



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

PULSAR CFRR Группа Всемирного банка

Рациональная интерактивная беседа – Интерпретация финансовой информации и использование показателей эффективности в государственном секторе

Вебинар • 11 ноября 2020 г. • 8.00-9.45 EST / 14-15.45 CET

# Опыт европейских городов (группы CEFG/CSPF) Шаблон финансового положения

**Эмануэле Падовани**

Доцент – Университет Болоньи – Факультет менеджмента

Внештатный научный сотрудник – Университет штата Мичиган – Центр финансов и политики местных органов самоуправления

Цель

**Сравнение финансового  
положения в разных странах**

# Цель Сравнение финансового положения в разных странах

- В 2014 г. группа из шести городов (Барселона ES, Дублин IE, Гамбург DE, Лондон UK, Милан IT, Вена AT) создали пространство для взаимного обучения, Группа экономического и финансового городского управления (CEFG) ЕИГУ в сфере экономического и финансового управления, а также для подготовки **сопоставимых финансовых и учетных данных** среди европейских городов
- В 2015 году был создан первый **Шаблон финансового положения (FN)**
- В 2016 и 2019 гг. группа была расширена – в нее вошли **Амстердам NL, Бордо FR, Вильнюс LT**, и к ним также применили шаблон FN



Дилеммы

Сравнение несравнимого?

# Дилеммы Сравнение несравнимого?

## Дилемма № 1

Статистика государственных финансов в сравнении с государственной финансовой отчетностью

## Дилемма № 2

Традиционные системы бухгалтерского учета (бюджетные) в сравнении с новыми подходами к государственному управлению

## Дилемма № 3

Противопоставление мер финансовой устойчивости в органах местного самоуправления

## Дилемма № 4

Периметр юрисдикции и консолидация счетов



Контекст

**Конкурирующие системы  
бухгалтерского учета**

# Контекст Конкурирующие системы бухгалтерского учета

| City                  | Type of accounting implemented & used* |                                |                               |                            |                  | Perimeter                    |                               | As of |
|-----------------------|--|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------|------------------|------------------------------|-------------------------------|-------|
|                       | Cash                                   | Modified-cash/Modified-accrual | Accrual (domestic principles) | Accrual (IPSAS principles) | Other            | No. of relevant subsidiaries | Consolidated report (accrual) |       |
| <i>Amsterdam</i>      |  | ●                              | ⊙                             |                            |                  | n/a                          | No                            | 2016  |
| <i>Barcelona</i>      | ●                                      | ●                              |                               | ●⊙                         | ● <sup>(1)</sup> | 45                           | Yes                           | 2017  |
| <i>Bordeaux</i>       | ●                                      |                                | ⊙                             | ●                          |                  | ca. 20                       | No                            | 2016  |
| <i>City of London</i> |  |                                |                               | ●⊙<br>incl. IFRS           |                  | n/a                          | No                            | 2015  |
| <i>Hamburg</i>        | ●⊙                                     |                                | ●⊙                            |                            | ● <sup>(2)</sup> | 380                          | Yes                           | 2015  |
| <i>Milan</i>          |  | ●⊙ <sup>(5)</sup>              | ○⊙ <sup>(5)</sup>             |                            |                  | 18                           | Yes                           | 2015  |
| <i>Vilnius</i>        | ●                                      |                                | ●                             | ⊙                          |                  | 339                          | Yes                           | 2016  |

○ implemented and not used for decision making, ● implemented and used for decision making, ⊙ implemented by law, according to Ernst & Young, 2012



