

# **Мероприятие ВСоР РЕМ РАЛ 2013**

## **Ознакомительная поездка по изучению расходов**

### **История бюджетной реформы в Ирландии**

Том Феррис

Дублин, 12 ноября 2013г.

# Некоторые ключевые особенности

## Контекст

- В качестве напоминания Ирландия – островная экономика связанная с торговлей, и 40 лет в ЕС
- €167 млрд ВВП (2013г.); снизился на 9% (реальный) с 2007г.

## Кризис

- **Внешний**: Значительное влияние глобального финансового кризиса
- **Внутренний**: Разрыв строительного «пузыря» после чрезмерного строительства
- “Экстренная финансовая помощь”: €85 млрд (€45млрд (ЕС); €22.5 млрд (МВФ); €17.5 млрд (внутренняя)

## Слабые стороны политики в прошлом

- Проциклическая финансовая позиция Ирландского правительства
- Слишком слабая регуляторная политика
- Членство в Еврозоне: фиксированный обменный курс/внешняя кредитно-денежная политика

## Ответственная общественность

- Снижение заработной платы – потери для работников высшего звена 12% (низшего около 4%), 2008-2012гг.
- Общество испытывало трудности в течение 5 лет с необычайной стойкостью
- 4.59 млн население и 13.3% безработица

# Содержание презентации

1. Ключевые данные в шести слайдах
2. Движущие силы реформы
3. Обзор и оценка
4. Некоторые заключения

# Финансово-бюджетные прогнозы, 2013-2014 (прогноз), € млн

Область	год 2013	год 2014 (прогноз)
Текущие расходы	51,195	49,140
Текущие поступления	40,380	42,020
Сальдо текущего бюджета	-10,815	-7,120
Сальдо министерства финансов	-475	-2,470
ВВП % общий	-7.3%	-4.8%
государственный баланс		

# Изменение в расходах с 2008г. до 2014г. (прогноз), € млрд

Область расходов	год 2008	год 2014 (прогноз)
Зарплата и пенсии	19.3	17.4
Пособия по безработице	17.5	19.3
Другие программы	16.6	12.9
Валовые текущие расходы	53.4	49.6
Валовые капитальные расходы	9.0	3.3
Валовая сумма расходов	62.4	52.9

# Расход министерств, 2013/2014

## Министерства (€ млрд и доля)

Социального благосостояния

Здравоохранения

Образования

Юстиции

Транспорта, туризма и спорта

Окружающей среды и местного самоуправления

Сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия

На девять министерств – меньше €1 млн

**Итого (текущие и капитал)**

Year 2013 and %	Year 2014 and %
20.2 (37.0%)	19.6 (37.1%)
14.0 (25.6%)	13.2 (25.0 %)
8.9 (16.3%)	8.8 (16.6%)
2.2 (4.0%)	2.2 (4.2%)
1.7 (3.1%)	1.6 (3.0%)
1.2 (2.2%)	0.8 (1.5%)
1.2 (2.2%)	1.2 (2.3%)
5.2 (9.5%)	5.5 (10.4%)
<b>54.6 (100%)</b>	<b>52.9 (100%)</b>

# Доход от налогов министерства финансов € млн

Налог	2013	2014
Таможенный	250	255
Акцизный сбор	4720	4815
Налог на прирост капитала	390	400
Налог на приобретение капитала	405	380
Госпошлина	1310	1475
Подоходный налог	15730	17045
Налог на доходы корпораций	4355	4380
Налог на добавленную	10365	10740

# Общий государственный долг, 2012/2016

Год	Общий государственный долг , € млрд	Соотношение долга к ВВП
2012	192.5	117.4%
2013	205.9	124.1%
2014	204.7	120.0%
2015	209.4	118.4%
2015	211.6	114.6%

# Занятость в государственном секторе, 2012

Область	Количество
Центральные государственные органы	36,329
Местные органы самоуправления	28,306
Служба здравоохранения	101,505
Услуги образования	90,702
Силы обороны	9,979
Garda Síochána (Полиция)	13,352
Некоммерческие органы (поддерживаемые государством)	10,686
<b>Итого</b>	<b>290,859</b>

