

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

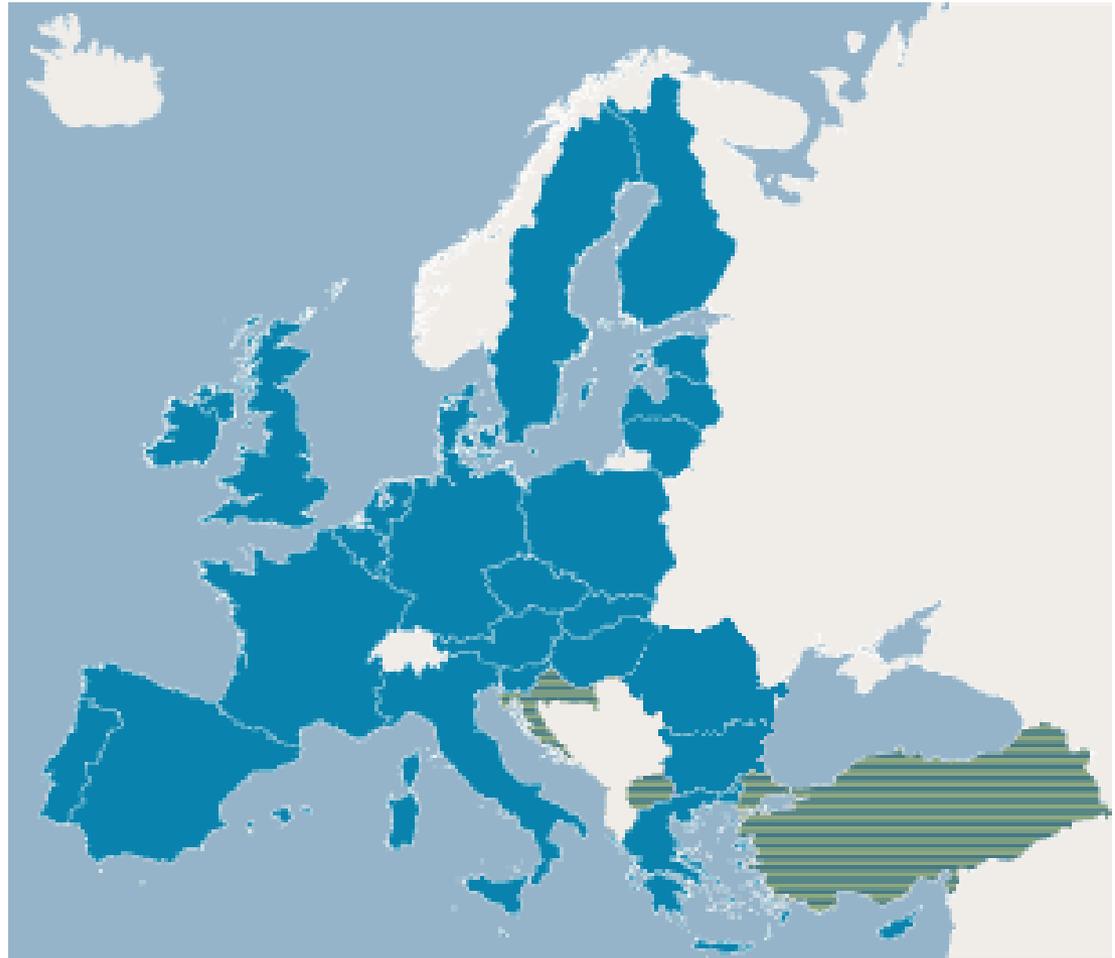
1. История вопроса Ирландии

(Ирландия страна член ЕС с 1973)

Ирландия→

■ ЕС 27 (2008)

■ Страны
кандидаты



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)

Новое правительство (Fine Gael and Labour, апрель 2011) –
“Чтобы иметь дело с ...беспрецедентной критической ситуацией на национальном уровне, нашей стране необходим беспрецедентный уровень политической решимости”

