

Многоуровневая организация власти в Польше: программно-целевые методы формирования бюджета в контексте стратегического планирования



Гжегож Оравек

Краков

10 декабря 2013 г.

"Родной дом Алабама..."



Национальные государства \neq ЕС
больше \neq меньше интеграции и
координирования



Norwegian Sea

NORWAY

FINLAND

SWEDEN

RUSSIA

ESTONIA

LATVIA

LITHUANIA

BELARUS

UNITED KINGDOM

IRELAND

North Sea

GERMANY

POLAND

UKRAINE

NETHERLANDS

BELGIUM

LUX

CZECH REPUBLIC

AUSTRIA

HUNGARY

ROMANIA

BULGARIA

Bay of Biscay

FRANCE

ITALY

GREECE

TURKEY

Mediterranean Sea

SPAIN

ALGERIA

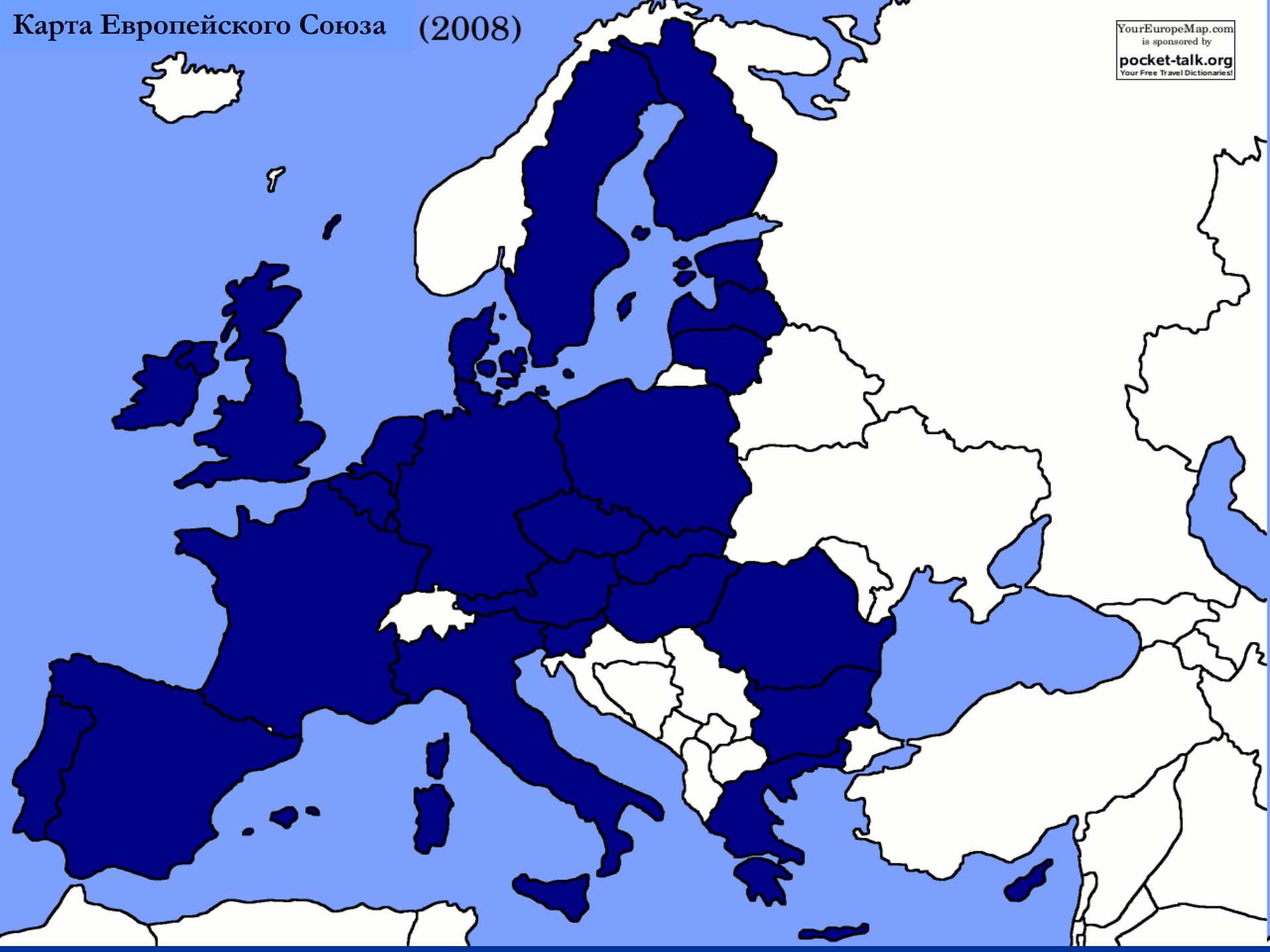
TUNISIA

MOROCCO

Scale 1:12,500,000
Lambert Conformal Conic Projection
Standard parallels 48°N and 52°N
200 Kilometers
200 Miles

Карта Европейского Союза (2008)