Сравнение

**Шаблон финансового  
положения**



# Сравнение Имеются различные структуры

|  | МВФ СГФ  | ESA СГФ   | GASB 34  | МСФООС  | MFSA  |
|--|--|---|--|---|---|
| Устанавливающий стандарты орган                                  | Международный валютный фонд (МВФ)  | Евростат  | Совет по стандартам государственного учета (GASB)  | Международная федерация бухгалтеров (IFAC)  | Всемирный банк  |
| Первый выпуск (последнее обновление)                             | 1986 (2014)  | 1995 (2013)   | 1999 (2016)  | 2006 (2013)   | 2014 (2014)   |
| Подход к бухгалтерскому учету                                    | Финансовая статистика  | Финансовая статистика   | Финансовая отчетность  | Финансовая отчетность   | Финансовая отчетность   |
| Основа бухгалтерского учета                                      | Метод начисления   | Метод начисления  | Метод начисления и модифицированный метод начисления   | Метод начисления  | Кассовая / модифицированный метод начисления  |
| Цель   | Обеспечивает комплексную концептуальную основу и структуру отчетности, подходящую для анализа и оценки налогово-бюджетной политики, особенно работы сектора общего государственного управления и более обширного государственного сектора любой экономики (МВФ, 2014: 1) | Сопоставимая на международном уровне основа бухгалтерского учета для систематического и подробного описания экономики в целом (то есть, региона, страны или группы стран), ее компоненты и ее связь с другими экономиками в целом (Евростат, 2013: 1) | Повышает понятность и полезность внешних финансовых отчетов общего назначения государства и местных органов самоуправления для граждан, законодательных и надзорных органов, инвесторов и кредиторов (GASB, 1999: 1) | Предписывает порядок представления финансовой отчетности общего назначения, чтобы гарантировать сопоставимость как с финансовой отчетностью организации за предыдущие периоды, так и с финансовой отчетностью других организаций (IPSASB, 2013: 32) | Оценивает финансовое положение города и определяет конкретные действия для улучшения мобилизации местных ресурсов, государственных расходов, инвестиционного программирования и доступа к внешнему финансированию (Всемирный банк, 2014: 402-3) |
| Специально для местных органов самоуправления                    | Нет  | Нет   | Да   | Нет   | Да  |
| Привлечение представителей городского правления или специалистов | Нет  | Нет   | Да   | Нет   | Да  |



# Сравнение Шаблон финансового положения

## STATEMENT OF OPERATING PERFORMANCE (OP)

This report gives evidence to revenues and expenditures/expenses and their balance, generated by current operations.

|                            |   | Million Euros  |                |                |  |
|----------------------------|---|----------------|----------------|----------------|--|
| code                       | item  | 2013           | 2014           | 2015           | comments   |
| OP1                        | City Tax Revenues                                   | 602,6          | 596,2          | 602,7          |  |
| OP2                        | City Fees & Charges Revenues                        | 120,2          | 115,2          | 136,6          |  |
| <b>OP3=OP1+OP2</b>         | <b>City's Own Revenues Coming from Citizens</b>     | <b>722.8</b>   | <b>711.4</b>   | <b>739.3</b>   |  |
|                            |   | 78,2           | 175,9          | 162,2          | Other current revenues include accounting results of the previous year |
| OP4                        | Other City's Own Current Revenues                   |                |                |                |  |
| <b>OP5=OP3+OP4</b>         | <b>City's Own Revenues Total</b>                    | <b>800.9</b>   | <b>887.3</b>   | <b>901.5</b>   |  |
| OP6                        | Tax Sharing Revenues                                | 243,6          | 240,1          | 220,4          |  |
| OP7                        | Current Earmarked Grants from Other Governments     | 9,9            | 7,8            | 13,4           |  |
| OP8                        | Current Non-Earmarked Grants from Other Governments |                |                |                |  |
| <b>OP9=OP5+OP6+OP7+OP8</b> | <b>Current Revenues</b>                             | <b>1.054.5</b> | <b>1.135.3</b> | <b>1.135.3</b> |  |
| OP10                       | Interests and Other Costs of Debt                   | 15,7           | 18,4           | 20,0           |  |
| OP11                       | Personnel Expenses                                  | 125,4          | 132,2          | 132,8          |  |
| OP12                       | Other Current Expenditures                          | 520,7          | 540,2          | 526,7          |  |
| <b>OP13=OP10+OP11+OP12</b> | <b>Current Expenditures</b>                         | <b>661.8</b>   | <b>690.8</b>   | <b>679.6</b>   |  |
| OP14                       | Depreciation  | 111,6          | 117,2          | 142,2          |  |
| <b>OP15=OP13+OP14</b>      | <b>Total Expenses</b>                               | <b>773.4</b>   | <b>807.9</b>   | <b>821.8</b>   |  |
| <b>OP16=OP9-OP13</b>       | <b>Gross Operating Balance</b>                      | <b>392.7</b>   | <b>444.5</b>   | <b>455.7</b>   |  |
| <b>OP17=OP9-OP15</b>       | <b>Net Operating Balance</b>                        | <b>281.1</b>   | <b>327.4</b>   | <b>313.5</b>   |  |



