

Сравнительный анализ управления местными финансами (САМФ)

Баскский подход



Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

1. Институциональная структура Страны Басков

Полномочия Страны Басков



Промышленная политика



Образование



Здравоохранение



Полиция

Правительство Страны Басков



Полномочия провинций



Сбор налогов



Социальная защита



Сельское хозяйство



Техническая и финансовая
поддержка местных органов власти

Советы провинций



Полномочия на местах



Управление отходами



Кладбища



Местные налоги



Культура и спорт



Парки и сады



Водопользование

Местные органы самоуправления



Демократически избранные органы

1. Институциональная структура Страны Басков



251
муниципалитет

2 189 000
жителей

Сегменты населения	
> 100 000 жителей	3
50 000 — 100 000 жителей	3
10 000 — 50 000 жителей	3
2000 — 10 000 жителей	6
500 — 2000 жителей	8
< 500 жителей	6

> 100 000.....3
< 100 000.....248

2. Сравнительный анализ управления местными финансами. ЗАЧЕМ?

2.1 Социальный/общественный спрос

Чем объясняется интерес к передовой практике в финансово-бюджетной сфере?

Граждане



Участие
Транспарентность



Муниципалитеты



Услуги



Финансовые
средства

2. Сравнительный анализ управления местными финансами. КАКИМ ОБРАЗОМ?



2.2 Имеющаяся методология

В двух словах, что такое САМФ?

Система показателей с подразумеваемыми рекомендациями

Рекомендации как основа сравнительного анализа



Финансы



Транспарентность



Гражданское участие

Для центральных органов власти

76 по финансовым средствам
43 по финансовому регулированию

Для местных (региональных) органов власти

31 по финансовым средствам
43 по финансовому регулированию

На базе:

Рекомендации Rec (2005) «О финансовых средствах местных и региональных властей»

Рекомендации Rec (2004) «О финансовом и бюджетном регулировании на местном и региональном уровнях»

Экспертный центр по реформам органов местного самоуправления



2. Сравнительный анализ управления местными финансами. КАКИМ ОБРАЗОМ?



2.3 Стандартный анализ

1) Финансовые средства:

- Местное налогообложение: достаточность, многообразие, местный уровень управления
- Сборы, пошлины: существенность, местная автономия, окупаемость затрат, социальная политика
- Кредиты и займы: на цели финансирования капиталовложений, лимиты кредитования
- Имущество на местах: инвентаризация, управление

Другие области, не связанные с местными органами власти:

- Финансовое уравнивание: финансовые потребности и доходный потенциал, прозрачность, предсказуемость
- Субсидирование местных органов самоуправления: общие и целевые субсидии, создание стимулов

2) Финансовое регулирование:

- Финансовая стратегия: многолетняя, в стадии обсуждения
- Бюджетная система: регламентированные процедуры, открытость, автономия, методология и потенциал исполнения на местном уровне
- Исполнение бюджета: правила, определяющие порядок принятия обязательств, ведения учета и отчетности, внесения полугодовых корректировок, осуществления контроля и наблюдения, ведения сбалансированного бюджета
- Система финансового мониторинга: прозрачность, точность представления финансовой информации, потенциал проведения аудита

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.1 Контрольная группа

Басаури, Бильбао, Гальдакано, Гечо, Эрмуа.... КТО?

- Участие в инновационных проектах и формирование передового опыта в следующих областях:
 - ✓ Транспарентность
 - ✓ Государственная этика
 - ✓ Гендерное равенство
 - ✓ Финансы
 - ✓ Гражданское участие
- Аудит как инструмент управления

Некоторые награды...



- **Бильбао. 2011.** Премия Европейской ассоциации политической науки (EPSA) за реализацию проекта «Политическое управление в условиях экономической напряженности и стратегического планирования»
- **Бильбао. 2008—2015.** Премия за транспарентность муниципального управления
- **Гечо. 2015.** Премия за транспарентность муниципального управления
- **Эрмуа. 2012.** Премия за новаторскую деятельность в поддержку равенства между мужчинами и женщинами.