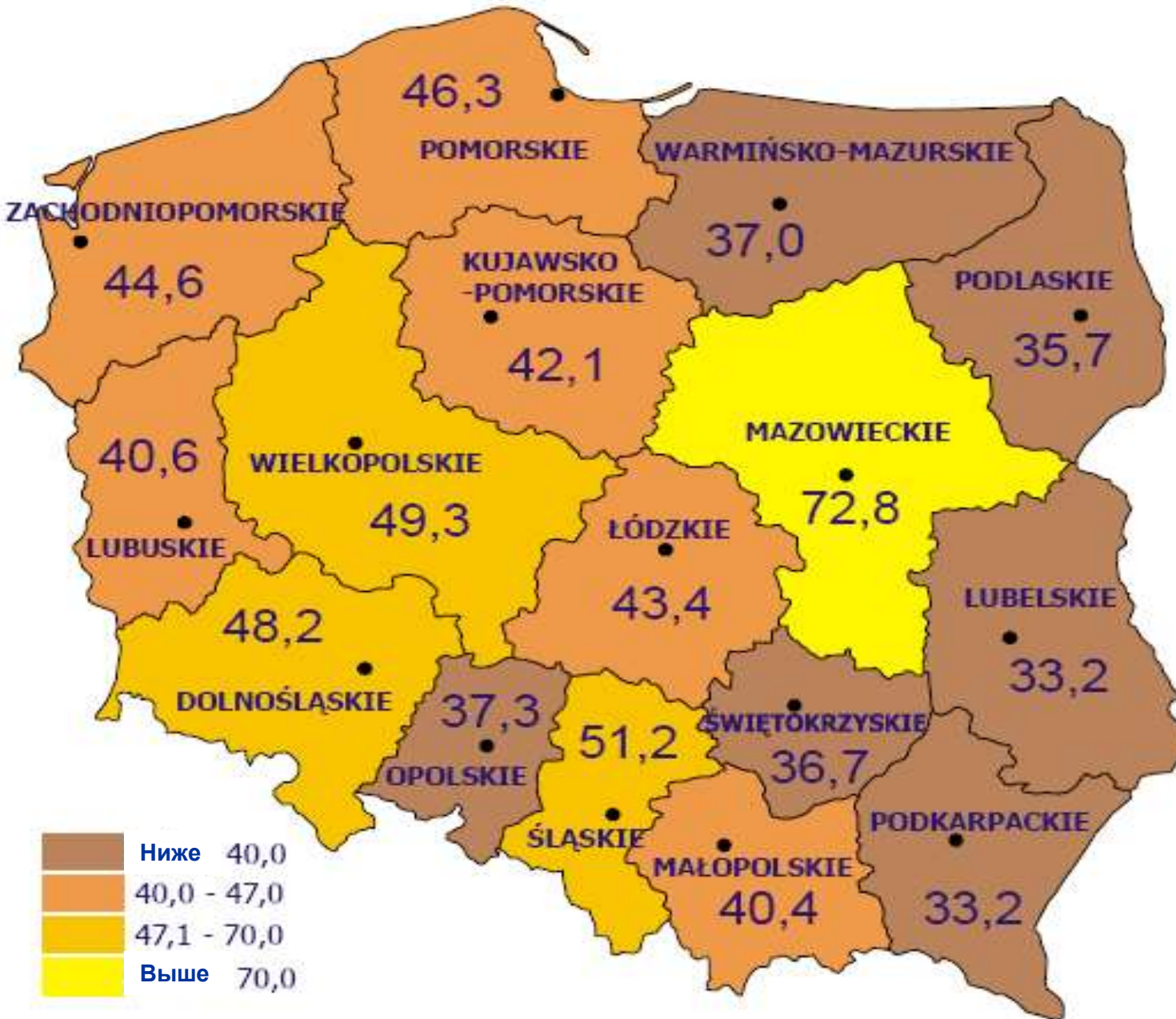
YourEuropeMap.com
is sponsored by
pocket-talk.org
Your Free Travel Dictionaries!



Многоуровневая организация власти в Польше - текущая ситуация

- Трехступенчатая система администрации (16 регионов, 314 округов, 2478 местных муниципалитетов) – 1998 г.
- Двойственная система: **Воевода** (объединенная администрация) + **Маршал**
- Динамичное экономическое развитие (**ВВП**) и **член ЕС**
- Растущий статус регионов (**децентрализация**) и **фонды ЕС**
- **Больше ответственности** / задачи на региональном / местном уровне (образование)
- Растущие **финансовые потребности** и **разная ситуация** в регионах
- Риск **разделения на А, В, С** (Восточная стена)





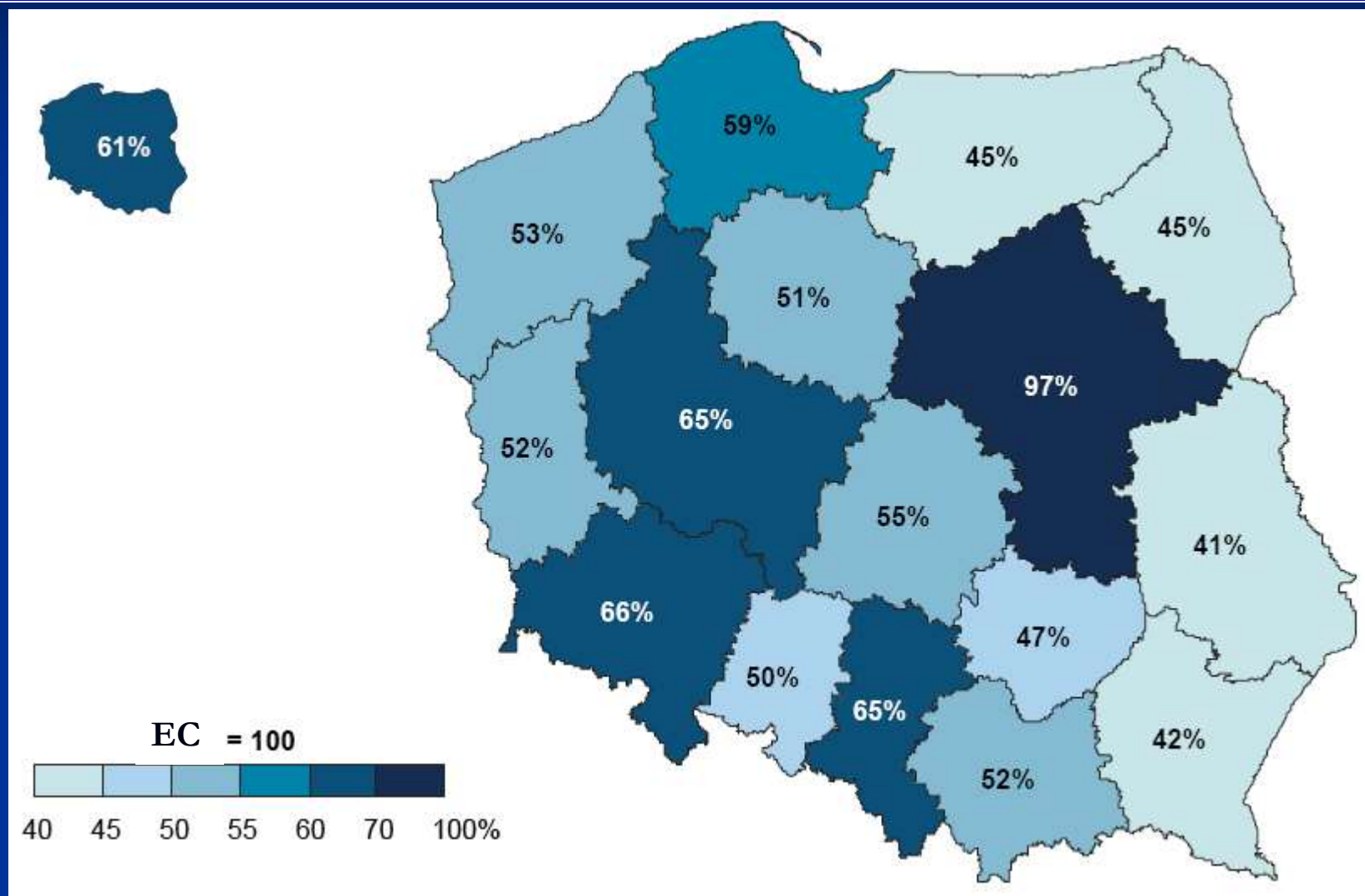
ЕС-25 = 100

Польша в целом 47,0

Источник: Евростат, данные за 2003 г.

