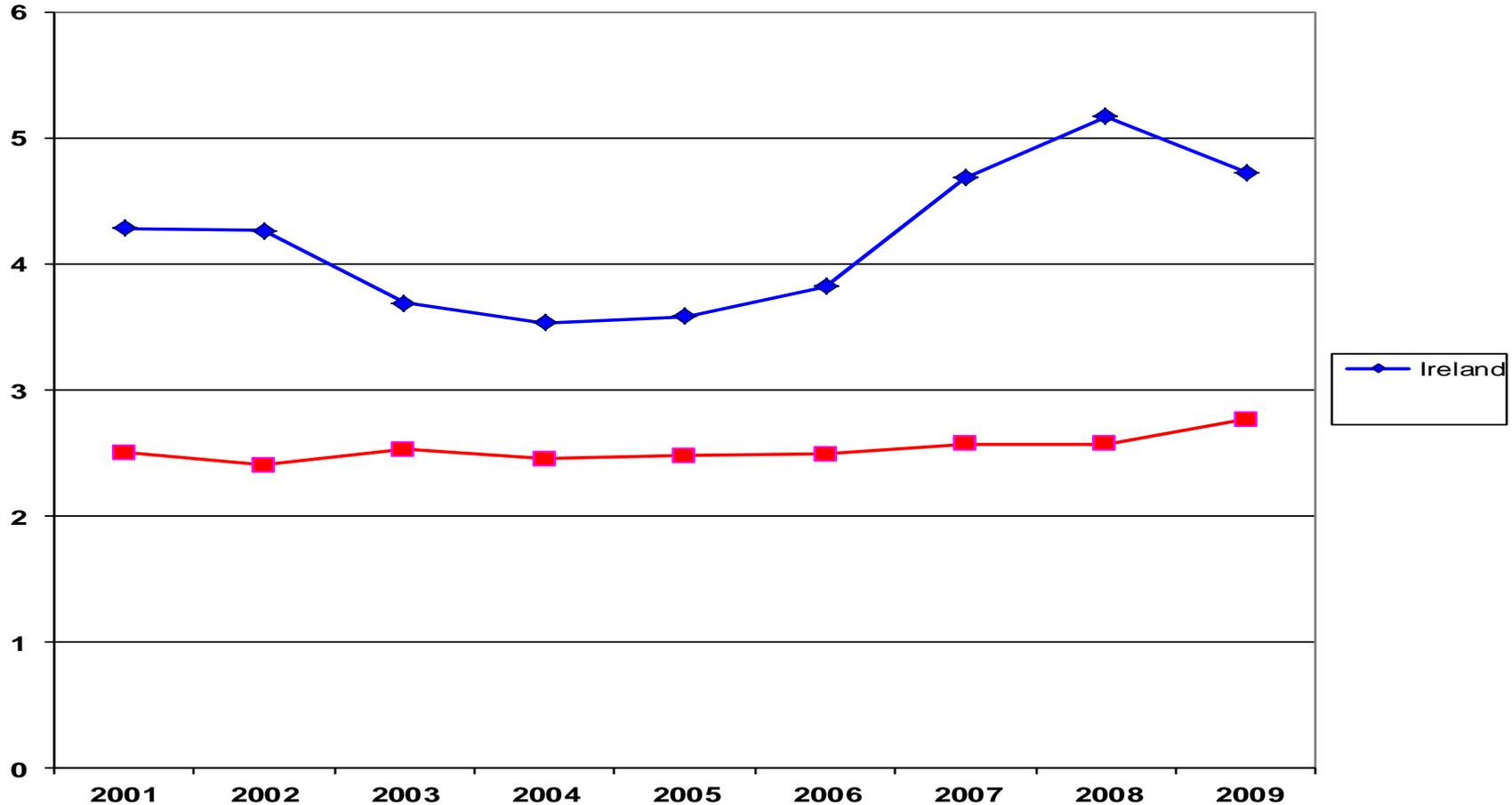
Программа стабилизации Ирландии*

- Программа стабилизации принимает во внимание Национальный план восстановления, Бюджет 2011г., Программу правительства и совместную программу ЕС/МВФ (“Выкуп”)
- Ирландское правительство обязалось восстановить устойчивость государственных финансов путем внедрения бюджетной консолидации, сокращая дефицит ниже 3% порога Пакта устойчивости и роста ВВП к концу 2015 года
- На 2011 год, внедрен консолидированный пакет в размере €6 млрд., со значительными сокращениями как текущих, так и капитальных затрат и расширением базы налога. На 2012 год, планируется консолидированный пакет в размере €3.6 млрд.
- Соотношение общего правительственного долга к ВВП по прогнозу будет составлять 111% к концу 2011 года; с пиком в 118% в конце 2013 года и снижаясь до 111% к концу 2015 года