# Реформа государственной службы

- **Ноябрь 2011**: План реформы государственной службы, включая 200 шагов в 14 основных областях (Управление реформ и внедрения Министерства государственных расходов и реформ)
- **15 октября 2013**: Министр государственных расходов и реформ сказал - *“за последние 5 лет государственная служба сократилась в размерах почти на 10%. Затраты по платежной ведомости упали еще больше, примерно на 17%...”*
- **2015**: В соответствии с Планом сокращение в 37,500 достигнет 282,500 к 2015г., по сравнению с пиком 320,000 в 2008г.

# Часть 2. Движущие силы реформ

- Экономический и финансовый кризисы
- Программа помощи ЕС/МВФ 2010
- Более ограничивающие правила ЕС

# Обзор бюджетных сроков

Период до бюджетного дня	Действия	
Пять месяцев	Меморандум бюджетной стратегии	
Пять месяцев	Министерства готовят предложения	
Четыре месяца	Финансовая оценка бюджетных границ	
Четыре месяца	Министерства работают с Министерством финансов	
Три месяца	Министерства продолжают работать с Министерством финансов	
Два месяца	Оценка большинства министерств определена	
Один месяц	«Оценка расходов» согласована правительством	
Две недели	Предоставление проекта бюджета Европейской Комиссии	
Три дня	Публикуется официальный правительственный документ о поступлениях и расходах	
Бюджетный день	Объявляется полный диапазон бюджетных деталей	
Бюджетный день	Обновленная программа устойчивости предоставляется ЕС	

# Министерство государственных расходов и реформ

- Кодекс государственных расходов
- Полный обзор расходов
- Текущие оценки (Анализ затрат и выгод и аудит эффективности)
- Фиксированный потолок расходов
- Реформа государственной службы
- Бюджетирование ориентированное на результаты
- Публичная финансовая подотчетность

[www.per.gov.ie](http://www.per.gov.ie)

# «Глупо не использовать серьезный кризис продуктивно».

- Ирландское общество подвергалось жесткой экономии в течение 5 лет с невероятной стойкостью
- Были предприняты многочисленные действия, чтобы сбалансировать бюджетную реальность консолидации, поддерживая социальную сплоченность
- Ирландия поддерживала коэффициент Джинни 0.31\*. Это сравнимо с международными показателями и показывает, что меры консолидации основаны на способности платить, при этом две первые десятичные сокращаются больше всего

\*Коэффициент Джинни это мера дисперсии дохода с диапазоном от 0 до 100, причем 0 представляет максимальное равенство, а 100 полное неравенство (напр., одно лицо имеющее весь доход).

# 11я Миссия по оценке программы ЕС/МВФ, июль 2013г.

“Ирландия успешно завершила 11ю миссию по оценке программы ЕС/МВФ. В соответствии с каждой из предыдущих ежеквартальных оценок, Ирландия выполняла обязательства и продолжала программу внедрения, что было признано Тройкой.

“Данная миссия была связана с детальной оценкой макроэкономической ситуации, финансовым положением и прогрессом достигнутым в реструктуризации финансового сектора и более широких структурных реформ в соответствии с обязательствами на второй квартал 2013г., представленными на рассмотрение и одобрение МВФ в сентябре и ЕС в октябре.

# Финансовый консультативный совет Ирландии (IFAC) и Закон «О финансовой ответственности», 2012/2013

- **IFAC** , созданный в соответствии с **Законом «О финансовой ответственности» 2012г.** Это независимый законодательный орган, задача которого обеспечивать независимую оценку официальных бюджетных прогнозов и предлагаемых задач бюджетной политики
- **Закон «О финансовой ответственности» 2012г.** – часть более широкой программы бюджетной реформы, направляемой Программой Правительства 2011 и Программой финансовой поддержки Ирландии ЕС/МВФ. Он также установил внедрение национальных финансовых правил и финансовых правил ЕС
- **Июль 2013г.**, дальнейшие правила ЕС привели к тому, что IFAC предоставили роль независимого органа, который подтверждает макроэкономические прогнозы Министерства финансов, на которых основаны Бюджеты и Программы стабильности ЕС