3. САМФ. Баскский подход

3.1 Контрольная группа



Город	БАСАУРИ (Бискайя)
Население	41 624 жителя (2014 г.)
Бюджет	56 330 000 евро (2014 г.)
Виды деятельности	Сфера услуг (65,7%), промышленность (27,9%), строительство (6,3%) и сельское хозяйство (0,1%) (2012 г.)
Сегмент населения	10 000 — 50 000 жителей

Город	БИЛЬБАО (Бискайя)
Население	346 574 жителя (2014 г.)
Бюджет	530 296 000 евро (2014 г.)
Виды деятельности и	Сфера услуг (87,6%), промышленность (6,9%), строительство (5,4%) и сельское хозяйство (0,1%) (2012 г.)
Сегмент населения	< 100 000 жителей

Город	ГАЛЬДАКАНО (Бискайя)
Население	29 351 житель (2014 г.)
Бюджет	36 314 000 евро (2014 г.)
Виды деятельности и	Сфера услуг (67,3%), промышленность (24,3%), строительство (8,2%) и сельское хозяйство (0,2%) (2012 г.)
Сегмент населения	10 000 — 50 000 жителей

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.1 Контрольная группа



Город	ГЕЧО (Бискайя)
Население	79 544 жителя (2014 г.)
Бюджет	130 910 000 евро (2014 г.)
Виды деятельности	Сфера услуг (88,9%), промышленность (4,2%), строительство (6,8%) и сельское хозяйство (0,1%) (2012 г.)
Сегмент населения	50 000 — 100 000 жителей

Город	ЭРМУА (Бискайя)
Население	16 109 жителей (2014 г.)
Бюджет	24 061 000 евро (2014 г.)
Виды деятельности	Сфера услуг (52,6%), промышленность (37,4%), строительство (9,9%) и сельское хозяйство (0,1%) (2012 г.)
Сегмент населения	10 000 — 50 000 жителей

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации

Происхождение САМФ

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ
НАПРАВЛЕНИЯ

8

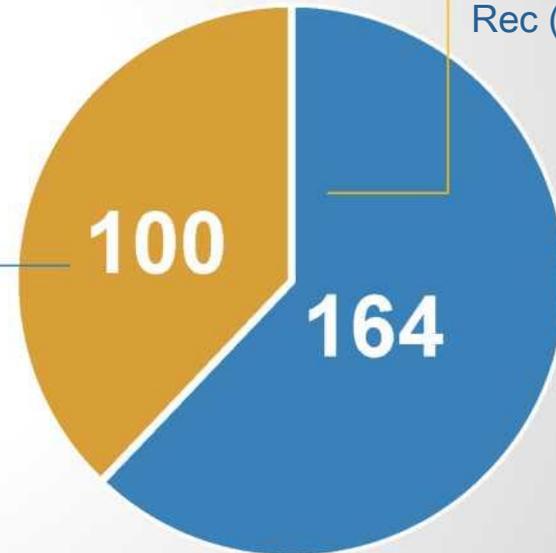
РАЗДЕЛЫ

42

ПОКАЗАТЕЛИ

Финансовое и
бюджетное
регулирование
Rec (2004)

Финансовые
средства
Rec (2005)



3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации

АДАПТАЦИЯ

ЦЕЛЬ

Составить полный свод процедур в обеих областях (финансовые средства и финансовое регулирование), осуществление и надлежащая проверка которых гарантируют соблюдение передовой практики в указанных сферах.

СОГЛАСНО КРИТЕРИЯМ

- В рамках инструментария САМФ
- Показатель = процедуре. Мы пытаемся избежать чрезмерного применения коэффициентов.
- Соблюдение закона, пригодность и достижимость.