* Представлено **Европейской Комиссии** в апреле 2011 года(www.finance.gov.ie)

Хорошая физическая инфраструктура

Капитальные инвестиции в % к ВВП



Источник: Европейская комиссия

Капиталовложения, € млн

* см. статью Тома Ферриса о Государственных инвестициях

<u>Министерства</u>	<u>Год 2011</u>	<u>Всего 2011/14</u>
Сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия	269	699
Телекоммуникации, энергетики и природных ресурсов	139	469
Общества, равенства и внутренних дел	86	298
Обороны	12	50
Образования и навыков	491	1879
Предприятий, торговли и занятости	508	2182
Защиты окружающей среды, наследия и местного самоуправления	1002	3493
Финансов и Офис общественных работ	122	497
Иностранных дел	4	19
Здравоохранения и защиты детей	399	1587
Юстиции	80	330
Социальной защиты	8	31
Туризма, культуры и спорта	96	361
Транспорта	1438	4843
Всего	4654	16354

2 . Процедуры планирования бюджета капитальных расходов

- Правительство Ирландии несет коллективную ответственность за составление всей бюджетной политики
- В данных рамках правительство согласовывает ежегодные агрегированные уровни затрат министерств, которые должны быть представлены парламенту на утверждение (напр. the Dáil)
- Правительство также утверждает пакеты капитальных инвестиций. С 2004 года, государственные капитальные инвестиции были определены в пятилетнем переходящем пакете капитальных затрат на длительный период времени
- Министры / Министерства имеют обширные полномочия от Министра финансов в отношении распределения капитальных инвестиций, хотя для некоторых случаев необходимо утверждение Министра финансов или правительства*

* Ответственность за управление всеми затратами Министерства, включая управление ежегодным процессом оценки и общими полномочиями в отношении затрат перейдут от Министра финансов к Министру государственного бюджета и реформ, в соответствии с законодательным предложением мая 2011 года.

Бюджетная реформа

- Ирландия имеет давно созданный бюджетный механизм, который прошел серию реформ за последние годы, чтобы сделать процесс планирования бюджета более прозрачным и эффективным
- Многолетний пакет инвестиций в 2004 году и руководство в 2005/2007 гг.
- В 2007 году был введен Единый бюджет таким образом, чтобы решения по затратам и доходам объявлялись одновременно в бюджетный день
- Также в 2007 году были введены ежегодные финансовые отчеты для обеспечения связи между работой и распределением ресурсов
- Однако в традиционном внутреннем механизме существуют слабые стороны, так как он относится к фискальному планированию и управлению на длительный период времени
- Сейчас планируются реформы с документом для обсуждения *“Бюджетный механизм реформирования Ирландии; Документ к обсуждению”* (март 2011 г.) -- и Всесторонний обзор всех затрат на данный момент по капитальным и текущим затратам

<http://www.finance.gov.ie/documents/guidelines/co2capapprais.pdf>

3. Стратегическое планирование

- Ирландское правительство несет коллективную ответственность за планирование. Оно создало Правительственный совет по экономическому управлению со статусом комитета Кабинета министров, который занимается экономическим планированием и бюджетными делами, а также программой восстановления экономики
 - Приоритеты инфраструктурных инвестиций (июль 2010)
 - Национальный план восстановления (ноябрь 2010)
 - Совместная программа ЕС/МВФ (ноябрь 2010)
 - Бюджет 2011 (декабрь 2010) и
 - Программа для правительства (март 2011) *
 - Реформа бюджетного механизма Ирландии; документ для обсуждения (март 2011)