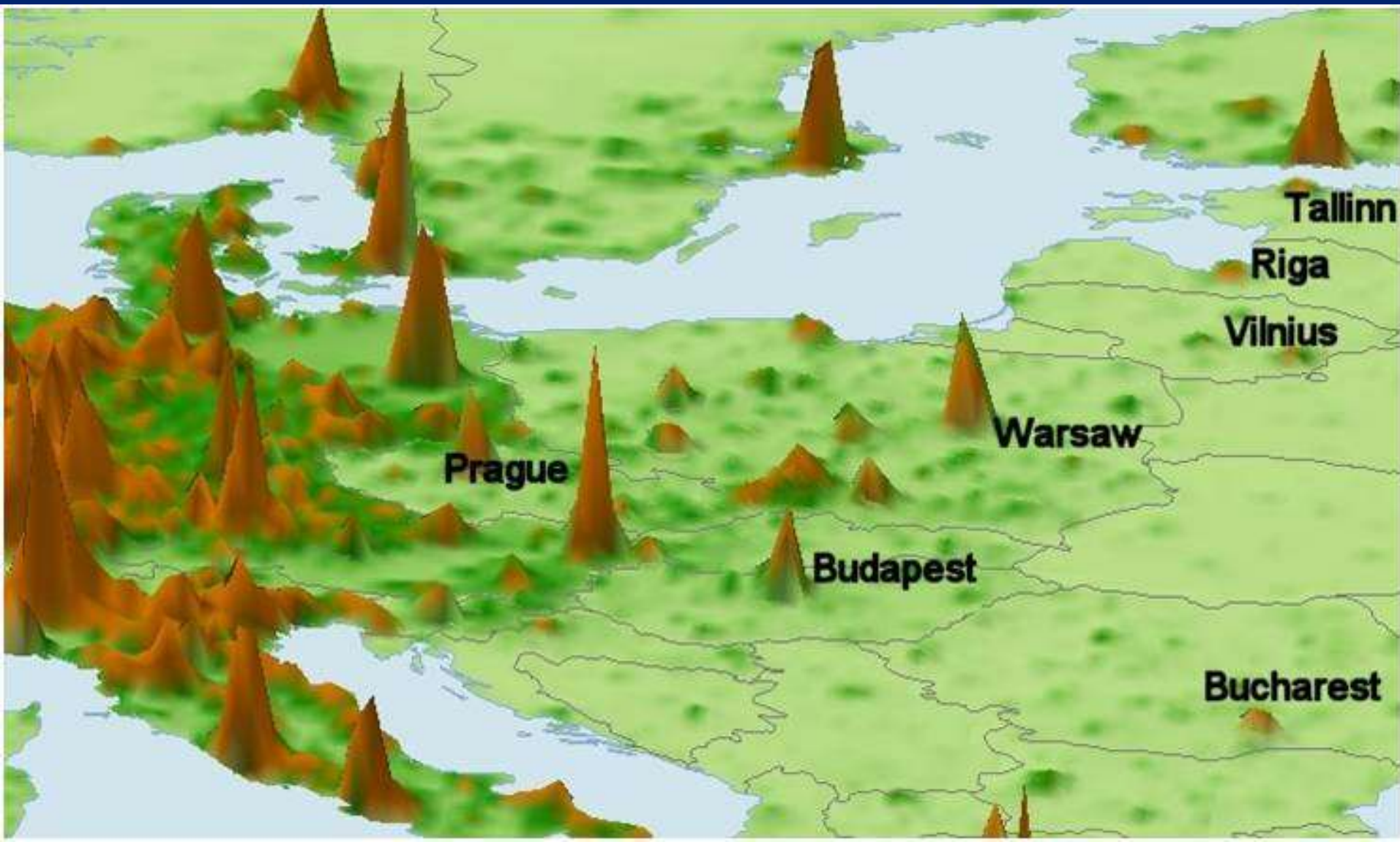


ВВП регионов Польши в сравнении со средним ВВП по ЕС - 2009 г.



Экономическая деятельность в Центральной Европе
Карта плотности на фактически занимаемой территории - сложная
местность

(ВВП на кв.км - *Источник: Лаборатория ГИС Всемирного банка*)



Европейская политика сплочения

- Ключевые слова: устойчивое и слаженное долгосрочное развитие



Польские местные муниципалитеты - формирование бюджета

- 2004 г. - Польша стала членом ЕС
- 2009 г. - Новый закон о государственных финансах
- Больше ответственности на местном уровне → огромные финансовые потребности
- Проекты, финансируемые из бюджета ЕС (например, Европейским фондом регионального развития - ЕФРР)
- Проекты ЕВРО-2012
- "Повседневные" инвестиции
- Программы польского правительства (например, спортивная инфраструктура, сельское развитие)
- Острый лимит кредитования местных муниципалитетов (60% ^ 15%)



