

Практикующее сообщество по бюджету сети РЕМРАЛ

***“Некоторые программы и подходы к оценке
результативности деятельности в
Ирландии - с особым акцентом на систему
государственного администрирования и
социальной политики”***

Том Феррис
Тирана, 25-28 февраля 2013 г.

Содержание презентации

1. Общие параметры экономики Ирландии
2. Движущие силы реформ
3. Пример работы департамента
4. Некоторые выводы

The Economist

The Celtic Tiger

Europe's shining light
The Economist



1997

Часть 1 Общие параметры экономики Ирландии

От
«Кельтского
тигра» до
«экономического
кризиса»

Основные характеристики

Контекст

- Учтите, что Ирландия – остров, экономика которого базируется на торговле
- 40 лет членства в ЕС, председательство в ЕС на настоящий момент - www.eu2013.ie
- Номинальный ВВП за 2013 г. - €134 миллиарда; реальное падение в размере 9% с 2007 г.

Кризис

- **Внешний:** Значительное влияние глобального финансового кризиса
- **Внутренний:** Лопнул строительный «пузырь». На этот сектор возлагалось чрезмерно много надежд
- **Бюджет на 2013 г:** Расходы - €55.8 млрд; доходы - €40.5 млрд = дефицит €15.3 млрд
- “Экстренная финансовая помощь”: Потребность - €85 млрд (€45 млрд от ЕС, €22.5 млрд от МВФ и €17.5 млрд из внутренних источников)

Просчеты политики

- Про-циклическая налогово-бюджетная политика правительства Ирландии
- Излишне мягкая регуляторная политика
- Членство в Еврозоне: фиксированный обменный курс и внешняя денежная политика

Сознательное общество

- Падение заработной платы – за 2008-2012 год падение заработной платы у лиц с самым высоким уровнем доходов составило 12% (у лиц с самым низким уровнем доходов падение составило 4%)
- Общество необыкновенно стойко перенесло 5 лет резких экономических ограничений
- Население - 4.58 миллиона, безработица - 14.9%



Budget 2013 macroeconomic/fiscal outlook

Макроэкономические/налогово-бюджетные
параметры бюджета на 2013 г.

	2012	2013	2014	2015
GDP	0.9	1.5	2.5	2.9
GNP	1.4	0.9	1.7	2.1
Employment	-0.7	0.2	0.9	1.3
Unemployment	14.9	14.6	14.1	13.1
GG/balance % GDP	-8.2	-7.5	-5.1	-2.9
GG/Debt % GDP	118	121	120	117

% change unless stated

Предполагаемые корректировки налогово-бюджетных показателей, в млрд ЕВРО

	2008-2012	2013	2014	2015	2013-2015	2013-2015
Доходы	8.6	1.5	1.1	0.7	3.3	11.9
Расходы	15.3	1.9	2	1.3	5.2	20.5
Из которых капитала	4.3	0.5	0.1	0	0.6	4.9
Всего	23.8	3.5	3.1	2	8.6	32.4
% от ВВП	15.6	2.1	1.8	1.1	5.0	20.6