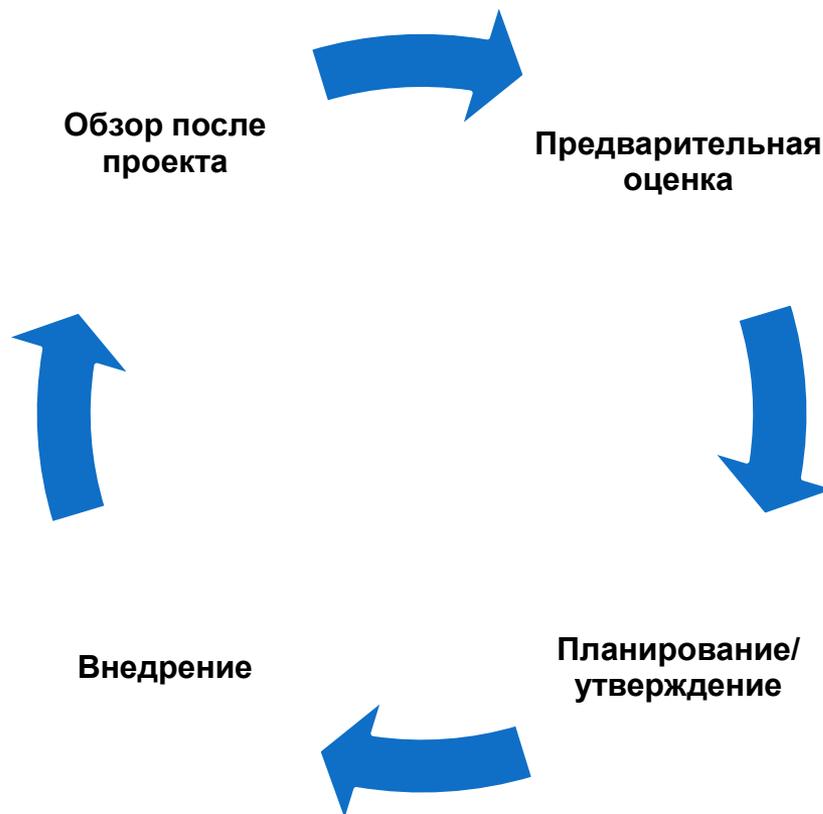
* см. статью Тома Ферриса [Программа для правительства](#)

Обзор капитальных инвестиций

- Новое правительство ввело всесторонний обзор капиталовложений, параллельно со всесторонним обзором текущих расходов
- Это необходимо для информирования о механизме капиталовложений на следующие несколько лет,
- Упор будет сделан на инвестиции в инфраструктуру, что будет способствовать восстановлению экономики и обеспечению занятости
- Обзор будет полностью учитывать текущие и бюджетные вызовы Ирландии и будет обращаться к тем инфраструктурным приоритетам, которые представляют огромную важность в помощи экономике Ирландии вернуться на путь устойчивого роста

4. Оценка проекта

- Руководство по правительственной оценке предлагает «проектный цикл» в четыре этапа *
- Этапы оценки и планирования могут на практике частично совпадать
- Среднесрочная часть оценки цикла
- См. “Руководство по оценке и управлению предложениями по капитальным затратам в государственном секторе”
- Февраль 2005



Руководство по предварительной оценке капиталовложений, 2005

- Разработано, чтобы быть строгим в своем подходе к управлению и оценке программ капитальных вложений и проектов
- Отражает наилучшую практику (обновляет предыдущее руководство 1994г.)
- Обеспечивает большую пропорциональность в оценке проекта
- Доступ на www.finance.gov.ie (после входа на сайт переходите к *“Policy Areas and Publications”*, затем к *“Guidelines”* и затем выбирайте год *“2005”*)

Ключевые вопросы Руководства

- Руководство 2005г. определяет следующие шаги
 - Определение необходимости проекта и задачи
 - Анализ вариантов
 - Ограничения
 - Количественное определение затрат и выгод
 - Анализ вариантов
 - Методика оценки (Анализ затрат и выгод, рентабельность и анализ с учетом множества критериев)
 - Анализ неопределенности, риска и чувствительности

Разные этапы предварительной оценки и оценки результатов



Предварительная оценка капитальных затрат: Пропорциональность

- Руководство 2005: проводить предварительную оценку **всех** проектов капиталовложений
 - Пропорционально ценности проектов
- Руководство 2005 определяет следующие пороги:
 - < €0.5 млн.: провести “Простую оценку”
 - €0.5 млн. < €5 млн.: провести “Единую оценку”
 - €5 млн. < €30 млн.: провести анализ по множественным критериям
 - Более €30 млн: провести анализ выгод и затрат
- Принимать во внимание пересмотр заявленный министерством финансов в письме от января 2006г.
- Спонсирующий орган отвечающий за анализ (используя “внутреннюю” или “привлеченную” экспертизу)
- Предварительное условие для получения одобрения от Полномочного органа