Многоуровневая организация власти - Польша

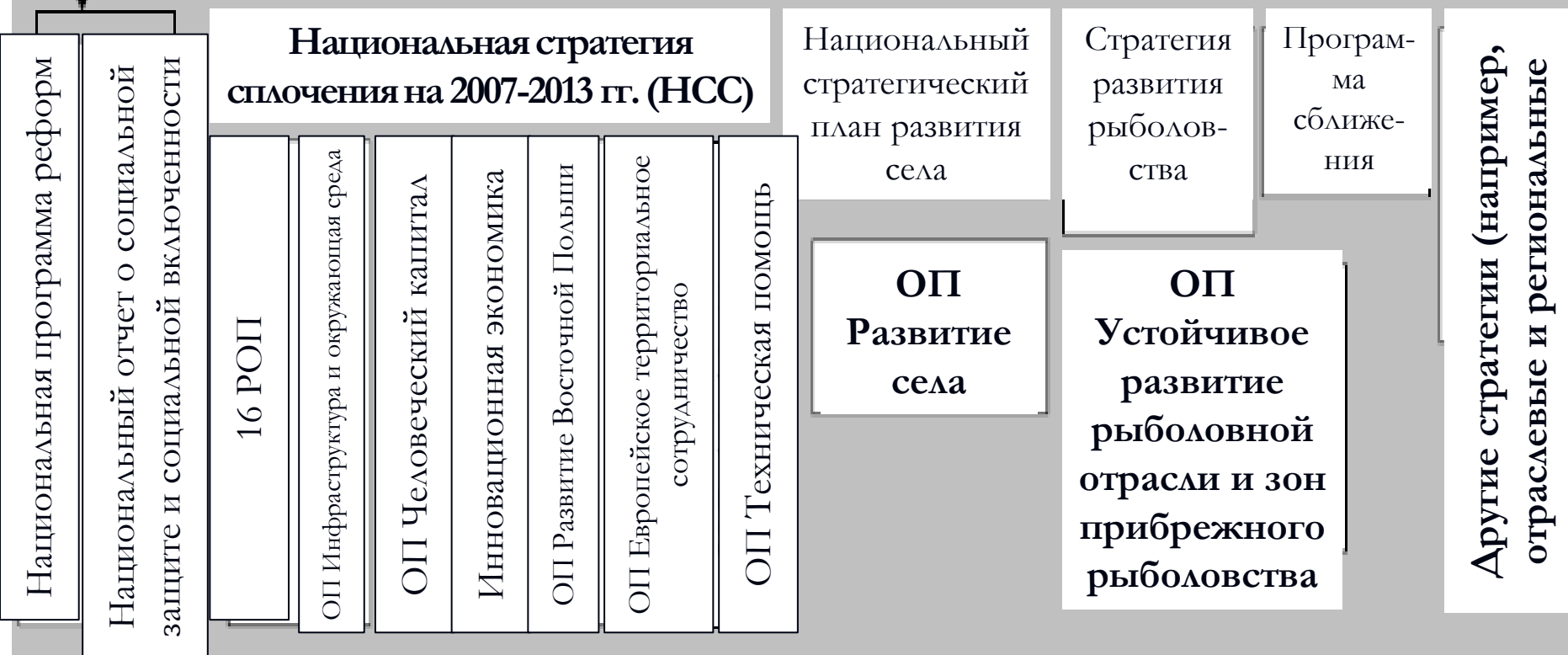
- Специальная финансовая поддержка для "Восточной стены" (ЕС - ОП)
- Ключевое слово = **алгоритм** (например, ЕФРР)
 - Число граждан (80%)
 - ВВП (10%) – 80% < среднее
 - Уровень безработицы (10%) – 150%
- **Типы инвестиций** (прямые и косвенные)
 - Проекты, финансируемые из фондов ЕС ("правило возмещения")
 - "Повседневные" инвестиции → какая-нибудь стратегия ???



Стратегическое управление в контексте программно-целевого бюджетного планирования



НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ НА 2007-2015 гг.



<2007-2013> и правило "n+2"

Фонды ЕС + национальные действия и программы
Национальные среднесрочные и долгосрочные стратегии (например, образование, горнодобывающая промышленность)

Нормативно-правовая база - фонды ЕС

- **РЕГЛАМЕНТ СОВЕТА (ЕС) №1083/2006** от 11 июля 2006 г., излагающий **общие положения** о Европейском фонде регионального развития (ЕФРР), Европейском социальном фонде (ЕСФ), Фонде сплочения (ФС) и аннулированном Регламенте (ЕС) №1260/1999
- **Регламент Комиссии (ЕС) №1828/2006** от 8 декабря 2006 г., излагающий **правила выполнения** Регламента Совета (ЕС) №1083/2006, излагающего **общие положения о Европейском фонде регионального развития, Европейском социальном фонде, Фонде сплочения** и о Регламенте (ЕС) №1080/2006 Европейского Парламента и Совета о Европейском фонде регионального развития;

Фонды ЕС - Нормативно-правовая база в Польше

- Национальная стратегия сплочения на 2007-2013 гг.
- Национальная стратегия развития на 2007-2015 гг.
- Национальный стратегический план развития села
- Стратегия развития рыболовства

- Национальная программа реформ

- Закон о региональном развитии

- Закон о государственных финансах
- Закон о дисциплине государственных финансов
- Закон о государственных закупках
- Закон о самоуправлении
- Закон о бухгалтерском учете Польши

Обновление стратегии развития Свентокшиского региона





Документы в рамках нового программного периода

■ Партнерское соглашение

Документ, определяющий стратегию государства-члена, а также приоритеты и условия эффективного и действенного использования фондов в рамках Стратегической программы Сообщества.

Разрабатывается государством-членом совместно с партнерами и утверждается Европейской комиссией после проведения оценки и диалога с государством-членом.

■ Территориальный контракт

Определен в KSRР как инструмент координирования программ, используемый для усиления эффективности мероприятий, направленных на развитие (в основном, инвестиций), территориально ориентирован, используется различными государственными структурами и установлен в рамках процесса переговоров между ними.

Является результатом двусторонних переговоров между правительством и местными органами власти (первое издание контрактов включает лишь контракты между центральным правительством и регионами.)

Часть согласования вмешательств в рамках политики сплочения на 2014-2020 гг.