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации



АДАПТАЦИЯ

РЕЗУЛЬТАТЫ

От 264
показателей



до 100



ПОКАЗАТЕЛИ

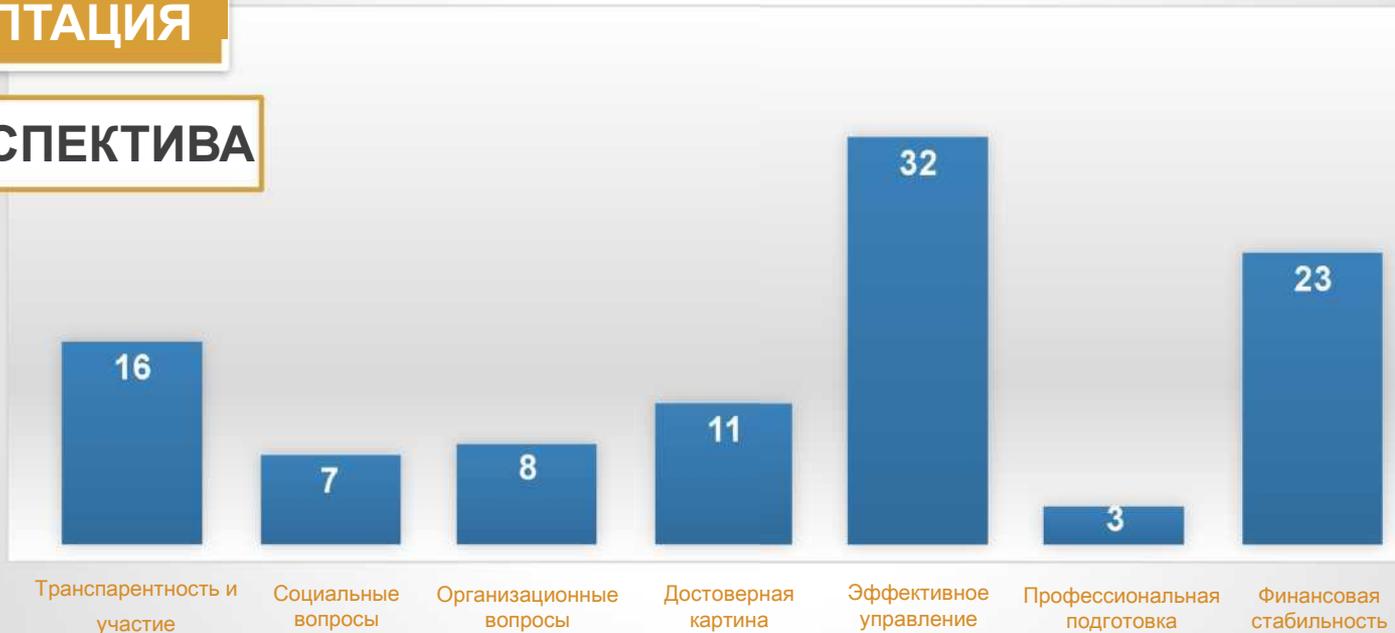


3. САМФ. БАСККИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации

АДАПТАЦИЯ

ПЕРСПЕКТИВА



3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации

ПРИНЦИПЫ МЕСТНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

РАЗДЕЛЫ

- Разработка политики налогообложения
- Транспарентность и гражданское участие
- Сроки уплаты налогов
- Применение ИКТ
- Развитие профессиональных умений и навыков местных чиновников



3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации



ПРИНЦИПЫ МЕСТНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

ХРОНОЛОГИЯ



4 январь — декабрь

2 июнь — июль

5 сентябрь — декабрь

3 декабрь

ПЕРСПЕКТИВА

4 Финансовая стабильность

1 Профессиональная подготовка

4 Эффективное управление

2 Организационные вопросы

1 Социальные вопросы

2 Транспарентность, участие

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации

НАЛОГИ И СБОРЫ

РАЗДЕЛЫ

- Налоговая политика
- Политика в области информации и рекламы
- Налоговое администрирование
- Прошедшая ревизию система налогообложения
- Пошлины и сборы



3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации



НАЛОГИ И СБОРЫ

ХРОНОЛОГИЯ

8 январь — декабрь

8 сентябрь — декабрь

14 декабрь

ПЕРСПЕКТИВА

5 Финансовая стабильность

12 Эффективное управление

2 Организационные вопросы

5 Социальные вопросы

6 Транспарентность, участие

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ КАПИТАЛЬНЫХ ЗАТРАТ

РАЗДЕЛЫ

- Бюджетное финансирование капитальных затрат
 - Эффективное управление местными инвестициями
 - Надлежащее финансирование
 - Краткосрочные займы и управление денежными активами
- Местное имущество
 - Правила управления активами и обязательствами
 - Долгосрочная финансовая стабильность



3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ КАПИТАЛЬНЫХ ЗАТРАТ

ХРОНОЛОГИЯ

7 январь — декабрь

9 декабрь

ПЕРСПЕКТИВА

6 Финансовая стабильность

2 Эффективное управление

6 Достоверная картина

2 Транспарентность, участие

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации

БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

РАЗДЕЛЫ

- Разработка финансовой политики
- Методология и возможности бюджетирования
- Порядок подготовки бюджета
- Цели финансовой политики



