

Экспертный центр реформы местных органов государственного управления



Программа сравнительного анализа местного финансирования

Эффективность управления на местном уровне зависит от надлежащего обеспечения финансовыми ресурсами, позволяющими местным органам власти предлагать своим гражданам услуги, соответствующие их ожиданиям, а также от применения действенных процедур финансового управления, которые обеспечивают гибкое расходование местного бюджета и отчетность за принятие финансовых решений. Комитет министров Совета Европы утвердил две крайне важные комплексные рекомендации. В разработке рекомендаций принимали участие ОЭСР, МВФ, Всемирный банк и фонд «Открытое общество». Вместе со статьей 9 Европейской хартии местного самоуправления рекомендации представляют собой нормативно-правовую базу Совета Европы в сфере финансового управления на местном уровне.

Рекомендации относительно управления финансами на местном уровне:

- (i) «Финансовые ресурсы местных и региональных органов власти» Rec(2005)1; и
- (ii) «Финансовое и бюджетное регулирование на местном и региональном уровнях» Rec(2004)1.

Рекомендации предназначены для центральных и местных властей и сгруппированы в зависимости от уровня органов государственного управления.

Основываясь на этой нормативно-правовой базе, Экспертный центр разработал инструмент сравнительного анализа местного финансирования, предназначенный как для местных, так и для центральных органов власти. Местный компонент инструмента впервые в экспериментальном порядке был использован в пяти муниципалитетах Болгарии в сотрудничестве с национальной ассоциацией муниципалитетов (НАМРБ), затем в Украине (в экспериментальном проекте приняли участие десять городов), и семи городах Греции, Португалии и Испании. Сейчас инструмент внедряется в провинции Бискайя в Стране Басков.

Описание стандартного инструмента сравнительного анализа местного финансирования и первые результаты его применения опубликованы в инструментарии III Экспертного центра. «Сравнительный анализ системы общественной этики и местного финансирования». Впоследствии инструментарий сравнительного анализа был дополнен новыми разделами, освещающими те аспекты, которые приобрели особое значение в условиях экономического спада¹.

Сравнительный анализ как инструмент анализа и планирования

Сравнительный анализ используется в первую очередь в целях диагностики: полученные с его помощью рейтинги и количественные показатели помогают определить, какие области требуют вмешательства и улучшения, и соответствующим образом определить приоритеты при выработке политики. Позволяя изучить ресурсы местных органов власти, их расходы и финансовое регулирование, этот инструмент помогает национальным и местным органам власти определить характеристики справедливой системы межведомственных фискальных отношений, оптимального использования местного финансирования и эффективного финансового регулирования в системе местных органов власти.

¹ Все документы по сравнительному анализу местного финансирования представлены на веб-сайте проекта: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Centre_Expertise/Local_Finance_Benchmarking/

Сравнительный анализ на национальном и местном уровнях поддерживает подход к принятию решений на основании фактов. Оценка финансовых систем местных органов власти (сравнительный анализ на уровне страны) может использоваться при выработке фискальной политики и децентрализации. Сравнительный анализ на уровне местных органов власти помогает выборным должностным лицам и городской администрации разработать меры исправления ситуации на местном уровне и повысить результативность муниципальных мер воздействия на местное финансирование и финансовое регулирование.

Сравнительный анализ системы местного финансирования основывается на оценке независимых экспертов, поэтому не относится к инструментам самооценки. Для получения данных, характеризующих финансовые ресурсы и финансовое регулирование, используются два метода оценки: исследования и финансовые показатели.

Сравнительное исследование местного финансирования

Параметры сравнительного анализа группируются в логические подгруппы, предусмотренные рекомендациями по финансовым ресурсам и финансовому регулированию. Каждый параметр сравнительного анализа определяется на основании видов деятельности, которые представляют собой измеримые элементы рекомендации. Фактические параметры сравнительного анализа формулируются двумя способами: (i) определение критериев оценки рекомендации; или (ii) определение показателей для оценки их выполнения. В помощь исследователям, а также в целях проверки их заключений, определяются типичные источники информации. Каждый элемент сравнительного исследования оценивается по десятибалльной шкале. Результаты оценки сопоставляются с отдельными рекомендациями или их подгруппой.

Блок данных о местном финансировании

Блок данных о местном финансировании является неотъемлемым элементом методологии сравнительного анализа системы местного финансирования. Блоки данных используются для разработки показателей, которые в свою очередь применяются для оценки политики местных налоговых органов, зависимости от трансфертов из центрального бюджета, рациональности расходов и некоторых финансовых аспектов финансирования капитальных вложений. Все эти параметры оцениваются в ходе исследования, включенного в сравнительный анализ системы местного финансирования, и финансовые данные позволяют сформировать более объективный рейтинг. Фискальные данные дополняются статистической информацией, которая используется для расчета таких показателей, как доход на душу населения, себестоимость и т. д. Блок фискальных данных — важный побочный продукт проекта сравнительного анализа местного финансирования, оценивающий независимость доходов и расходы местных органов власти.