# Сравнение Шаблон финансового положения

## CAPITAL OPERATIONS

These two reports give evidence of capital operations both in terms of financial flows generated, and their balance in terms of capital financial capacity or need, and assets created or consumed

## CAPITAL FINANCIAL FLOWS (CF)

| <i>code</i>            | <i>item</i>                                       | 2013         | 2014          | 2015          | comments   |
|------------------------|---|--------------|---------------|---------------|--|
| CF1                    | Disposal of Fixed Capital                         | 24,2         | 13,1          | 30,9          | Other capital revenues include deferred surplus and reserves |
| CF2                    | Capital Grants from Other Entities                | 31,4         | 47,9          | 43,8          |  |
|                        |   | 423,7        | 295,6         | 280,9         |  |
| CF3                    | Other Capital Revenues                            |              |               |               |  |
| <b>CF4=CF1+CF2+CF3</b> | <b>Capital Revenues</b>                           | <b>479.3</b> | <b>356.5</b>  | <b>355.7</b>  |  |
| CF5                    | Acquisition of Fixed Capital                      | 403,4        | 392,1         | 391,1         |  |
| CF6                    | Capital Grants to Other Entities                  | 90,3         | 76,9          | 72,0          |  |
| <b>CF7=CF5+CF6</b>     | <b>Capital Expenditures</b>                       | <b>493.7</b> | <b>469.0</b>  | <b>463.0</b>  |  |
| <b>CF8=CF4-CF7</b>     | <b>Capital Financial Capacity (+) or Need (-)</b> | <b>-14.4</b> | <b>-112.5</b> | <b>-107.3</b> |  |

## CAPITAL CREATION OR CONSUMPTION (CC)

| <i>code</i>         | <i>item</i>                           | 2013         | 2014         |
|---------------------|---------------------------------------|--------------|--------------|
| <b>CC1=CF5-CF1</b>  | <b>Gross Creation of Fixed Assets</b> | <b>379.2</b> | <b>379.0</b> |
| <b>CC2=CC1-OP14</b> | <b>Net Increase of Fixed Assets</b>   | <b>267.6</b> | <b>261.8</b> |



# Сравнение Шаблон финансового положения

## FINANCIAL FLOWS (FF)

This report gives evidence to two main financial balances, i.e. the net lending/borrowing and the overall financial flows balance

| <i>code</i>                     | <i>item</i>   | 2013         | 2014         | 2015         | comments |
|---------------------------------|---|--------------|--------------|--------------|----------|
| <b>FF1=OP16+CF8</b>             | <b>Net Lending (+) or Borrowing (-)</b>               | <b>378,4</b> | <b>332,1</b> | <b>348,4</b> |          |
| FF2                             | Disposal of Financial Fixed Assets                    |              |              |              |          |
| FF3                             | Acquisition of Financial Fixed Assets                 |              |              |              |          |
| <b>FF4=FF1+FF2-FF3+LD2-LD3A</b> | <b>Overall Financial Flows Balance (Current Year)</b> | <b>388,7</b> | <b>394,6</b> | <b>387,4</b> |          |



## CASH STATEMENT & DEBT

These three reports give evidence to three important elements of the financial situation: cash (and its flows along the year), and short and long term liabilities.

### CASH STATEMENT (CS)

| <i>code</i>                | <i>item</i>  | 2013         | 2014         | 2015         | comments |
|----------------------------|--|--------------|--------------|--------------|----------|
| <b>CS1</b>                 | <b>Cash as of January 1st</b>  | <b>379.2</b> | <b>360.8</b> | <b>388.6</b> |          |
| CS2                        | Receipts from Operations   | 1.329,5      | 1.317,5      | 1.315,2      |          |
| CS3                        | Payments from Operations   | 1.347,9      | 1.289,7      | 1.327,9      |          |
| <b>CS4=CS2-CS3</b>         | <b>Cash Flow Generated from Operations</b>                                     | <b>18.4</b>  | <b>27.8</b>  | <b>12.8</b>  |          |
| CS5                        | Receipts from Overdrafts and Other Cash Facilities                             |              |              |              |          |
| CS6                        | Receipts from Other Financial Operations                                       |              |              |              |          |
| CS7                        | Repayments of Ovedrafts and Other Cash Facilities                              |              |              |              |          |
| CS8                        | Repayments of Other Financial Operations                                       |              |              |              |          |
| <b>CS9=CS5+CS6-CS7-CS8</b> | <b>Cash Flow Generated from Cash Facilities and Other Financial Operations</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   |          |
| <b>CS10=CS4+CS9</b>        | <b>Total Cash Flow</b>   | <b>-18.4</b> | <b>27.8</b>  | <b>-12.8</b> |          |
| <b>CS11=CS1+CS10</b>       | <b>Cash as of December 31st</b>  | <b>360.8</b> | <b>388.6</b> | <b>375.8</b> |          |