Чистое соотношение долга к ВВП

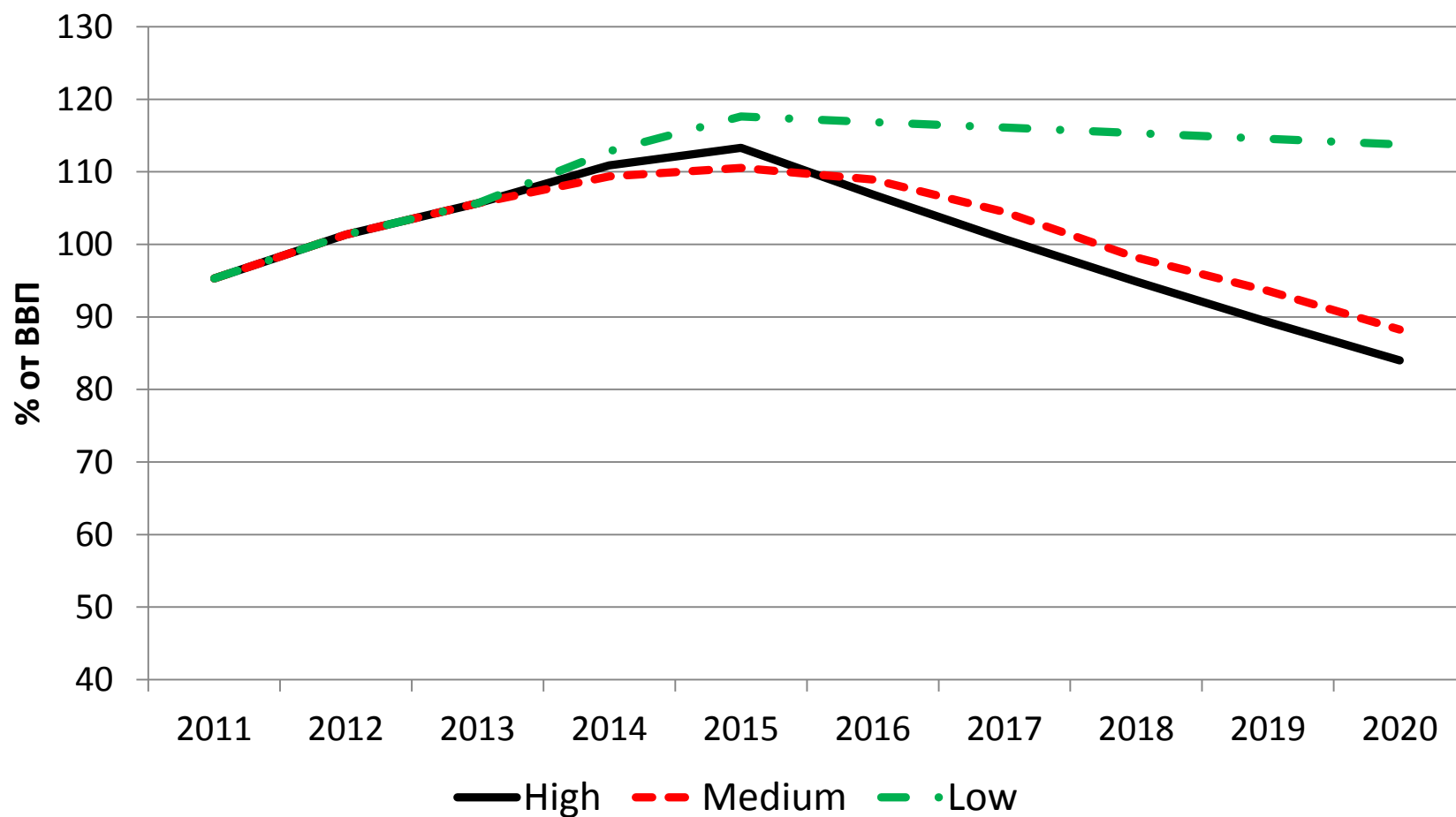


Таблица 3. Потолки текущих расходов по департаментам на 2013 -2014 гг., в млн. Евро

Департамент сельского хозяйства, продовольствия и морского хозяйства	1 057	1 029
Департамент по делам искусства и наследия	222	207
Департамент по делам детей и молодежи	416	409
Коммуникации, энергетика и группы природных ресурсов	332	325
Департамент обороны	892	890
Департамент образования и трудовых навыков*	8 514	8 453
Департамент окружающей среды, общественности и местных правительств	467	428
Департамент финансов	442	429
Департамент иностранных дел и торговли	716	692
Департамент здравоохранения	13 627	13 420
Департамент занятости, предпринимательства и инноваций	355	339
Департамент юстиции и равноправия	2 200	2 065
Департамент государственных расходов и реформ	837	826
Департамент социальной защиты**	20 246	19 633
Офис Премьер-министра	154	142
Департамент транспорта, туризма и спорта	758	702
Департамент непредвиденных расходов	50	70
Нераспределенная экономия средств	-220	-830
Итоговые текущие расходы, брутто	51 068	49 232

* Включает в себя расходы национального фонда обучения и подготовки

** Включает в себя расходы фонда социального обеспечения

Часть 2: Движущие силы реформ

Внешние силы

- Тройка (МВФ, ЕС и ЕЦБ) – программа экстренной финансовой помощи
- Влияние ЕС ---> Закон о финансовой ответственности 2012 г. и новый совет по налогово-бюджетной политике Ирландии, см. <http://www.fiscalcouncil.ie/>