Последствия кризиса

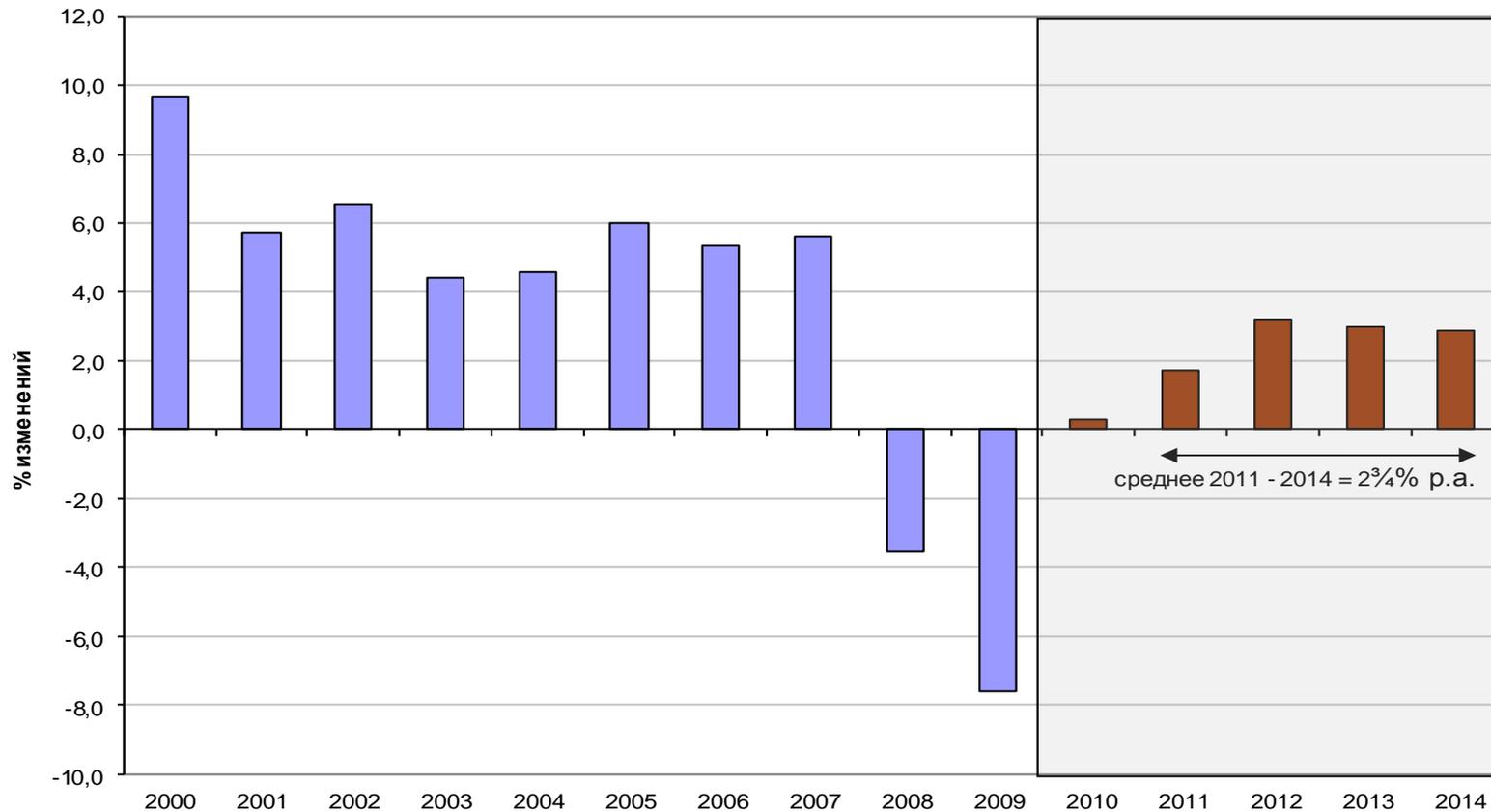
- Внутренняя экономика значительно сократилась
- Отмечены большие дефициты бюджета
- Развернулся банковский кризис
- Сокращения государственных инвестиций*

-----все после 2007

* См. статья по Государственным инвестициям, Том Феррис

Взлеты/падения в реальном ВВП

Прогноз реального ВВП Министерства финансов



Источники: 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)