5. Бюджетный процесс

- *Национальный план восстановления, 2011-2014*, с фиксированными целями политики налогов и затрат на 4 года. Переходит к полному среднесрочному бюджетному планированию и финансовой реформе
 - включая реформированный ежегодный бюджетный процесс, с проектом среднесрочных планов представляемых с ежегодным бюджетом в декабре, и прошедшим через процесс консультаций, до того как окончательные планы представляются в ЕС каждый апрель; соответствующий бюджет затем формируется на основе среднесрочных планов
 - включая усиленный механизм среднесрочных затрат с ограничением на несколько лет по вложениям в каждой области, чтобы убедиться, что государственные вложения управляются при фиксированных, устойчивых пределах и чтобы направлять планирование и обеспечение структурных реформ

Интересные инновации

- *Национальный план восстановления, 2011-2014*, планирует некоторые интересные инновации
- независимый финансовый консультативный совет должен обеспечивать независимые комментарии по бюджетным планам правительства и прогнозам
- Введение «составления бюджета» с учетом результатов деятельности для четкого определения результатов общественных услуг и влияния программ расходов на ежегодную оценку, и чтобы показать совокупность финансовых и людских ресурсов, связанных с каждой программой
- Закон о финансовой ответственности, чтобы поставить ключевые меры реформ на законодательную основу и вложить принцип государственных финансов на устойчивой основе в закон

Критерии для приоритизации

- *Инфраструктурные инвестиционные приоритеты, 2010-2016* пересмотренные инвестиционные приоритеты в свете изменений как потребности в инфраструктуре, так и ограничений возможности себе позволить ее в условиях сложной финансовой ситуации
- Большие многолетние инвестиционные программы министерств были оценены по таким факторам как:-
 - целесообразность для правительства нести затраты в этой области;
 - прогресс в каждом секторе за последние годы в наращивании производственной мощности
 - предполагаемый среднесрочный спрос на инфраструктуру в условиях сокращения совокупной экономической деятельности;
 - и
 - требуемые результаты в среднесрочной перспективе

6. Внедрение

- ВНЕДРЕНИЕ требует четкой организации процесса мониторинга контроля затрат, гарантируя стандарты проекта и своевременное завершение
- 2005 Руководство по оценке капитальных затрат требует четкого разграничения между теми, кто «разрешает» проект и теми, кто «внедряет» проект, на разных его стадиях, - предварительная оценка проекта, планирование, внедрение и управление проектом
- Разделение функциональной ответственности
 - спонсорский орган (“разрешение”) – в основном отвечает за предварительную оценку проекта и управление
 - полномочный орган (“внедрение”)– утверждает предложения спонсорского органа на разных этапах

Примечание: Реформа закупки поддерживается централизованно Национальной группой политики государственных закупок (NPPPU) при министерстве финансов через наращивания мощи и мер по обучению и образованию, в тандеме с увеличением и удобством закупки через интернет

Внедрение (опыт на примере ЕС)



Планирование бюджета в среднесрочной перспективе означает...

- Среднесрочный пакет налагает общий предел на величину инвестиций, которые можно осуществлять ежегодно
- Механизм переноса позволяет переводить недостаточно выполненные инвестиции вперед, при определенных ограничениях установленных Министерством финансов
- Отраслевые министерства должны отвечать определенным требованиям, напр., каждое должно обеспечить себя резервом в пакете в целом на случай, если появятся непредвиденные потребности или дополнительные затраты
- Обеспечивая проекты министерство должно планировать не только контрактную цену, но и учитывать возможный рост цены, отклонения в спецификациях и другие факторы, которые могут появиться во время проектного строительства

Установленные условия переходящего 5-летнего пакета капитальных инвестиций

- **Министерство финансов** определяет характер ответственности делегируемой министерствам
 - Необходимо отвечать общим условиям санкций Министерства финансов
 - Дополнительные местные/отраслевые условия, если таковые имеются
 - Требования руководства по оценке капитальных вложений – ответственность спонсорских организаций и полномочного органа
 - Требования PPP, если таковые имеются
 - Правильный баланс между увеличением делегирования и эффективным управлением государственными капиталовложениями