3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации



БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

ХРОНОЛОГИЯ



- 2 Исходное законодательство
- 7 январь — декабрь
- 2 март — апрель
- 2 июнь — июль
- 11 сентябрь — декабрь
- 2 декабрь

ПЕРСПЕКТИВА

- 6 Финансовая стабильность
- 2 Профессиональная подготовка
- 9 Эффективное управление
- 2 Достоверная картина
- 3 Организационные вопросы
- 1 Социальные вопросы
- 3 Транспарентность, участие

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации

ИСПОЛНЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА

РАЗДЕЛЫ

- Особый порядок изменения и исполнения бюджета
 - Регулярная оценка и ограничение объема бюджетных изменений
 - Независимое заключение в отношении итоговой отчетности
 - Транспарентность в отношении дочерних организаций
 - Эффективное управление услугами, предоставляемыми местными органами власти
- Особый контроль и наблюдение за деятельностью



3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.2 Инструментарий для адаптации



ИСПОЛНЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА

ХРОНОЛОГИЯ

9 январь — декабрь

2 май — июль

1 сентябрь — декабрь

2 декабрь

ПЕРСПЕКТИВА

2 Финансовая стабильность

5 Эффективное управление

3 Достоверная картина

1 Организационные вопросы

3 Транспарентность, участие

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД 3.3 Оценка



Инструментарий не включает системы оценки, поэтому нам пришлось разработать специальную систему для Страны Басков

- Две области риска
 - Субъективность
 - Система, в рамках которой все показатели имеют равную ценность

КРИТЕРИИ

- Актуальность процедуры/показателя
- Области для анализа:
 - Уместность и полнота
 - Освоение и формализация
 - Представленные доказательства
- Все они делятся на
 - Обязательные
 - Не подлежащие строгой регламентации
 - Относительные показатели

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.3 Оценка



БАЛЛЬНАЯ ОЦЕНКА

ЗНАЧИМОСТЬ	БАЛЛЫ
ВЫСОКАЯ	15
СРЕДНЯЯ	10
НИЗКАЯ	5

1000



ВЫСОКАЯ

16



СРЕДНЯЯ

68



НИЗКАЯ

16

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.3 Оценка



ПРИНЦИПЫ МЕСТНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

ЗНАЧИМОСТЬ

КАТЕГОРИЯ

145

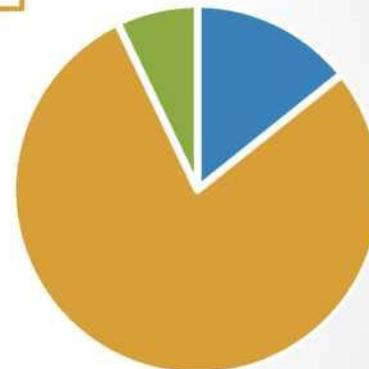


ВЫСОКАЯ СРЕДНЯЯ НИЗКАЯ

2

11

1



Обязательные
Не подлежащие строгой
регламентации
Относительные
показатели/величина

2

11

1

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.3 Оценка



НАЛОГИ И СБОРЫ

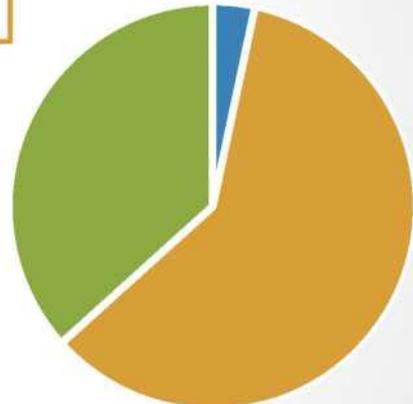
ЗНАЧИМОСТЬ

КАТЕГОРИЯ

265



ВЫСОКАЯ СРЕДНЯЯ НИЗКАЯ
4 15 11



Обязательные 1
Не подлежащие строгой регламентации 18
Относительные показатели/величина 11

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

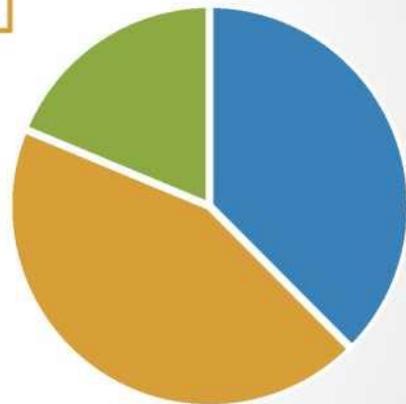
3.3 Оценка

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ КАПИТАЛЬНЫХ ЗАТРАТ

ЗНАЧИМОСТЬ



КАТЕГОРИЯ



Обязательные
Не подлежащие строгой регламентации
Относительные показатели/величина