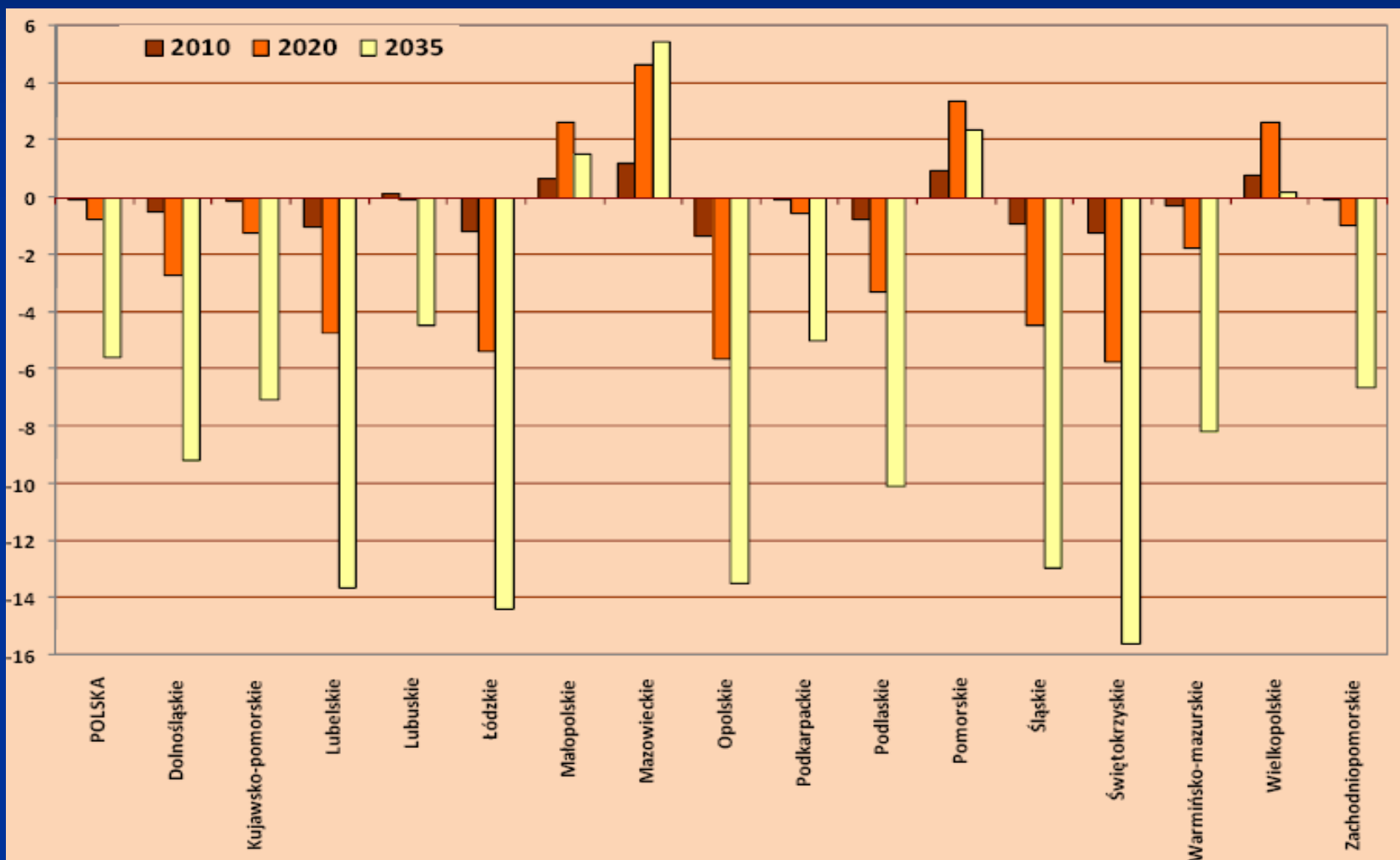
Стратегическое управление

Национальный / региональный / местный уровень



- Потребность в стратегической и плановой взаимодополняемости
- Операционный уровень → ключевые проекты

Демографические прогнозы по Свентокшискому региону - 2035 г.



Региональная стратегия развития:

- Улучшение **региональной инфраструктуры**;
- **Ключевые отрасли и промышленность** для экономического развития региона;
- Наращивание **человеческого капитала** и базы для инновационной экономики;
- Усиление роли **городских центров** в стимулировании экономического развития региона;
- Комплексное **развитие села**;
- **Экологические аспекты** региона.

Почему это так сложно?

ЕФРР / ЕСФ / ФС / ЕАФРС (Европейский аграрный фонд развития сельских районов)

Операционные программы - национальный уровень:

- Программа инфраструктуры и окружающей среды
- Программа инновационной экономики
- Программа человеческого капитала
- Программа развития Восточной Польши
-

Операционные программы - региональный уровень:

- **Региональные операционные программы (16)**
- Программа развития села (ЕАФРС)



Ассигнования ЕС Свентокшискому региону на 2007-2013 гг.



- Потребность в административном и институциональном потенциале
- Сеть ключевых исполнительных учреждений (партнерства)



PROGRAM
REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Мониторинг результатов вмешательств фондов на 2014-2020 гг. основан на трехуровневой системе показателей:

* Региональная стратегия развития

Мониторинг стратегических (макроэкономических) показателей, присвоенных отдельным **СТ**

* Программа/ приоритеты

Мониторинг показателей конечных результатов, согласованных со стратегическими задачами, изложенными в **UP** (инструмент - программное обеспечение STRATEG)

* Действие/ проект

Мониторинг показателей продуктов и непосредственных результатов из Общего списка ключевых показателей. Возможно установить дополнительные показатели, характерные для операционных программ.

... для развития Свентокшиского воеводства...

СИСТЕМА МОНИТОРИНГА (1)



- Система мониторинга стратегии связана с системой ее осуществления.

Организации в структуре системы мониторинга:

- **Региональный совет** – несет конкретную ответственность за:
 - управление региональным развитием,
 - надзор за процессом мониторинга
 - участие в создании годового отчета о мониторинге
- **Комитет мониторинга развития** - в частности:
 - принимает годовые отчеты об осуществлении стратегии;
 - оценивает эффективность и действенность осуществления *Стратегии*;
 - рекомендует Региональному Парламенту внести в стратегию изменения, способствующие повышению эффективности и действенности предпринимаемых действий;

СИСТЕМА МОНИТОРИНГА (2)