### PENDING PAYMENTS (PP)

| <i>code</i>            | <i>item</i>  | 2013       | 2014       | 2015       | comments |
|------------------------|--|------------|------------|------------|----------|
| <b>PP1</b>             | <b>Pending payments as of January 1st</b>              |            |            |            |          |
| PP2                    | Pending payments from Previous Years Paid or Cancelled |            |            |            |          |
| PP3                    | Pending payments from Current Year (Year End)          |            |            |            |          |
| <b>PP4=PP1-PP2+PP3</b> | <b>Pending payments as of December 31st</b>            | <b>0,0</b> | <b>0,0</b> | <b>0,0</b> |          |

### LONG TERM DEBT (LD)

| <i>code</i>            | <i>item</i>  | 2013         | 2014         | 2015         | comments                                      |
|------------------------|--|--------------|--------------|--------------|---|
| <b>LD1</b>             | <b>Long Term Debt as of January 1st</b>                              | 540,4        | 549,8        | 605,4        | PPP rents are included for 35,5 M€ from 2013. |
| LD2                    | New Long Term Debt   | 60,1         | 120,0        | 100,0        |   |
| LD3                    | Debt Repayment (Principal)   | 49,7         | 64,3         | 95,6         |   |
| LD3A                   | <i>Debt Repayment (Principal) Excluding Extraordinary Repayments</i> | 49,7         | 57,5         | 61,0         |   |
| <b>LD4=LD1+LD2-LD3</b> | <b>Debt as of December 31st</b>                                      | <b>550,8</b> | <b>605,5</b> | <b>609,8</b> |   |

# Сравнение Шаблон финансового положения

| FINANCIAL HEALTH KPIs (FH) |                     |   |        |        |        |
|----------------------------|---------------------|---|--------|--------|--------|
|                            | code                | KPI   | 2013   | 2014   | 2015   |
| Autonomy                   | FH1=OP5/OP9         | <b>Financial Autonomy</b> - How much is the city independent from other governments? -- usually, the higher the better --   | 76,0%  | 78,2%  | 79,4%  |
|                            | FH2=FF4/OP9         | <b>Overall Financial Flows Balance</b> - How big is the financial flows overall surplus or deficit? -- it should not be <0; in case it is positive, future generations will receive benefits from old generations --  | 36,9%  | 34,8%  | 34,1%  |
| Balance                    | FH3=FF1/OP9         | <b>Net Lending or Borrowing Capacity</b> - How big is the surplus or deficit generated by the current and capital operations (similar to FH2, but excludes financial operations)? -- it should not be <0; in case it is positive, future generations will receive benefits from old generations | 35,9%  | 29,2%  | 30,7%  |
|                            | FH4=OP9/(OP13+LD3A) | <b>Operating Balance</b> - Is there a balance between current resources and structural expenditures? -- it should be >100% and in that case new capital assets can be purchased without incurring in new loans; <100% shows a dangerous imbalance --  | 148,2% | 151,7% | 153,3% |
|                            | FH5=OP10/OP9        | <b>Cost of Debt</b> - It shows how big is the cost of debt and how much takes from the current economic capacity (current, operating revenues) of the city government -- the lower the better   | 1,5%   | 1,6%   | 1,8%   |
| Debt                       | FH6=LD4/OP9         | <b>Debt Repayment Capacity</b> - How big is the long-term debt compared to annual current revenues? -- like the Maastricht's Stability Pact Debt/GDP ratio  | 52,2%  | 53,3%  | 53,7%  |
|                            | FH7=LD4/LD3A        | <b>Debt Repayment Length</b> - How long does it take to repay the stock of debt at current level of repayment (in years)? -- the lower the better, since it means that the city has less dead weight for its financial future   | 11,1   | 10,5   | 10,0   |
|                            | FH8=LD4/OP16        | <b>Debt Paydown Capacity</b> - How long does it take to repay the stock of debt if all current surplus were used? -- the lower the better   | 1,4    | 1,4    | 1,3    |
|                            | FH9=PP4/(OP13+CF7)  | <b>Amount of Commercial Debts</b> - Does the city demonstrate any difficulties in paying creditors? -- the lower the better --  | 0%     | 0%     | 0%     |
| Short Term                 | FH10=CS5/OP9        | <b>Cash Facility Burden</b> - An excessive use of cash facilities (e.g. overdrafts) may be a symptom of short term solvency difficulties -- the lower the better  | 0,0    | 0,0    | 0,0    |