Новые внутренние инициативы

- Всеобъемлющий отчет о расходах на 2012-2014 гг, декабрь 2011 г.
- Система среднесрочного прогнозирования расходов, ноябрь 2012 г.
- Кодекс государственных расходов, 2012 г – кодекс «эффективности расходования средств» и «целенаправленной оценки политики», см www.publicspendingcode.per.gov.ie
- Бюджетирование, ориентированное на результат + Новая группа по оценке /новая сеть

www.irelandstat.gov.ie

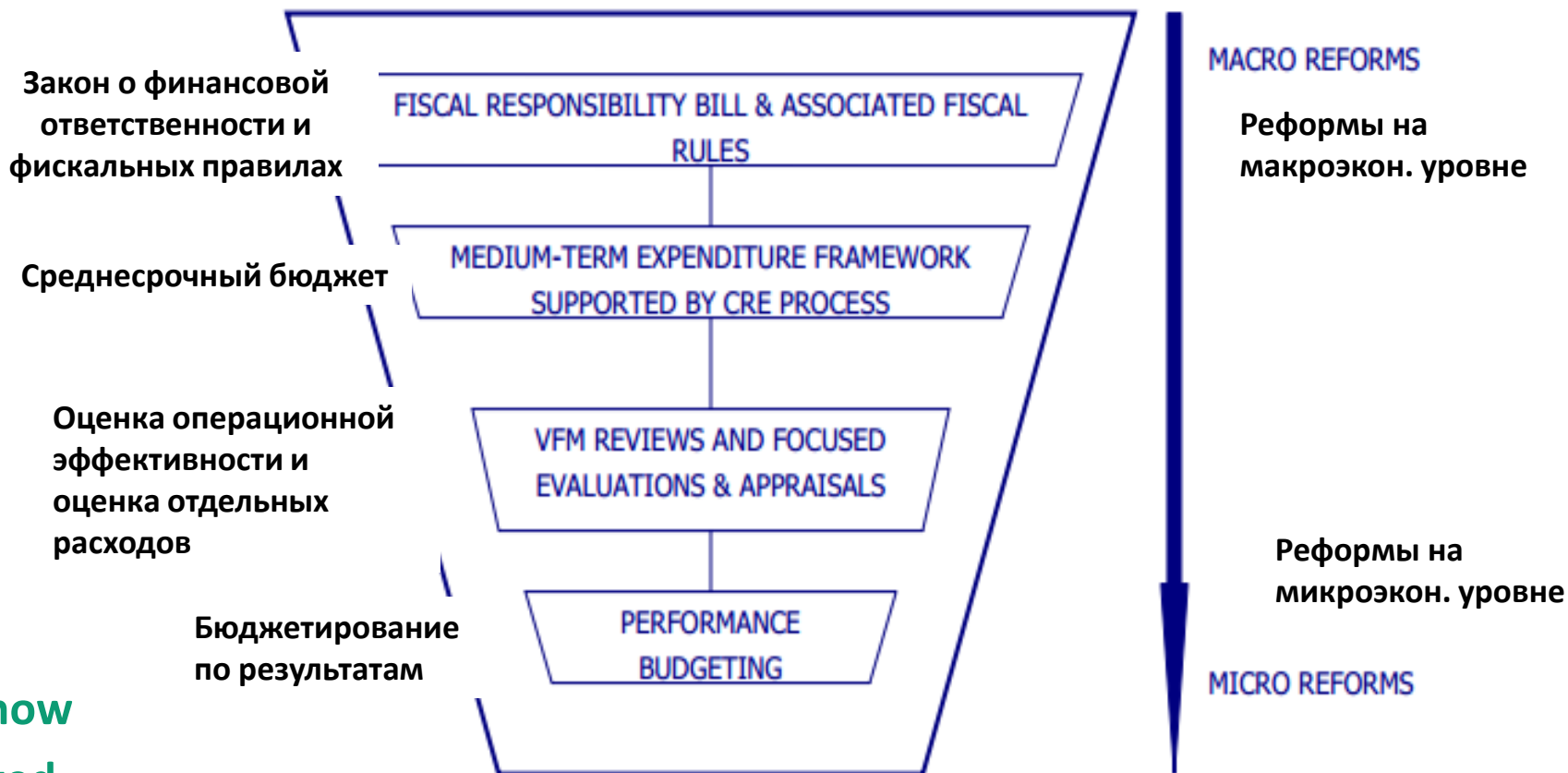
Текущие внутренние процессы

- Аудит со стороны Генерального Контролера и финансового инспектора - <http://www.audgen.gov.ie>
- Формулировки стратегий (и иные виды парламентского контроля)

Всеобъемлющий отчет о расходах за 2012-14 г

Figure I.f

Схема ключевых бюджетных реформ



FRA now
enacted

Оценки эффективности расходования средств за 2012 г.