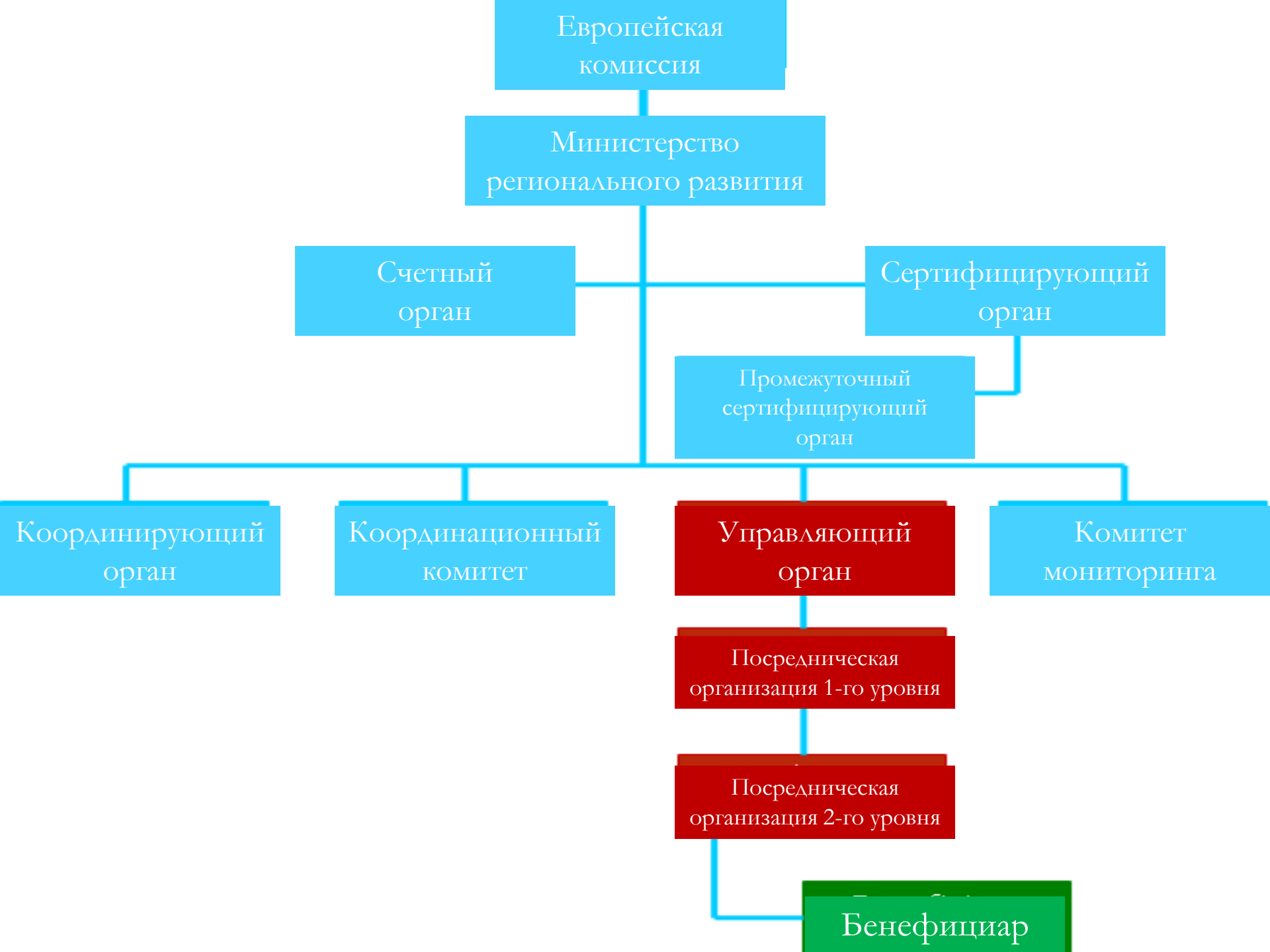
- **Координатор** – департамент регионального развития, отвечающий за:
 - подготовку статистических показателей, описывающих стратегические и операционные задачи, а также проведение кредитно-инвестиционного анализа;
 - сотрудничество с учреждениями, отвечающими за мониторинг осуществления Стратегии;
 - подготовку годового отчета (формулировку предложений для Регионального совета в контексте основной деятельности);
 - ежедневное сотрудничество с Советом воеводства и Комитетом мониторинга
 - координирование процесса утверждения годового отчета
- **Другие участники системы мониторинга** – организационные структуры Управления Маршала и внешние организации, предпринимающие действия в рамках Стратегии.

КОНТЕКСТУАЛЬНЫЙ ПОКАЗАТЕЛЬ

	КОНТЕКСТУАЛЬНЫЙ ПОКАЗАТЕЛЬ	ЕД. ИЗМЕРЕНИЯ	ИСТОЧНИК	ИСХОДНЫЕ ДАННЫЕ ПОЛЬША	ИСХОДНЫЕ ДАННЫЕ СВЕНТОКШИСКОЕ
1	ВВП на душу населения (ЕС-27=100)	%	Eurostat	61 (2009)	47 (2009)
2	ВВП на душу населения (Польша=100)	%	GUS	100 (2010)	75,8 (2010)
3	Уровень безработицы wg BAEL (возраст 20-64)	%	GUS	64,8 (2011)	64,1 (2011)
4	Среднемесячная начисленная зарплата по национальной экономике	zł	GUS	3625,2 (2011)	3137,9 (2011)
5	Уровень безработицы wg BAEL (возраст 15+)	%	GUS	9,7 (2011)	13,0 (2011)
6	Изменения в населении на 1000 жителей	os.	GUS	0,2 (2011)	-3,5 (2011)