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

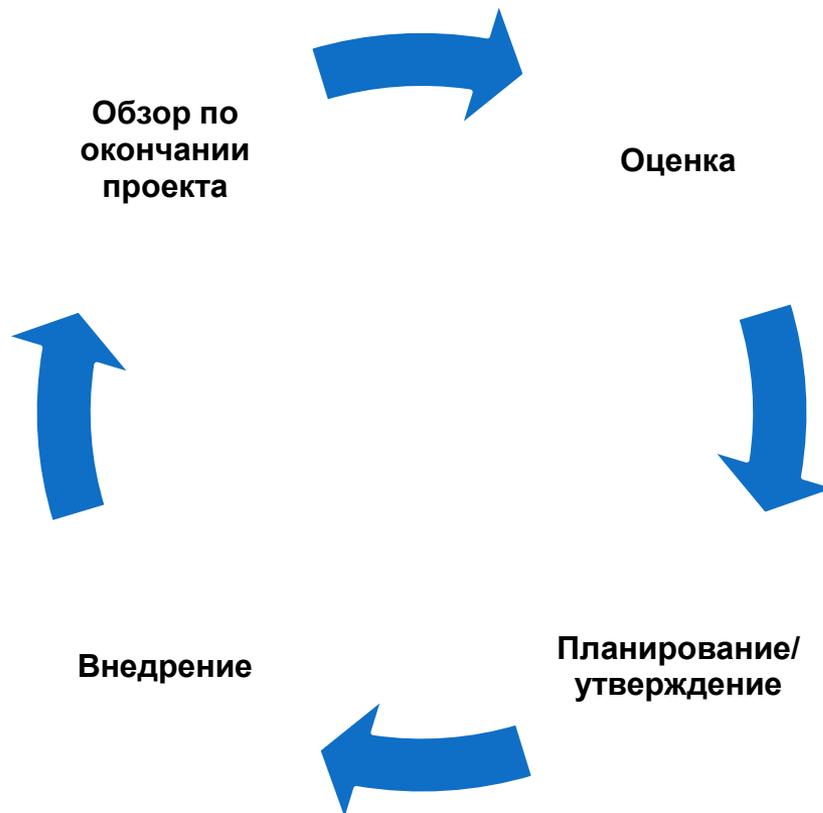
<http://www.finance.gov.ie/documents/guidelines/co2capapprais.pdf>