# ЕВРОПЕЙСКИЙ СЕМЕСТР

## “Новый режим для ЕС”

- ❖ Ежегодный цикл координации экономической политики для ЕС28
- ❖ Инициирован в 2010г.; запущен в январе 2011г. с первым Исследованием годового темпа роста (AGS)
- ❖ Новый подход к финансовому и макроэкономическому обзору и новый график принятия политических решений
- ❖ Координация политики для покрытия макроэкономических дисбалансов и проблем в финансовом секторе
- ❖ Повышенная роль Европейского и национального парламентов

**ЕВРОПЕЙСКИЙ  
СЕМЕСТР:  
Компоненты**

**Пакт стабильности  
и роста 1997**

**Бюджетный пакт,  
в силе  
1 января 2013**



**ЕС 27**  
**«Пакет из шести» -  
5 Регламентов  
1 Директива, дек. 2011**  
**Санкции – только в  
зоне Евро**

**Зона Евро**  
**«Пакет из двух» -  
2 Регламента  
согласованы в фев. 2013**

# «ПАКЕТ ИЗ ШЕСТИ» - 5 Регламентов и 1 Директива – в силе с 13 дек. 2011

- ❖ Применима к **ЕС28**
- ❖ Реформированный и усиленный Пакт стабильности и роста
- ❖ Укрепленная бюджетная дисциплина и внутренние бюджетные рамки
- ❖ Введены **критерии затрат** – расходы ограничены
- ❖ Новые механизмы для определения и корректировки макроэкономического дисбаланса (MIP) – макроэкономическое табло
- ❖ Устанавливает законодательно Европейский семестр
- ❖ Закрепляет принцип «экономического диалога» в Европейском Парламенте
- ❖ Европейский Парламент может использовать моральные уговоры и привлекать организации к ответственности

# «ПАКЕТ ИЗ ДВУХ» РЕГЛАМЕНТОВ (Зона Евро)

- ❖ Два проекта Регламентов предложены Комиссией в **ноябре 2011**
- ❖ Применяется **только для стран-членов зоны Евро** и **направлен на:**
  - ❖ Укрепление существующих механизмов надзора для стран-членов, которым грозит финансовая нестабильность
  - ❖ Вводит более сильные мониторинг/оценку бюджетной политики
  - ❖ Вводит усиленную Процедуру чрезмерного дефицита для зоны Евро
- ❖ Вводит стандартный бюджетный график – проекты бюджетов должны быть представлены Комиссии до **15 октября** каждого года.

# Закон «О финансовой

## ответственности» 2012 и 2013

FRA налагает обязанность на Правительство обеспечивать соответствие **правилам бюджетирования и правилам долга**, которые представлены в Законе.

Правило бюджетирования требует, чтобы бюджетное положение всего правительства было или:

- В балансе или в плюсе, и это условие будет удовлетворено, если ежегодный структурный баланс соответствует задаче среднесрочного бюджетирования (МТО); или
- Если оно не соответствует цели МТО, то должно быть на корректировочном пути к соответствию МТО, как это представлено в Пакте стабильности и роста.

# Среднесрочные требования ЕС

- Реформированный Пакт стабильности и роста ЕС (SGP), включая так называемые «пакет из шести» и «пакет из двух» Регламентов и Директивы ЕС, представил значительные изменения, на пути к которым страны-члены ЕС управляют государственными ресурсами.
- Дополненный Договором о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе («Бюджетный пакт»), который был ратифицирован на референдуме в Ирландии в 2012г.
- Изменения внесены в устав Ирландии с помощью Закона «О финансовой ответственности» 2012 и 2013 и Законом «О министрах и секретарях» (Поправка) от 2013г.