7. Мониторинг, внедрение и аудит

- Ирландия разработала эффективную систему оценки, чтобы обеспечить мониторинг проектов во время их внедрения
- Национальный план развития (NDP) на 2007/2013 относится к *“организации сильного мониторинга и отчетности...в отношении работы по внедрению...”*
- Генеральный контролер и аудитор обеспечивает независимое подтверждение того, что государственными деньгами правильно управляют и они тратятся с пользой
- Правительственные министерства должны иметь комитеты по аудиту, которые рассматривают режим корпоративного управления министерства, включая внутренний контроль и управление рисками; а также мониторинг работы как функции внутреннего аудита
- Консультантов также нанимают министерства для проведения аудита

Инициатива соотношения цены и качества

- Инициатива 'Соотношения цены и качества' дополняет 'Руководство по оценке капиталовложений'
 - Тщательно разработанная система оценки и культуры принимает во внимание как можно более объективно совокупные выгоды и затраты по данному проекту и пытается удостовериться, что результаты по бюджету будут достигнуты
 - Инструкция Министерства финансов (от 7 марта 2007) описывает правительственный механизм, для обеспечения улучшенного соотношения цены и качества по государственным расходам
 - Министерства должны провести исследование вопроса соотношение цены и качества, согласованного с Министерством финансов
- Перейти к www.finance.gov.ie (на веб-странице перейти к "Policy Areas and Publications", а затем к "Guidelines", затем выберите год "2007")

Проведение “Обратной проверки”

- Рассмотрение проекта после завершения должно проводиться спонсорскими организациями
 - Все проекты > €30млн
 - Репрезентативная выборка примерно 5% от всех проектов
- Ежегодный отчет о программе пакета капитальных вложений должен быть представлен группе по оценке централизованных расходов при министерстве финансов
- Таблица результатов – проектные результаты по отношению к бюджетам – по всем проектам со стоимостью более €30млн*
 - Включается в ежегодный отчет по капиталовложениям, и
 - Ежегодный отчет по Утверждению стратегии

* см. примечание о проверке соответствия Том Феррис

Обязательность выборочных проверок

- Министерства должны обеспечить ежегодные выборочные проверки на репрезентативных выборках всех проектов капиталовложений
- Ежегодно отчитываться перед Центральной группой оценки расходов (СЕЕУ), при министерстве финансов, по выполняемым выборочным проверкам и их результатам
- СЕЕУ должна рассматривать отчеты по выборочным проверкам министерств и сообщать о результатах
- СЕЕУ может проводить свои выборочные проверки
 - Чтобы подтвердить качество и установленные системы в министерствах и управлениях для проведения выборочных проверок, или
 - На специальной основе в отношении специфических программ/проектов
- Необходимо придерживаться существующего руководства*

* см. Примечание по проверке соответствия, Том Феррис

Министерства обеспечивают ежегодные отчеты для Министерства финансов

- Делегируемая ответственность означает **увеличение подотчетности для отраслевых министерств и их управлений**
- К концу января каждого года, министерства должны
 - Определить приоритеты по программам капитальных вложений соответствующих объему средств
 - Предоставить отчет, показывающий соответствие программам правительства
 - Для проектов государственного и частного партнерства предоставить оценку единых платежей с разбивкой по компонентам
 - Зарегистрировать общий уровень контрактных обязательств по годам
 - Предоставить отчет о продвижении по проектам и программам

Мониторинг транспортных проектов

- Министерство транспорта отслеживает прогресс по проекту на ежемесячной основе вместе со спонсорскими организациями и результаты используются для обновления распределения финансов на регулярной основе.
- Финансы переводятся в сектор, где они могут ускорить внедрение проектов или где продвижение идет медленнее, чем ожидалось
- *Транспортная группа мониторинга* с помощью профессиональных компаний, нанятых для проведения аудита в соответствии с руководством, проводит аудит прогресса внедрения проекта
- Проекты, выбранные для аудита группой мониторинга, и аудиторы представляют детальный отчет всех выполненных аудитов, результатов проверок и рекомендации, при необходимости