1. Департамент сельского хозяйства, продовольствия и морского хозяйства – защита прав животных, системы учета и выращивания подсосных животных
2. Департамент сельского хозяйства, продовольствия и морского хозяйства – системы вывода из эксплуатации рыбного промысла за 2005-2008 г.
3. Департамент транспорта, туризма и спорта - офис гидрографических работ
4. Департамент окружающей среды, общественности и местных правительств – схема урегулирования вопросов аренды
5. Департамент окружающей среды, общественности и местных правительств – использование рычагов и кредитов в системе расходов
6. Департамент здравоохранения – отдел услуг по нетрудоспособности
7. Департамент обороны – резервисты
8. Офис Комиссии налогового управления – программа обеспечения выполнения решений (председателем которой является Том Феррис)

Оценка эффективности расходования средств, использование программы выполнения решений Офисом Комиссии налогового управления

Основные выводы по итогам оценки

- Итоговое заключение – ежегодные расходы в размере €4.5 млн на услуги внешних фирм по сбору долговых обязательств по налогам, посредством использования судебной системы, являются эффективным расходованием средств
- Неоспоримая логика в поставленной задаче и целях – использование внешней системы сбора просроченных обязательств и оценка вклада, который вносит эта система в достижение ключевой стратегической задачи по обеспечению своевременной уплаты и снижения уровня просроченных долговых обязательств
- Эффективность внешнего процесса сбора в выполнении поставленных задач

Рекомендации

- Существует определенное пространство для улучшения системы администрирования и осуществления процесса, которые позволят повысить эффективность процесса сбора
- Данные улучшения включают в себя методологии оценки и отчетности, связи между представителями налоговых властей и фирмами по сбору налогов, пересмотра и переклассификации застарелых налоговых обязательств и разработка и налаживание подходов, соответствующих текущей передовой практике
- Средства выделяются на внедрение всех рекомендаций, содержащихся в отчете, с учетом приоритетов программы, наличия ресурсов и общего заключения, содержащегося в отчете о том, что средства расходуются эффективно.

Часть 3: Пример работы департамента

Департамент по делам детей и молодежи - <http://www.dcyu.gov.ie>

- Всеобъемлющий отчет по расходам на 2012-2014 гг., проведенный в декабре 2011 г, установил потолок расходов данного министерства. На основе данного потолка Правительство принимало детальное решение о выделении ресурсов на цели данного департамента на 2013 г.
- Бюджет и оценка расходов на 2013 г составлялись в рамках среднесрочной налогово-бюджетной оценки на 2013-2015, проведенной в ноябре 2012 г.
- В случае принятия, Закон о министрах и секретарях (поправка) за 2012 г, установит многолетний потолок расходов на законодательном уровне; в добавление к нему будет издан правительственный циркуляр, в котором будут изложены детальные операционные правила по потолкам расходов, включая способы ежегодного переноса текущей экономии средств по расходам на другой год
- Бюджетирование, ориентированное на результат: Пересмотр оценочных объемов за 2012 г. раскрывает распределение расходов по департаменту, сгруппированных по стратегическим программам и сопровождающихся информацией о результативности деятельности, например, действиях, предпринятых для достижения конкретных задач, и измеряемого влияния этих действий.
- Парламент: Всеобъемлющий отчет о расходах позволил применить бюджетный подход в охвате всего года, что, в свою очередь, создало условия для открытого и конструктивного вовлечения парламента, а также обсуждения оценочных расходов в течение года, включая расходы на следующий год

Текущие процессы

- **Формулировки стратегий:** В обязанности департаментов входит выполнение обязательств, содержащихся в программе работы правительства. В соответствии с законом об управлении государственной службой от 1997 г, каждый департамент должен разработать и опубликовать формулировку стратегии в течении шести месяцев после назначения нового министра. Данные формулировки служат своего рода планом действий того или иного департамента. По департаменту по делам детей и молодежи см. следующую ссылку <http://www.dcyu.gov.ie>
- **Генеральный Контролер и финансовый инспектор и комитет по государственным счетам.** Ключевые направления деятельности офиса генерального контролера и финансового инспектора – аудит ежегодной финансовой отчетности департаментов и агентств центрального правительства и предоставление отчетности парламенту об управлении государственными делами и ресурсами. Элемент отчетности – направленный на обеспечение гарантии того, что управление деньгами налогоплательщиков ведется должным образом и что в наличии есть достаточная информация, чтобы оценить эффективность управления ими – лежит в основе планирования и отправления их функций. <http://www.audgen.gov.ie>