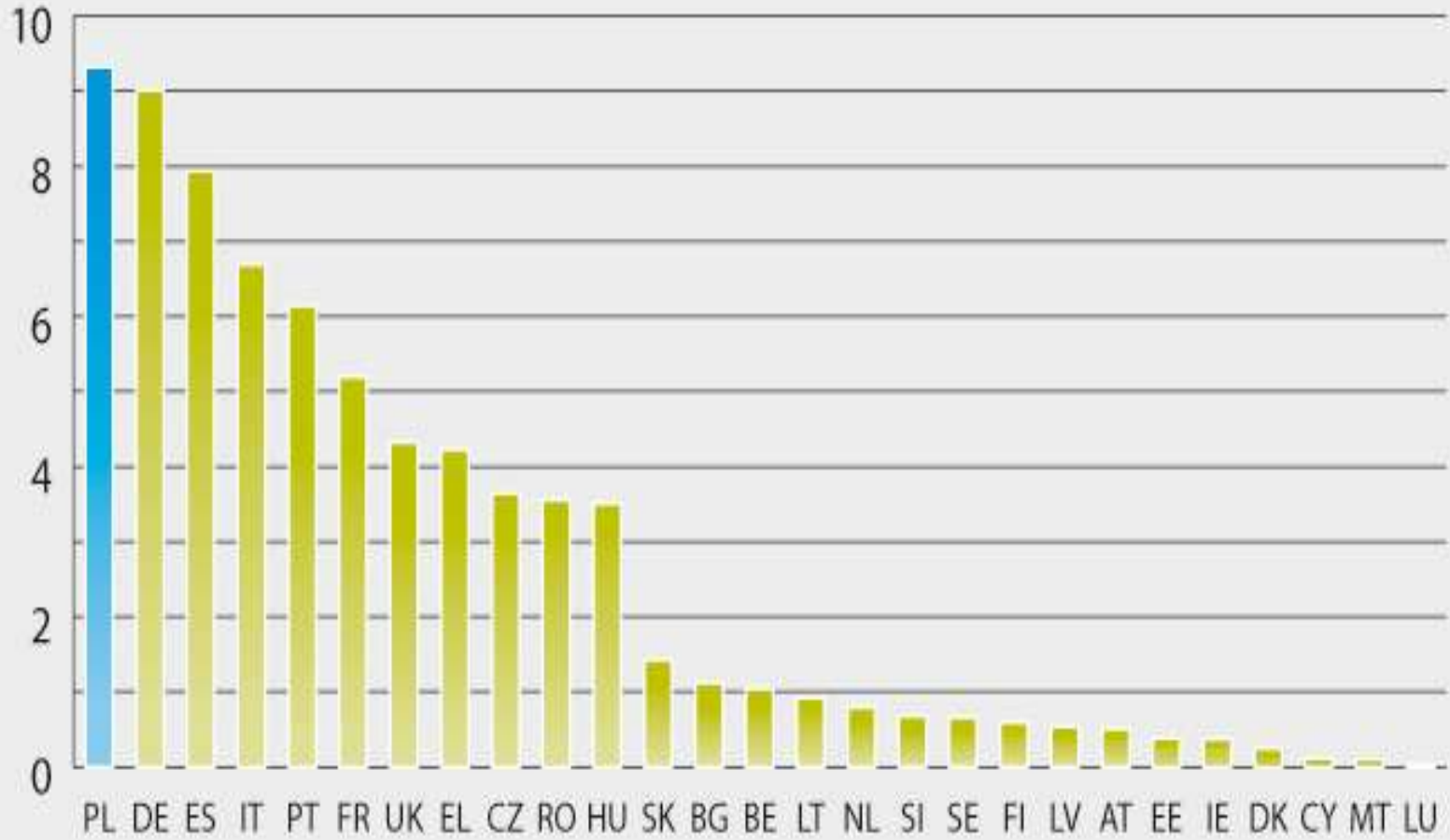
МИССИЯ И ВИДЕНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

	МИССИЯ И ВИДЕНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ	ЕД. ИЗМЕРЕНИЯ	ИСТОЧНИК	ИСХОД. ДАННЫЕ ПОЛЬША	ИСХОДНЫЕ ДАННЫЕ СВЕНТОКШИСКОЕ
7	Воздействие Стратегии на ВВП (в постоянных ценах 2000 г.) на 1 жителя	%	с использованием эконометрической модели, принятой ЕС *	-	0 (2012)
8	Воздействие Стратегии на уровень потребительских расходов (в постоянных ценах 2000 г.)	%		-	0 (2012)
9	Воздействие Стратегии на уровень безработицы wg BAEL (возраст 20-64)	проц. пункты		-	0 (2012)
10	Воздействие Стратегии на уровень безработицы wg BAEL (возраст 15+)	проц. пункты		-	0 (2012)
11	Доля патентов, выданных в регионе, в общем числе патентов, выданных в Польше	%	GUS	100 (2011)	2,4 (2011)
12	Баланс внешней миграции в общей (постоянная и временная миграция)	тыс. людей	Заказное исследование GUS*		
13	Доля экспорта иностранных в ВВП	%	GUS	20,2 (2010)	6,9 (2010)



Финансирование государств-членов из ЕСФ

млрд. € (2007-2013)



Программа человеческого капитала - Польша



Организационные переменны в органах государственной администрации

Программа кадровых ресурсов - Польша



- Национальный уровень - комплексные проекты, например, новое программное обеспечение, курсы для государственных служащих
- Гибкость структуры на региональном уровне (отдельный департамент или новое учреждение)
- Посреднические организации: базовое образование и местные мероприятия \neq рынок труда

Распределение ресурсов

Проектное партнерское соглашение (ППС)

- АССИГНОВАНИЯ – **1300 млн. EUR (ЕФРР+ ЕСФ)**
- Фонды Европейского фонда регионального развития – **70% ассигнований;**
- Фонды Европейского социального фонда – **30% ассигнований;**
- По меньшей мере, **20% ЕСФ** должны идти на **ТТ 9** – Содействие социальной включенности и борьбе с бедностью

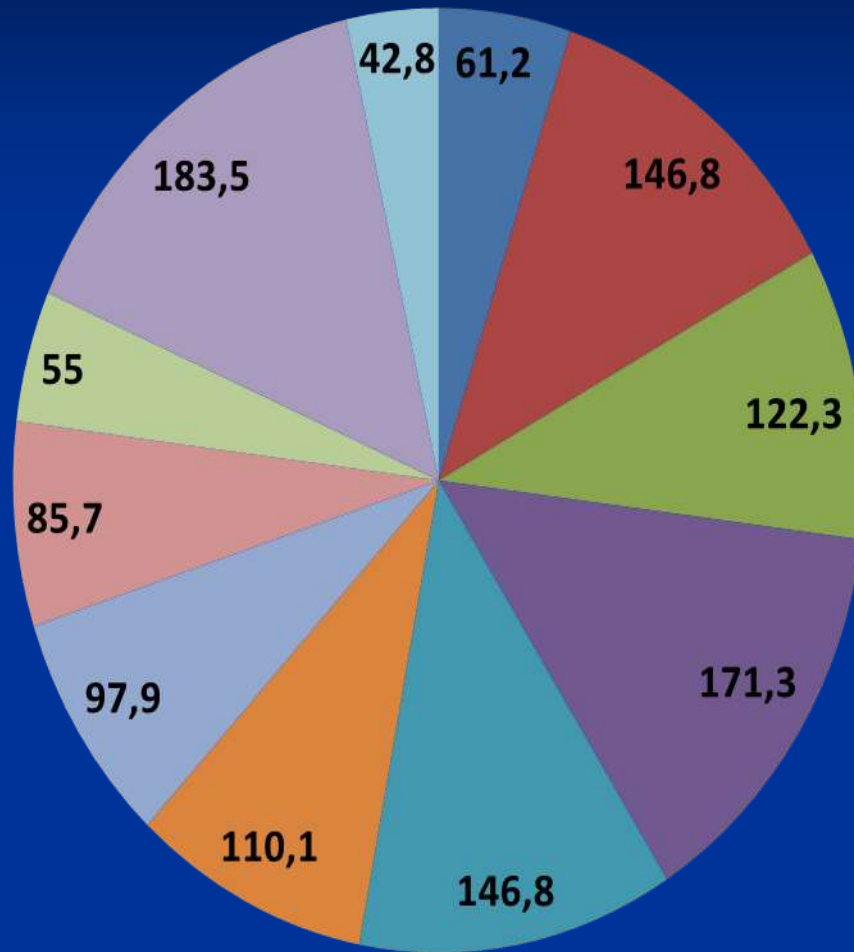
Сектор здравоохранения



Приоритетные направления Региональной операционной программы Свентокшиского региона на 2014-2020 гг.