Выборочные проверки Министерства транспорта, 2009

- Министерство транспорта в своем ежегодном отчете за 2009г. сообщило о проведенных выборочных проверках по проектам капиталовложений
- Задача: Выполнить переходящую программу проекта и программные аудиты для оценки соответствия данному руководству и эффективному предоставлению 21 транспортных проектов и программ
- Результат 2009: Консультанты Steer Davies Gleave and Booz & Company были привлечены министерством транспорта в 2007 для рассмотрения соответственно (i) оценки и (ii) финансового и физического прогресса выбранных 21 транспортных проектов. В течении 2009г. было проведено 6 аудитов. Проведенные аудиты относятся к проектам с общими оценочными капиталовложениями в размере €1.931млрд.

Многое сделано –многое предстоит сделать

- Правительство обязуется сосредоточить внимание на работе на организационном уровне
- Существующий процесс распределения ресурсов сконцентрирован на финансовых вложениях (*‘сколько тратится денег?’*), а не на результатах и влиянии (*‘что достигнуто и предоставлено за эти деньги?’*)
- В то время как реформы, такие как введение ежегодного отчета по результатам, улучшили механизм капитальных затрат, есть еще место для дальнейшего прогресса
- Введение новой системы ‘составления бюджета с учетом результатов деятельности’ даст возможность сосредоточиться на фактических полученных результатах при использовании минимального количества государственных ресурсов
- Мы ждем независимого финансового консультативного совета и закона о финансовой ответственности

Условия для успешного осуществления проекта

- Четкое понимание правил и нормативов
- Существование систем для передачи правил
- Существование систем для обеспечения соответствия правилам и нормативам
- Необходимость обратить внимание на соответствие правил при сертификации расходов
- Хорошие рабочие взаимоотношения между Министерством финансов и отраслевыми министерствами
- Центральная координация в «сердце процесса»

8. Заключение

Ирландия приобрела обширный опыт капитальных инвестиций за последние 20 лет:

1. Учась на процессах ЕС
 2. Разрабатывая свои собственные системы, напр.,
Центральная группа оценки и внешние оценки, напр.,
Научно-исследовательский институт экономики и
социальных вопросов
 3. Создав руководство
 - рабочие правила анализа затрат и выгод, июнь 1999,
 - руководство по оценке капиталовложений, февраль 2005
- **Все вышеупомянутое необходимо, но недостаточно...
должно быть результативное и эффективное
представление проектов “на местах”**

Важность обучения

- Специализированное обучение является очень важным требованием для успешной предварительной оценки, планирования и получения результатов по проектам государственных инвестиций
- Необходимо обеспечить, чтобы официальные лица были соответственно обучены в областях, таких как закупка, управление проектом, предварительная оценка проекта и анализ политики
- Важно развивать сети официальных лиц, чтобы делиться опытом и наилучшей практикой, включая существующие международные организации, напр., Мировой Банк и ЕС
- Необходимо привлекать внешних профессиональных консультантов, если у министерства нет соответствующего опыта- и его можно приобрести на основе «передачи знаний»

Условия для роста

Министерство финансов сообщает, что национальное восстановление Ирландии требует не только необходимых мер для приведения в порядок государственных финансов, но также

- Определяет области экономической деятельности, которые можно призвать для обеспечения роста и занятости на следующем этапе экономического развития Ирландии, и
- Определяет реформы, которые правительство должно внедрить для ускорения роста в ключевых секторах.....>
см. следующий слайд