# Часть 3. Обзор и оценка

- Всесторонний обзор затрат
- Кодекс государственных расходов
- Текущие оценки (анализ затрат и выгод и аудит эффективности)
- Бюджетирование ориентированное на результаты
- Публичная финансовая подотчетность

Министерство государственных расходов и реформ

[www.per.gov.ie](http://www.per.gov.ie)

# Кодекс государственных расходов

- Последний Кодекс государственных расходов свел вместе и обновил все инструкции и требования эффективного расходования средств в отношении государственных расходов
- Министерства и агентства должны теперь соответствовать этим измененным стандартам в деятельности по оценке, внедрению и обзору на разных этапах жизненного цикла расходов - <http://www.per.gov.ie/>

# Всесторонний обзор расходов

- Специальная группа по Отчету о количестве госслужащих и расходах, июль 2009
- Инфраструктура и капитальные инвестиции 2012-2016: Среднесрочные рамки Министерства финансов, ноябрь 2011
- Всесторонний обзор расходов 2012 – 2014, декабрь 2011
- Среднесрочный финансовый отчет, ноябрь 2012

# Обзор политики эффективности расходования средств 2012

1. Министерство сельского хозяйства, продовольствия и мореходства – Условия содержания животных, Схема учета и выращивания стада коров с подсосными телятами
2. Министерство сельского хозяйства, продовольствия и мореходства – Схемы вывода из эксплуатации рыбных хозяйств 2005-2008
3. Министерство транспорта, туризма и спорта – Управление надзора за морским транспортом
4. Министерство окружающей среды, общин и местного самоуправления – Схема использования аренды
5. Министерство окружающей среды, общин и местного самоуправления – Подход к затратам с помощью леввереджа CLAR / RAPID
6. Министерство здравоохранения – Службы для людей с ограниченными физическими возможностями
7. Министерство обороны – Резервные силы обороны
8. Управление налоговых комиссаров – Программа исполнительной службы (*Председатель Том Феррис*)

# Министерство финансов: руководство по оценке капитала, февраль 2005\*

- Руководство 2005: делайте предварительную (Ex-Ante) оценку всех проектов капиталовложений
  - Пропорционально стоимости проектов
- Руководство 2005 определяет следующие пороги:
  - < €млн 0.5: делайте “Простую оценку”
  - >€млн 0.5 < €млн 5: делайте “Единую оценку”
  - > €млн 5 < €млн 20: делайте по нескольким признакам
  - > €20 млн: делайте анализ затрат и выгод
- Необходимо принимать во внимание проверки объявленные в письме Министерства финансов в январе 2006г.
- Агентство поддержки отвечающее за оценку (используя “собственную” или “привлеченную” квалификацию)
- Необходимые условия для получения одобрения от Полномочного органа

\* Сайт Министерства Финансов

# Направленные оценки политики (FPAs)

**Направленные оценки политики (FPAs):** Эта новые FPAs обеспечивают более короткий, более сфокусированный анализ программы государственных расходов и особенно полезны при решении вопросов, которые относятся к нескольким министерствам или в качестве предварительной оценки могут привести к более всестороннему анализу

**Необходимая квалификация:** Квалификация необходима для проведения анализа. Было создано управление анализа государственной службы, чтобы усилить потенциал государственного сектора, чтобы проводить конечную оценку государственных расходов, обеспечивать экономический анализ, и улучшать имеющиеся аналитические ресурсы для разработки и формулирования политики

**'Ireland Stat'** - это новый *пилотный* вебсайт на уровне всего правительства для показателей эффективности

<http://per.gov.ie/ireland-stat/>

# Текущая ревизия

- **15 октября 2013**: министр расходов и реформ, Брендан Хаулин, заявил, что скоро начнется следующая всесторонняя ревизия расходов
- **Действие**: будет проводиться построчная проверка текущих расходов по всем программам расходов, и это будет строиться на опыте проведения предыдущих ревизий расходов
- **Выгоды** : проинформировать о правительственных решениях по будущим бюджетным вопросам и разрешить правительственную ревизию и повторную установку потолка расходов министерства в свете изменения приоритетов и оценки расходов
- **Капитал**: ревизия программы капитальных инвестиций в среднесрочной перспективе будет проводиться параллельно с **текущей**