1. Инновации и наука - ЕФРР
2. Конкуентоспособная экономика - ЕФРР
3. Эффективная и зеленая энергетика - ЕФРР
4. Природное и культурное наследие - ЕФРР
5. Современные коммуникации - ЕВРР
6. Городское развитие - ЕФРР
7. Эффективные государственные услуги - ЕФРР
8. Развитие образования и активного общества - ЕСФ
9. Социальная включенность и борьба с бедностью - ЕСФ
10. Открытый рынок труда - ЕСФ
11. Техническая поддержка - ЕСФ

Ассигнования в рамках РОП Свентокшиского воеводства на 2014-2020 гг. в млн. злот



- Иновации и наука
- Конкурентоспособная экономика
- Эффективная и зеленая энергетика
- Природное и культурное наследие
- Современные коммуникации
- Развитие города
- Эффективные государственные услуги
- Развитие образования и активного общества
- Социальная включенность и борьба с бедностью
- Открытый рынок труда
- Техническая поддержка



**PROGRAM
REGIONALNY**
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



СИСТЕМА МОНИТОРИНГА РЕГИОНАЛЬНОЙ ОПЕРАЦИОННОЙ ПРОГРАММЫ СВЕНТОКШИСКОГО РЕГИОНА НА 2014 – 2020 ГГ.

- **Управляющий орган**

Комплексные территориальные инвестиции (КТИ)

Орган занятости воеводства

- **Комитет мониторинга**

Мониторинг – служит для обеспечения адекватного качества осуществления Программы

- Проводится на основании показателей, измеряющих степень достижения задач Программы.

... для развития Свентокшиского воеводства...



**PROGRAM
REGIONALNY**
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Управляющий орган готовит отчет о выполнении Программы в соответствии с правилами, изложенными Европейской комиссией, и национальными руководящими принципами в отношении отчетности.

Отчеты:

- Квартальные
- Полугодовые
- Годовые

Передача отчетов в ЕС осуществляется в рамках системы Системы управления фондами в Европейском сообществе (SFC).

Данные для отчетности получают от проектов (напрямую от бенефициаров), а также от этих учреждений.

... для развития Свентокшиского воеводства...

Комитет мониторинга

- Представители: государственного сектора и социальных партнеров (органов местного самоуправления, университетов, объединений работодателей)
- Анализ и утверждение подробных критериев и периодическая корректировка (например, критерии доступа)
- Периодическая проверка успехов в достижении целей РОП - показатели
- Анализ и рекомендации для годовых Планов действий - ассигнования, стратегические критерии и проч.
- Анализ отклонений (ошибки или отклонения \neq обман)
- Посредническая организация \leftrightarrow органы контроля
- Полиция \leftrightarrow фонды ЕС
- МК и внутренняя проблема





PROGRAM
REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Система мониторинга РОП СВ на 2014-2020 гг. включает мониторинг:

- Целей Программы посредством мониторинга показателей промежуточных результатов и стратегических конечных результатов, присвоенных Инвестиционным приоритетам,
- Установленного уровня расходов посредством мониторинга финансовых показателей,
- Сохранения тематического акцента посредством мониторинга уровня ассигнований в областях применения

... для развития Свентокшиского воеводства...

Резюме - многоуровневая организация власти в Польше:

- Подход стратегического планирования (отправная точка - ключевые документы!)
- Понятные и точные нормативно-правовые акты (поправки)
- Система учреждений (внешняя + внутренняя структура) + налаживание связей
- Волшебное слово - "децентрализация" (региональный уровень)
 - Разделение полномочий между Посредническими организациями в регионах (Управление воеводства ≠ Управление Маршала)
 - Много различных интерпретаций, инструкций и мнений
- Мотивация! - Дополнительные фонды для лучших регионов:
 - специальный резерв (2011 - 1,3 млрд. € (5/16 регионов))
- Критическая система мониторинга (сбор данных → корректировки → стратегическое планирование 😊)
 - показатели, например, создание новых рабочих мест (5-10-15%)

Показатель	Рассчитанное значение	2012
Новые рабочие места	1200	2600

Многоуровневая организация власти и
программно-целевые методы бюджетного
планирования в ЕС:

"Борьба за деньги" и "Потребность в
партнерстве"



Реальная многоуровневая организация власти и программно-целевые методы бюджетного планирования в ЕС

"Партнерство= доверие"



(Courtesy TriStar Pictures)



Успех многоуровневой организации власти и программно-целевых методов формирования бюджета в ЕС
"Общие чувства и стремления"



Польша - муниципальные бюджеты на 2011-2013 гг.

- Местные муниципалитеты → основные инвесторы в Польше
- Соотношение **средний общий долг / годовой доход бюджета** польских местных муниципалитетов в 2011 г. = 25% (макс. 60%)
- Муниципальный долг составляет лишь 7% от общего долга государственного сектора в Польше
- В первой половине 2011 г. - в некоторых результат 59,2%, в Кракове - 57,3%
- Разные правила в странах ЕС на местном уровне (например, в г. Берлине - соотношение долг / годовой доход = 120% в прошлом)
- Период <2008-2010>: рост доходов + 8% ^ расходов + 15%
- 2011-2013 гг. - период интенсивных инвестиций и роста задолженности на муниципальном уровне → время возмещения ^ мировой экономической кризис
- Общий государственный долг в Польше = 5000 € на душу населения (муниципальный долг = 250 € на душу населения)
- С 2014 г.: **новые обязательные правила в сфере государственных финансов в Польше касательно снижения рисков с бюджетными прогнозами и новый бюджет ЕС с отличной структурой распределения средств**