Essential conditions

Infrastructure,
Human Capital

Credit
availability

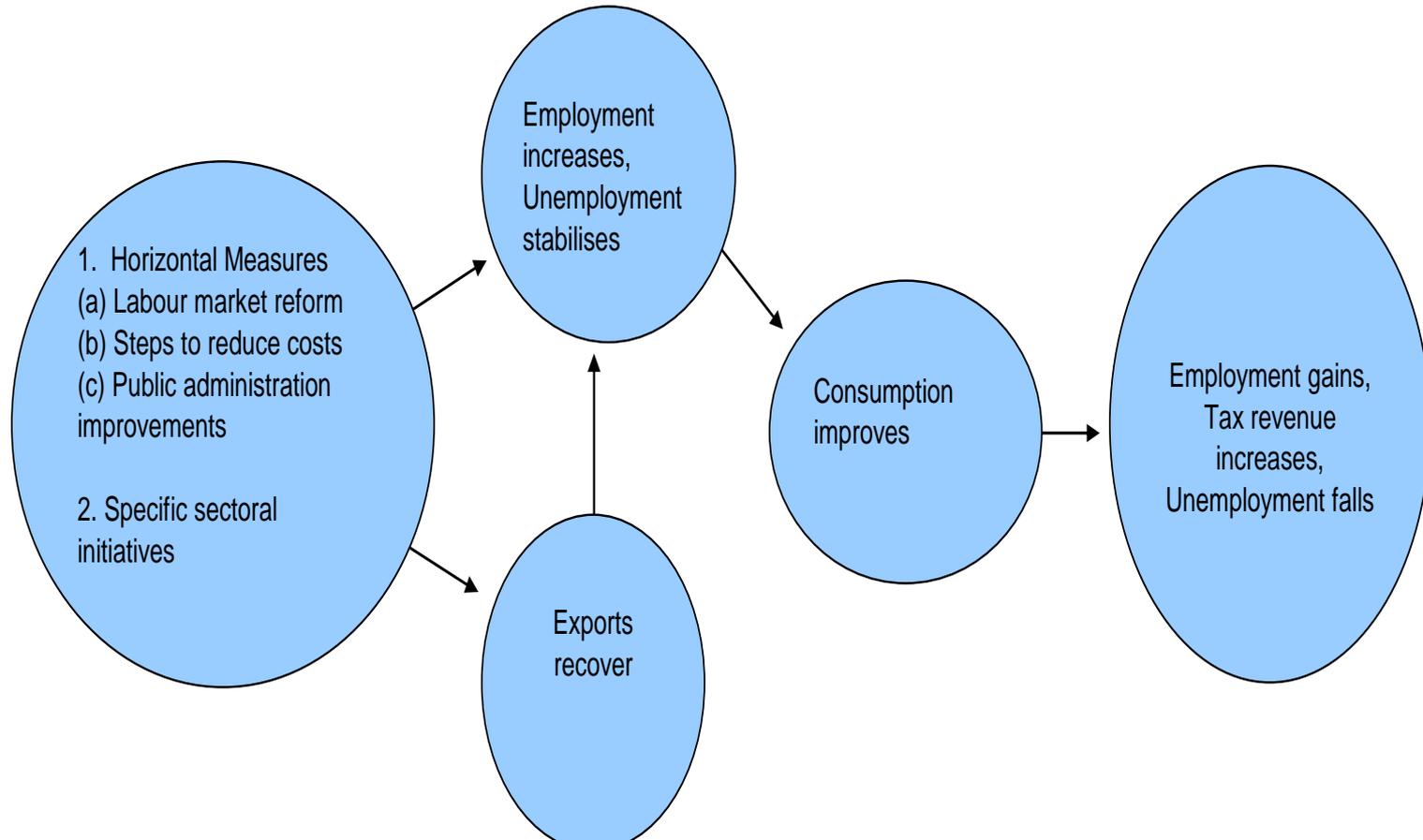
Favourable
taxation

Sustainable
public
finances

Anticipated outcomes



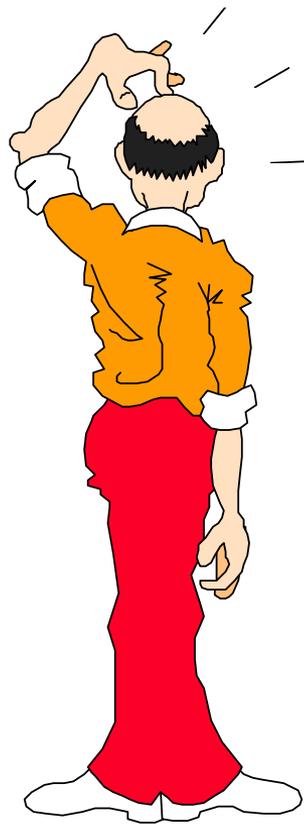
Policies for Growth



Томас Джефферсон (1743/1826)

“Цена свободы-вечная
бдительность”

В целом обеспечение успешных финансовых инвестиций зависит от хорошо обученных официальных представителей, фокусирующих внимание на планировании, эффективном внедрении, эффективном мониторинге и регулярном просмотре процесса/процедур



Запланировал ли я
Капитальные
вложения?