6
7
3

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.3 Оценка



БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

ЗНАЧИМОСТЬ

300



ВЫСОКАЯ

8



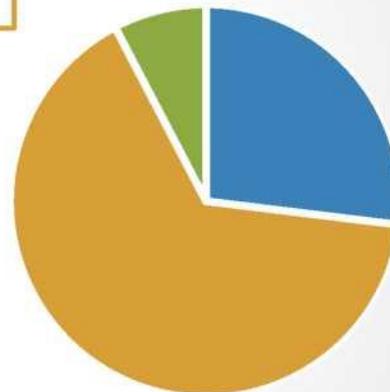
СРЕДНЯЯ

18

НИЗКАЯ

0

КАТЕГОРИЯ



Обязательные

7

Не подлежащие строгой
регламентации

17

Относительные

показатели/величина

2

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.3 Оценка



ИСПОЛНЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА

ЗНАЧИМОСТЬ

КАТЕГОРИЯ

125

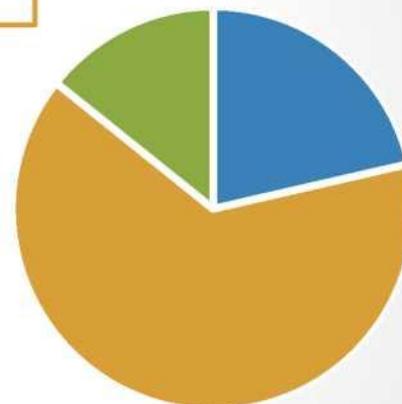


ВЫСОКАЯ СРЕДНЯЯ НИЗКАЯ

1

9

4



Обязательные 3
Не подлежащие строгой регламентации 9
Относительные показатели/величина 2

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.3 Оценка

ФАКТОР 1. Уместность и полнота

3 вида оценки:

- A. Отлично
- B. Удовлетворительно
- C. Неудовлетворительно



3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.3 Оценка



ФАКТОР 1. Уместность и полнота

ОГРАНИЧЕНИЯ

Итоговая процентная разбивка по присвоенным баллам

Регламентированные

Не регламентированные /
показатели

Если неудовлетворительно

< 30%

< 40%

Если удовлетворительно

< 60%

< 70%

3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.3 Оценка

ФАКТОР 2. Освоение и формализация

Аспекты:

- A. Степень освоения процедуры
- B. Участие руководящих органов



3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.3 Оценка



ФАКТОР 3. Представленные доказательства

Основные важные моменты:

- A. Качество и объем подтверждающей документации
- B. Степень доступности этой информации
- C. Сроки получения информации



3. САМФ. БАСКСКИЙ ПОДХОД

3.3 Оценка



СИСТЕМА ОЦЕНКИ — РЕЗЮМЕ

Фактор 1

Фактор 2

Фактор 3

Категория	Уместность и полнота			Освоение и	Представленн	Итого %	Всего
	Неудовлетвори-тельно	Удовлетворительно	Отлично	формализация	ые доказательс-тва		
Нерегламентирован-ные	0 — 19%	20 — 49%	50 — 60%	0 — 20%	0 — 20%	0 — 100%	
Показатель	0 — 19%	20 — 49%	50 — 60%	0 — 10%	0 — 30%	0 — 100%	
Регламентированные	0 — 9%	10 — 39%	40 — 50%	0 — 10%	0 — 40%	0 — 100%	

(*) В этой колонке приводится произведение значения предыдущей колонки и общего количества баллов, присвоенных каждой процедуре / показатель, определяемый степенью **значимости (высокая 15; средняя 10; низкая 5)**

4. Выводы

Цели

Адаптированный инструментарий

Проверить инструментарий на предмет определения меры применимости и достижимости показателей.

Система оценки

- A. Проанализировать управляемость системы.
- B. Достаточно высокие требования



4. Выводы

Уроки

- A. Необходимость упростить инструментарий, уменьшив число индикаторов со 100 до 80.
- B. Лучший способ получения необходимой информации.
- C. Работа с контрольной группой, а не с муниципалитетом вообще, расширила возможности проекта (с точки зрения преодоления проблемы сложности и многообразия муниципалитетов).
- D. Важность объективности как центрального элемента системы оценки.
- E. Инструментарий не предусматривает возможности субъективной оценки.
- F. Важность участия муниципалитетов.