Формулировка стратегии департамента по делам детей и молодежи

Стратегические задачи	Приоритетные направления	Итоговые показатели
6. Сотрудничество с заинтересованными сторонами, в том числе правительственными учреждениями, в целях наблюдения и содействия физическому, эмоциональному и экономическому благосостоянию детей и молодых людей и снижения уровня неравенства.	6.1 Создание соответствующих структур в целях содействия гармонизации и соответствия политики фактически предоставляемым услугам, для того, чтобы улучшить итоговые результаты этих услуг для детей и молодых людей.	6.1.1 Создать механизмы сотрудничества между департаментами здравоохранения, социальной защиты, образования и трудовых навыков, и юстиции и равноправия с тем, чтобы предупредить отставание от своих сверстников и неравенство в дальнейшей жизни уязвимых детей, включая детей с ограниченными возможностями. 6.1.2 Наладить партнерства с тем, чтобы содействовать здоровому образу жизни и поведенческим навыкам детей. 6.1.3 Повысить эффективность планирования и качество услуг, предоставляемых детям и молодежи на местном уровне, включая социальные, оздоровительные и культурные виды деятельности. 6.1.4 Внедрить структурированный подход к управлению внешними связями, с пересмотром существующих механизмов участия, с тем, чтобы повысить эффективность: <ul style="list-style-type: none">• меж-департаментского сотрудничества в области системы политики по делам детей и молодежи;• экспертных рекомендаций в целях обеспечения эффективного формулирования политики;• вовлечения заинтересованных сторон в разработку политики и предоставления услуг. 6.1.5 Создание дорожной карты по будущим направлениям деятельности комитетов по предоставлению услуг детям. 6.1.6 Вносить свой вклад в политику правительства по созданию рабочих мест. 6.1.7 Вносить вклад во внедрение политики правительства в отношении людей с ограниченными возможностями.

Департамент по делам детей и молодежи – пример программы

Пример секторальных программ для детей и молодежи

- Цель высокого уровня : Продолжить оказание поддержки по предоставлению универсальных и целевых услуг по уходу, развитию и обеспечению благополучия детей и молодых людей.
- Исходные ресурсы, финансовые и кадровые – 36 человек в 2011 и 2012 г; в 2011 и 2012 гг. финансирование в объеме €0.3 миллиона (текущее и капитальное), с разбивкой по затратам
- Ключевые итоговые результаты (итоговые результаты 2011 г. и цели на 2012 г.)
 1. Предоставление финансирования для того, чтобы обеспечить некоторым категориям родителей доступ к субсидированным местам по уходу за детьми в соответствующих учреждениях.
 2. Обеспечение бесплатного года обучения до начала школьной программы
 3. Финансирование универсальных и целевых программ и услуг для молодежи

Контекст и показатели влияния

1. Количество учреждений по уходу за детьми, предоставляющих субсидированные места, в 2009-2011 гг.
2. % дошкольных учреждений, которые участвуют в программе и отвечают минимальным требованиям к отбору
3. Число детей и молодых людей, принимающих участие в программах и услугах

III. Details of Programmes - Objectives, Outputs and Financial & Human Resources

PROGRAMME EXPENDITURE

B - SECTORAL PROGRAMMES FOR CHILDREN AND YOUNG PEOPLE

High Level Goal: To continue to support the provision of both universal and targeted services for the care, development and well-being of children and young people

Financial & Human Resource Inputs

Numbers	
2011	2012
36	36
36	36

B.1 - ADMINISTRATION - PAY	
B.2 - ADMINISTRATION - NON-PAY	
B.3 - ECCE PRE-SCHOOL YEAR PROGRAMME	
B.4 - CHILDCARE PROGRAMMES	
B.5 - YOUTH ORGANISATIONS AND SERVICES (PART FUNDED BY THE NATIONAL LOTTERY)	
B.6 - EARLY INTERVENTION PROGRAMME FOR CHILDREN (DORMANT ACCOUNTS FUNDED)	
B.7 - EARLY CHILDCARE PAYMENT	