3. Стратегическое планирование

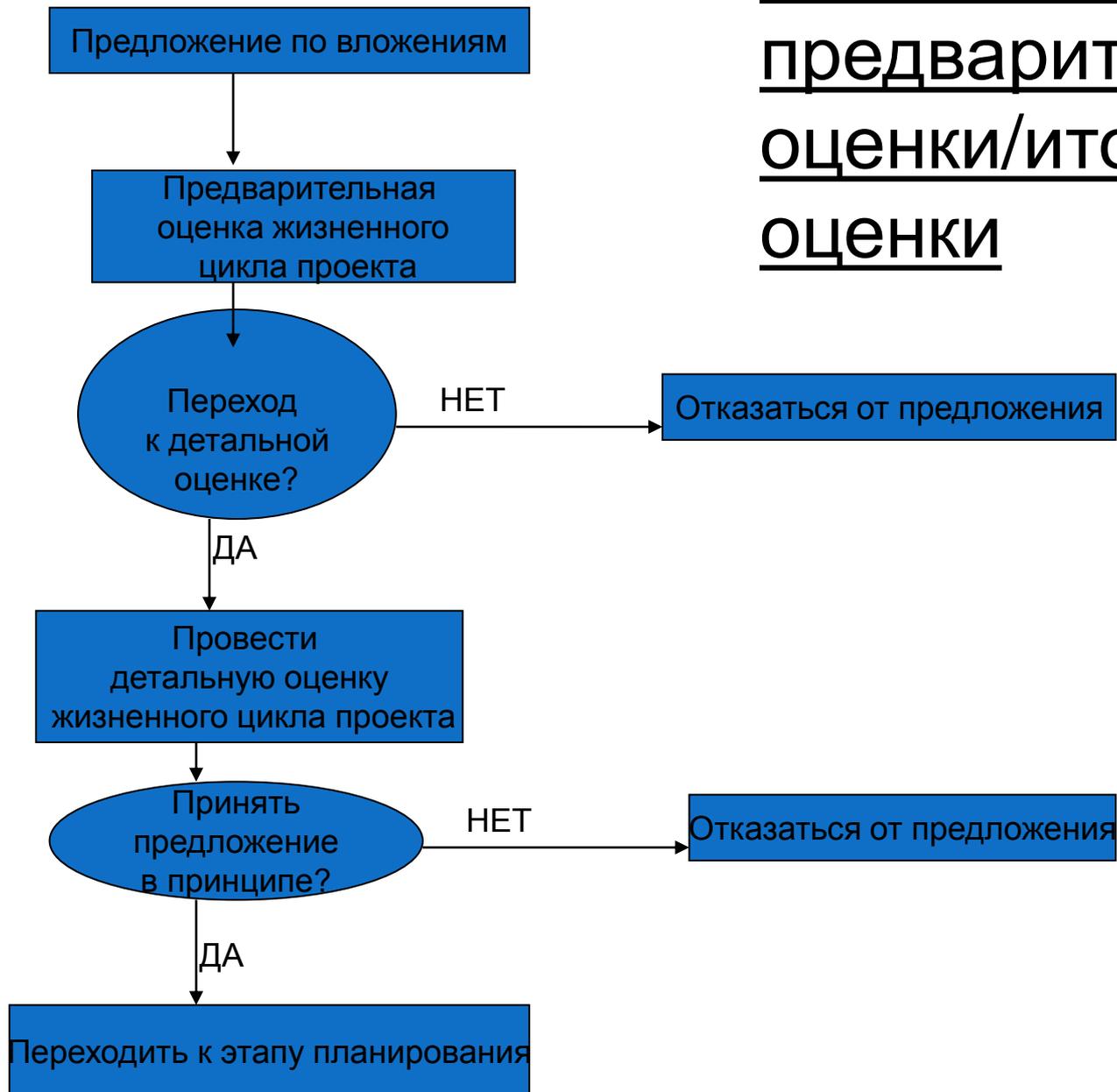
- Ирландское правительство несет коллективную ответственность за планирование. Оно создало Правительственный совет по экономическому управлению со статусом комитета Кабинета министров, который занимается экономическим планированием и бюджетными делами, а также программой восстановления экономики
 - Основные отчеты
 - 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

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



Различные этапы предварительной оценки/итоговой оценки



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 январь 2006
- 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

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 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

7. Мониторинг, оценка и аудит

- Ирландия разработала эффективную систему оценки, чтобы обеспечить мониторинг проектов во время их внедрения
- 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

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 продвижения 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.

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”**

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 ‘составление бюджета с учетом результатов деятельности’ даст возможность сосредоточиться на фактических полученных результатах при минимальных государственных ресурсах
- Мы ждем независимого финансового консультативного совета и закона о финансовой ответственности

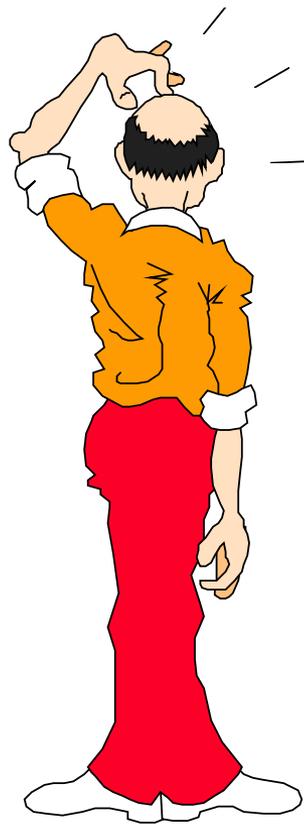
Важность обучения

- 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
- Внешний профессиональный совет необходимо привлекать, если у министерства нет соответствующего опыта- и его можно приобрести на основе «передачи знаний»

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?