Усвоенные
уроки

5. Результаты оценки



СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ 1. ПРИНЦИПЫ МЕСТНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

НАИЛУЧШЕЕ СРЕДНЕЕ

/ На местном пленарном заседании были приняты подзаконные акты, регулирующие вопросы местного налогообложения и стоимости государственных услуг.

НАИХУДШЕЕ СРЕДНЕЕ

/ Местная организация разработала и применяет программу профессиональной подготовки, с тем чтобы обеспечить на постоянной основе надлежащую подготовку технического персонала, ответственного за управление такими финансовыми средствами.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ 2. НАЛОГИ И СБОРЫ

НАИЛУЧШЕЕ СРЕДНЕЕ

- / Сокращение ставок налогообложения обусловлено социальными или благотворительными причинами.
- / Местные органы облегчают плательщику процесс оформления документации в целях исполнения им своих налоговых обязательств.

НАИХУДШЕЕ СРЕДНЕЕ

- / Оценки и издержки, связанные с апелляциями и исками со стороны плательщиков.
- / Местная организация проверяет правильность корректировки размера сборов и политики ценообразования, а также политики сокращения налогов с учетом целей налоговой политики.

5. Результаты оценки

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ 3.

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ КАПИТАЛЬНЫХ ЗАТРАТ

НАИЛУЧШЕЕ СРЕДНЕЕ

- / Финансовые издержки по сделкам с капиталом соответствуют лимитам и критериям, предусмотренным применимым стандартом.
- / Финансирование долговых обязательств осуществляется согласно лимитам и критериям, предусмотренным применимым стандартом.

НАИХУДШЕЕ СРЕДНЕЕ

- / Местная организация осуществляет инвентарный учет товаров и обязательств.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ 4. БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

НАИЛУЧШЕЕ СРЕДНЕЕ

- / Информационная система, используемая для подготовки бюджета, обеспечивает доступ к имеющимся прогнозам и облегчает их понимание.
- / Расходы производятся поэтапно, как это предусмотрено действующей нормативной базой.

НАИХУДШЕЕ СРЕДНЕЕ

- / Ежегодный процесс бюджетирования начинается с обсуждения бюджетных целей.
- / Граждане информируются о предложениях, выдвигаемых в рамках такого обсуждения, и о его результатах и могут участвовать в полемике.

5. Результаты оценки



СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ 5. ИСПОЛНЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА

НАИЛУЧШЕЕ СРЕДНЕЕ

- ✓ Финансовые диспропорции устраняются в соответствии процедурами, предусмотренными действующими регламентами.
- ✓ Выпуск, представление, обсуждение и утверждение общих счетов соответствует требованиям действующего законодательства.

НАИХУДШЕЕ СРЕДНЕЕ

- ✓ В течение года в местных органах управления проводится обсуждение бюджета с учетом квартальных обновлений экономической, финансовой и бюджетной информации.
- ✓ Местные органы управления участвуют только в такой коммерческой деятельности, для которой отсутствует конкурентный рынок.

6. Инструмент: веб-приложение



82.194.83.114

EUDEL EUSKADIKO UDALEN ELKARTEA
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE EUROPE

Esp / Eng

Procedures and indicators for best practices in local authority financial resources and budgetary management

Adaptation for the local councils of the province of Bizkaia

Your user name:

Your password:

Enter

EUDEL
Euskadiko udalen elkarte - Asociación de municipios vascos
Plaza del Ensanche 5 - 1, 48009 Bilbao
Teléfono: 94 423 15 00
www.eudel.eus - eudel@eudel.eus

[\[Ссылка на онлайн-инструмент\]](#)

7. Дальнейшие шаги и задачи

1. Увеличить размер выборки с точки зрения географии и размера муниципалитетов.
2. Подготовить сокращенную версию инструментария для небольших муниципалитетов.
3. Провести сравнительный анализ результатов по Стране Басков и результатов других стран/ регионов Европы.
4. Регулярно обновлять инструментарий, переосмысливать показатели, устранять утратившие актуальность и учитывать новые требования.

До конца этого года





Programmatic Cooperation Framework for
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe



Ибон Урибе, мэр
г. Гальдакано
iuribe@galdakao.net