Целевые области сравнительного анализа местного финансирования

Финансовые ресурсы

Сравнительный анализ и на национальном, и на местном уровне начинается с оценки общих принципов распределения доходов местных органов власти: выполнение задач межведомственных фискальных отношений, анализ принципов распределения доходов из собственных источников и налоговых поступлений. Местные налоговые поступления — важное условие фискальной автономии на местном уровне, поэтому ключевыми областями сравнительного анализа являются собственные источники дохода, полномочия по определению местной налоговой политики и управление налогообложением. Методы фискального выравнивания и распределения субсидий представляют собой две основные области, при помощи которых оценивается фискальная децентрализация (сравнительный анализ на уровне страны). При проведении сравнительного анализа системы местного финансирования учитываются местные сборы с пользователей продуктов или услуг, а также методы управления местными активами. Кроме того, оцениваются нормы, регламентирующие местные заимствования, которые являются крайне важным источником

финансирования капитальных вложений.

Финансовое регулирование

Целью государственного финансового регулирования на местном уровне является достижение баланса между автономией муниципальных органов власти и национальной системой контроля, который позволяет добиться стабильного и надежного управления местными услугами и бюджетом. Прозрачность финансового регулирования — непереносимое условие обеспечения подотчетности на местном уровне. При проведении сравнительного анализа на местном уровне приоритетными областями являются фискальное планирование и составление бюджета. Исполнение бюджета требует оценки фискальных рисков, порядка расходования средств вспомогательными органами, основанной на достоверной фискальной информации, системах бухгалтерского учета, прошедших аудиторскую проверку отчетах об оказании местных услуг и местном финансировании.

Реализация проектов сравнительного анализа местного финансирования

По результатам сравнительного анализа подготавливаются доклады либо о финансовом положении местных органов власти в стране (сравнительный анализ на уровне страны), либо об оценке системы финансирования на субнациональном уровне (сравнительный анализ на местном уровне). Доклады предназначаются, прежде всего, для соответствующих государственных должностных лиц либо, по решению властей, могут раскрываться широкой общественности. При проведении сравнительного анализа на местном уровне результативность финансовой оценки повышается в том случае, если информация о результатах сообщается местным советам, выборным должностным лицам и общественности. Между тем, два основных типа материалов, подготавливаемых по итогам сравнительного анализа местного финансирования, возможно, требуют разных подходов: блок фискальных данных, содержащий различные показатели, может быть разглашен широкой общественности, при этом доклады по конкретным городам может потребоваться сохранить в тайне.

Крайне важно обеспечить институционализацию сравнительного анализа местного финансирования, поскольку сравнительные параметры финансирования на местном уровне, как правило, вводятся в течение более длительного периода управления и распространения информации. Для того чтобы обеспечить регулярное обновление фискальных данных, расширить компаративные данные и реализовать информационно-просветительские меры, требуются квалифицированные сотрудники и надежный организатор анализа.

Оптимальная форма поддержки, способствующая успешной реализации программы сравнительного анализа местного финансирования, — небольшая руководящая группа, в которую входят представители ассоциаций местных органов власти, правительства и Экспертного центра. Руководящая группа определяет основные области для проведения сравнительного анализа, приглашает к участию соответствующие муниципалитеты и местных экспертов, проводит обзор программы и вырабатывает рекомендации общего характера.

Реализация программы сравнительного анализа местного финансирования — как на национальном, так и на местном уровне — проводится посредством выполнения следующих основных этапов:

1. *адаптация* инструментария Совета Европы к местным параметрам сопоставительного анализа соответствующей страны, которая реализуется в сотрудничестве с международным экспертом Совета Европы;
2. *обучение* как минимум трех местных экспертов для каждой страны, выбранных партнерскими организациями (министерство, ассоциации местных органов власти), которые затем разрабатывают параметры сравнительного анализа и методологию управления им;

3. *внешняя оценка* налогового регулирования и методов финансового регулирования, определение местной группой экспертов областей, нуждающихся в улучшении;
4. *подготовка базы данных о местном финансировании*, включая показатели, характеризующие структуру доходов и расходов местных органов власти;
5. *проведение сравнительного исследования*, предпочтительно в два этапа: в качестве пилотного проекта и, после необходимых корректировок, с использованием протестированной итоговой методологии. Оценка на местном уровне должна дополняться сведениями о муниципальном финансировании и оказании услуг, полученных из других источников;
6. *написание кратких докладов об оценке* и подготовка рекомендаций для лиц, ответственных за разработку политики (ассоциации местных органов власти, министерства и т. д.) и, при проведении сравнительного анализа на местном уровне, — для участвующих в нем органов местной власти. Итоговый доклад, содержащий выводы, полученные в процессе сравнительного анализа (оценка, комментарии, предложения, рекомендованная последующая деятельность, использование сравнительного исследования и подготовка отчетности) представляются руководящей группе и утверждаются ей;
7. для представления основных результатов организуются *конференции и прочие меры информирования*, направленные на повышение осведомленности о важности процесса и на обмен опытом среди участников и прочих заинтересованных сторон.

Для проведения сравнительного анализа местного финансирования требуются следующие специальные знания:

а) специализация на местном государственном финансировании и знание межведомственных фискальных отношений, системы получения дохода местными органами власти, финансового регулирования, включая составление бюджета, бухгалтерский учет и управление денежными средствами;

б) знание администрирования на местном уровне и соответствующих процедур, надлежащее понимание правовых, административных, организационных и управленческих вопросов, относящихся к национальной политико-административной системе;

с) возможности сотрудничества с министерством и городской администрацией;

д) способность оказать поддержку в ходе обмена опытом среди партнеров и участвующих городов при помощи обсуждения результатов сравнительного анализа и передовой практики в данной сфере.