# Текущие процедуры

- **Определения стратегии** : Министерства несут ответственность за выполнение обязательств представленных в Программах правительства. По закону об управлении государственной службой 1997, каждое министерство должно подготовить и опубликовать определение стратегии в течение шести месяцев после назначения нового министра. Это определение служит основанием для действий министерств
- **Государственный бухгалтер-ревизор и комитет государственного бюджета** Ключевая деятельность управления государственного бухгалтера-контролера – это аудит ежегодных финансовых отчетов министерств центрального правительства и агентств и предоставление отчета Парламенту об управлении государственным бизнесом и ресурсами. Элемент подотчетности — направленный на обеспечение гарантии того, что деньгами налогоплательщиков правильно управляют и что имеется достаточная информация, чтобы можно было судить об эффективности — поддерживает фокус, проведение и выполнение работы - <http://www.audgen.gov.ie>

# Функция аудита

- **Внутренний аудит** это независимое, объективное обоснование и деятельность, которая должна повысить эффективность и улучшить работу министерств
- **Министерства** должны иметь комитеты аудита, которые проводят проверку режима корпоративного управления министерств, включая систему внутреннего контроля и управление рисками; а также обеспечивают мониторинг работы функции внутреннего аудита
- **IPA (Dublin)**: полезная ссылка на комитеты внутреннего аудита:- :  
<http://www.ipa.ie/pdf/AuditCommitteesReport.pdf>
- **Государственный бухгалтер-ревизор** обеспечивает независимое подтверждение, что государственными деньгами правильно управляют, и они находят правильное применение

# Бюджетирование

## ориентированное на результат

- Бюджетирование ориентированное на результат укрепляет фокус на результат использования государственных ресурсов и вводит эту информацию в процедуру разработки политики. Включение информации об эффективности в документацию прогноза должно поддержать проверку Парламентом (the Oireachtas) этого прогноза.
- Комитетам Парламента предоставляется соответствующая ключевая информация о том, какие услуги закуплены на государственные деньги и влияние этих услуг на граждан Ирландии и Ирландское общество в целом
- Такая информация также помогает Избранным Комитетам провести предварительные обсуждения по распределению ресурсов в качестве процедуры бюджетирования «на весь год». Разработка вебсайта «Ireland Stat» поддерживает более эффективное проведение работы по оценке через единую платформу <http://per.gov.ie/ireland-stat/>

# Часть 4: Некоторые заключения

- В Ирландии на сегодняшний день есть всесторонняя система, чтобы обеспечить эффективную проверку государственных расходов. Рамки среднесрочных затрат, поддерживаемые законодательно, определяют общий контекст расходов
- Ревизии затрат оказались полезным средством определения конкретных вариантов экономии для Правительства. У них есть потенциал развиваться таким образом, чтобы информировать о приоритизации затрат и принятии решений на годы вперед
- Также значительный прогресс был достигнут в установлении систематического способа сбора и представления информации об эффективности для ВСЕХ. Но все еще необходимо улучшать качество и полезность информации
- Очень положительным фактом является то, что бюджетная архитектура Ирландии переводит фокус с бюджетного планирования Правительством на фактически имеющиеся ресурсы, и от традиционной процедуры «снизу-вверх» (где все расходы на год становятся очевидными только после того как весть спрос был удовлетворен)

# Важность постоянного обучения

- В государственном секторе обеспечивается специализированное обучение, но можно было бы сделать больше
- Таким образом официальные лица правильно обучены в таких областях, как государственные закупки, управление проектами, оценка проектов и анализ политики
- Обеспечиваются профессиональные курсы и обучение: -
  - ⑩ Магистр в области анализа политики
  - ⑩ Бакалавр в области анализа политики

# Многое сделано – многое предстоит сделать

- Правительство Ирландии предприняло значительные шаги за последние годы по введению ряда реформ в архитектуре национального бюджета Ирландии
- Меры реформ укореняются и предоставляют информацию по задаче подготовки прогнозов на следующие годы
- Однако задача бюджетной реформы пока не завершена. Изменения, которые были введены, являются преобразующими по характеру и должны более полно войти в культуру и процедуры разных организаций
- Более того, пакет процедурных реформ и реформ экономического управления, представленный на уровне ЕС несут осложнения для бюджетной архитектуры Ирландии