Programme Total:-
of which pay:-

2011 Provisional Outturn			2012 Estimate		
Current	Capital	Total	Current	Capital	Total
€000	€000	€000	€000	€000	€000
2,121	-	2,121	2,230	-	2,230
128	-	128	391	-	391
163,033	-	163,033	175,800	-	175,800
76,278	9,500	85,778	74,498	6,500	80,998
60,149	792	60,941	56,806	1,500	58,306
3,000	-	3,000	1,600	-	1,600
1,000	-	1,000	602	-	602
305,709	10,292	316,001	311,927	8,000	319,927
2,121	-	2,121	2,230	-	2,230

Key Outputs

Public Service Activity:-

Funding provision to enable certain categories of parents avail of subvented childcare places

Provision of the free Pre-School Year

Funding of both universal and targeted youth programmes and services

2011 outputs	2012 output targets
25,000 childcare places funded.	25,000 childcare places funded.
Provided to 63,000 children (94% of eligible children enrolled). ECCE services included in the targets set under the DES Literacy and Numeracy Strategy.	67,000 children (95% of eligible children) enrolled in the Pre-School Year. Measures necessary to meet ECCE commitments under the Literacy and Numeracy Strategy met.
400,000 children and young people engaged in the programmes (€61m). 31 national organisations, 516 local projects and 1,560 local youth groups supported.	400,000 children and young people engaged in the programmes (€58.3m). 31 national organisations, 516 local projects and 1,560 local youth groups supported.

Context and Impact indicators

- Number of childcare services providing subvented places
- % of Pre-School Services delivering the ECCE programme meeting the minimum qualification requirement
- Number of children and young people engaged in programmes and services

2009	2010	2011
900	900	2,000
-	100%	100%
400,000	400,000	400,000

Под-комитет по делам детей и молодежи, 29 ноября 2012 г.

Выступление Министра Френсиса Фицджеральда

“Мы взяли на себя обязательство восстановить экономический суверенитет Ирландии за счет обеспечения успешного и устойчивого выхода из программы экстренной финансовой помощи со стороны тройки. Выполнение этой задачи потребует устранения чрезмерного ежегодного бюджетного дефицита страны. Вместе с другими департаментами, в конце 2011 года мой департамент провел всеобъемлющий анализ расходов с тем, чтобы обеспечить экономию государственных расходов в течение трех лет, с 2012 по 2014 гг. От департамента потребовали обеспечить экономию в размере €41.384 миллиона в течение трех лет, при том, что €16.028 миллиона этой экономии необходимо обеспечить в 2013 году. Это означает сокращение расходов немногим менее 4%”.

<http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/Debates%20Authoring/DebatesWebPack.nsf/committeetakes/HE22012112900003?opendocument>

Часть 4: Некоторые выводы

- Генеральный Контролер и финансовый инспектор дают независимую гарантию того, что государственные средства расходуются должным образом и приводят к требуемым результатам
- Правительственные департаменты должны включать в свой состав аудиторские комитеты, которые анализируют режим корпоративного управления департаментом, включая режимы внутреннего контроля и управления риском, а также ведут наблюдение за работой отделов внутреннего аудита. По данной ссылке можно найти полезный отчет по этим вопросам <http://www.ipa.ie/pdf/AuditCommitteesReport.pdf>
- Положительный факт, что архитектура бюджета Ирландии смещается от акцента на бюджетном планировании правительства к имеющимся в наличии ресурсам, и отходит от традиционного процесса «снизу вверх» (при котором общие расходы за год становятся понятными только после того, как удовлетворяются все требования учреждений).

Проделан значительный объем работы, но предстоит сделать немало

- За последний год правительство Ирландии предприняло значительные меры по внедрению пакета реформирования архитектуры бюджета страны
- Пакет реформ начал укореняться в 2012 г. и на его основе разрабатывались и устанавливались оценки расходов на последующие годы
- Однако, бюджетные реформы не завершены. Внедренные изменения носят трансформационный характер и их необходимо более глубоко внедрять в культуру и процессы различных государственных учреждений.
- Более того, дальнейший пакет реформ в области экономического управления и процессуальных систем, разработка которого завершается на уровне ЕС, окажет влияние на будущие бюджетные процессы Ирландии.