Обучение

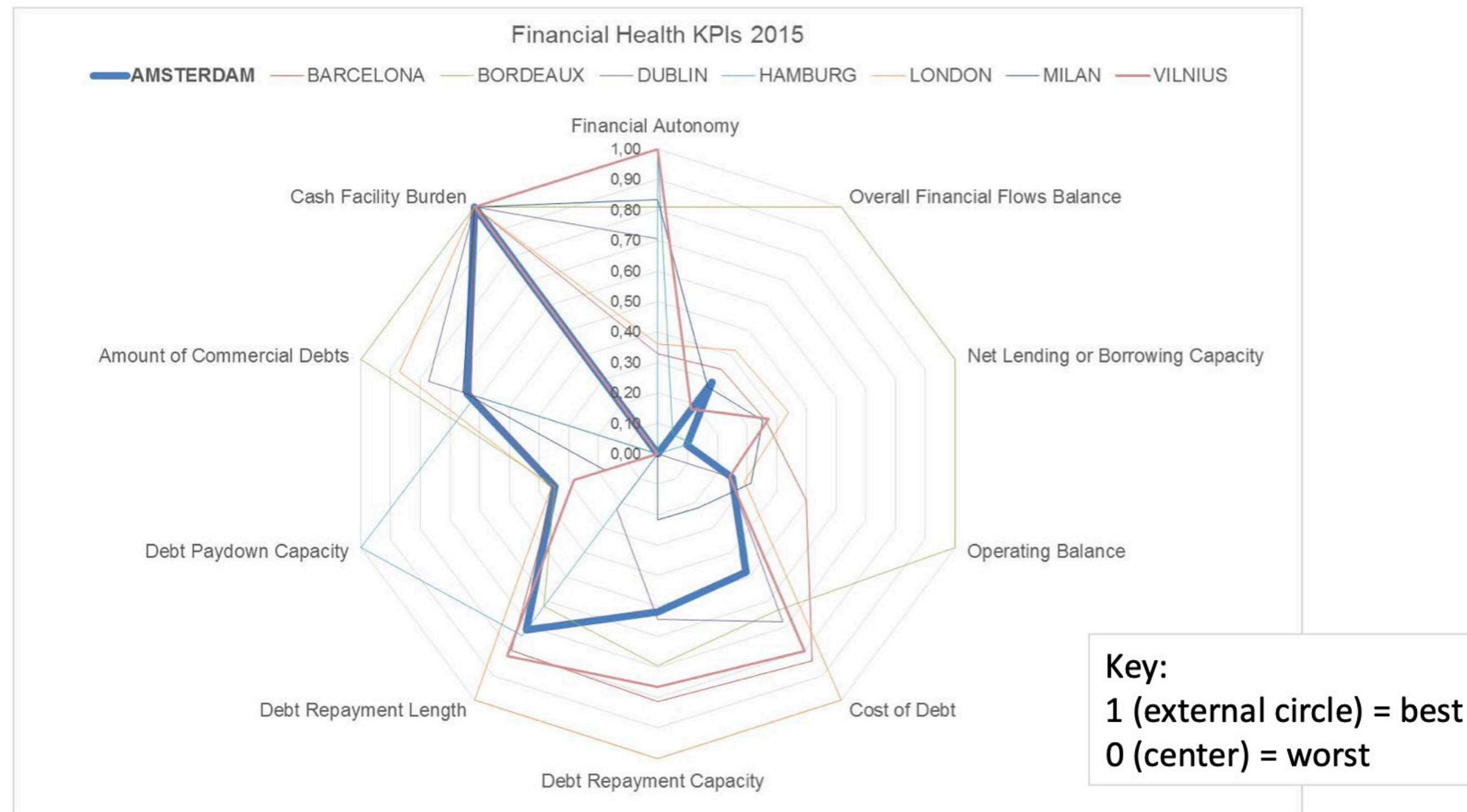
Сравнение:

**Что появилось?**

# Обучение Сравнение: Что появилось?

## AMSTERDAM

## BENCHMARKING SCHEME

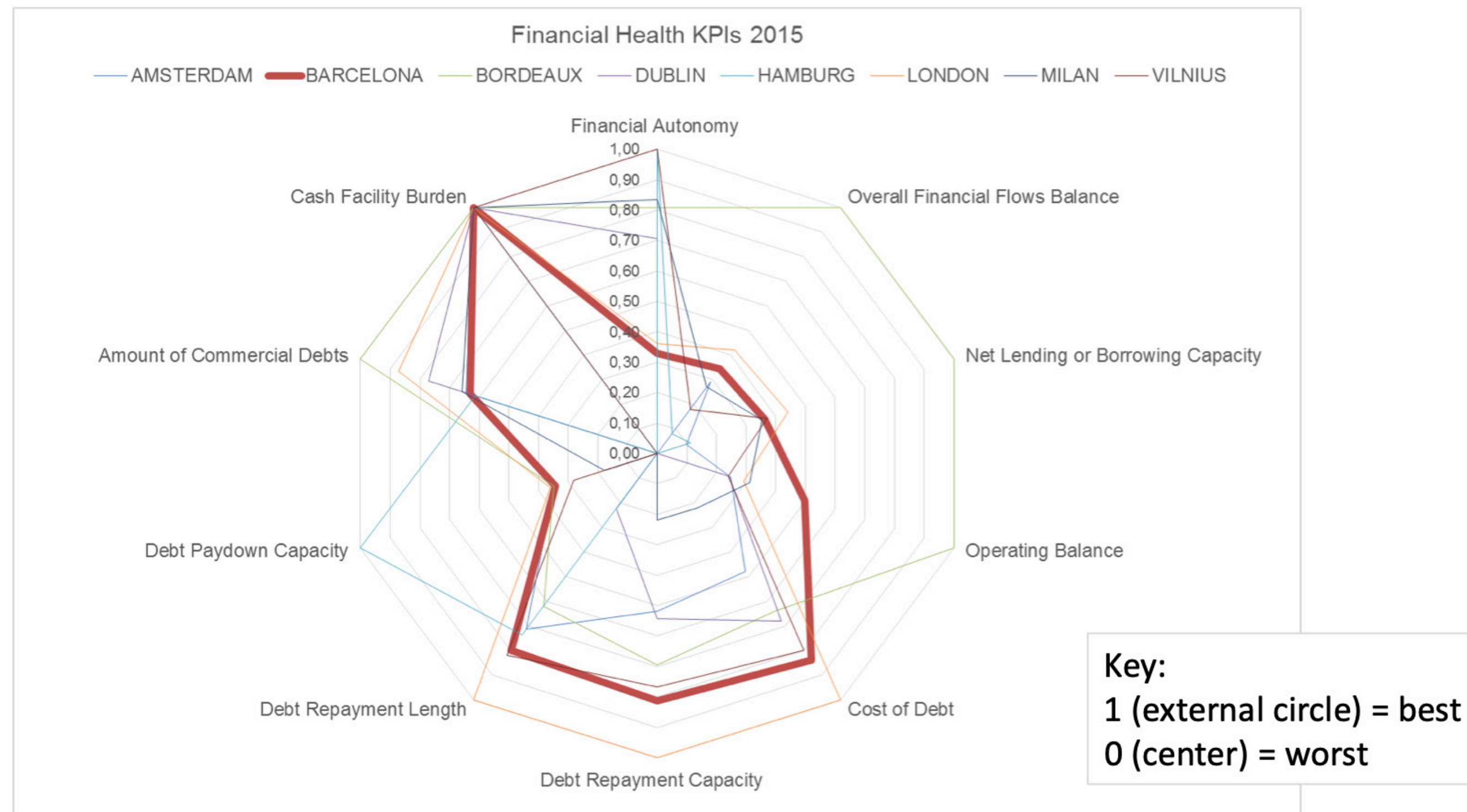




# Обучение Сравнение: Что появилось?

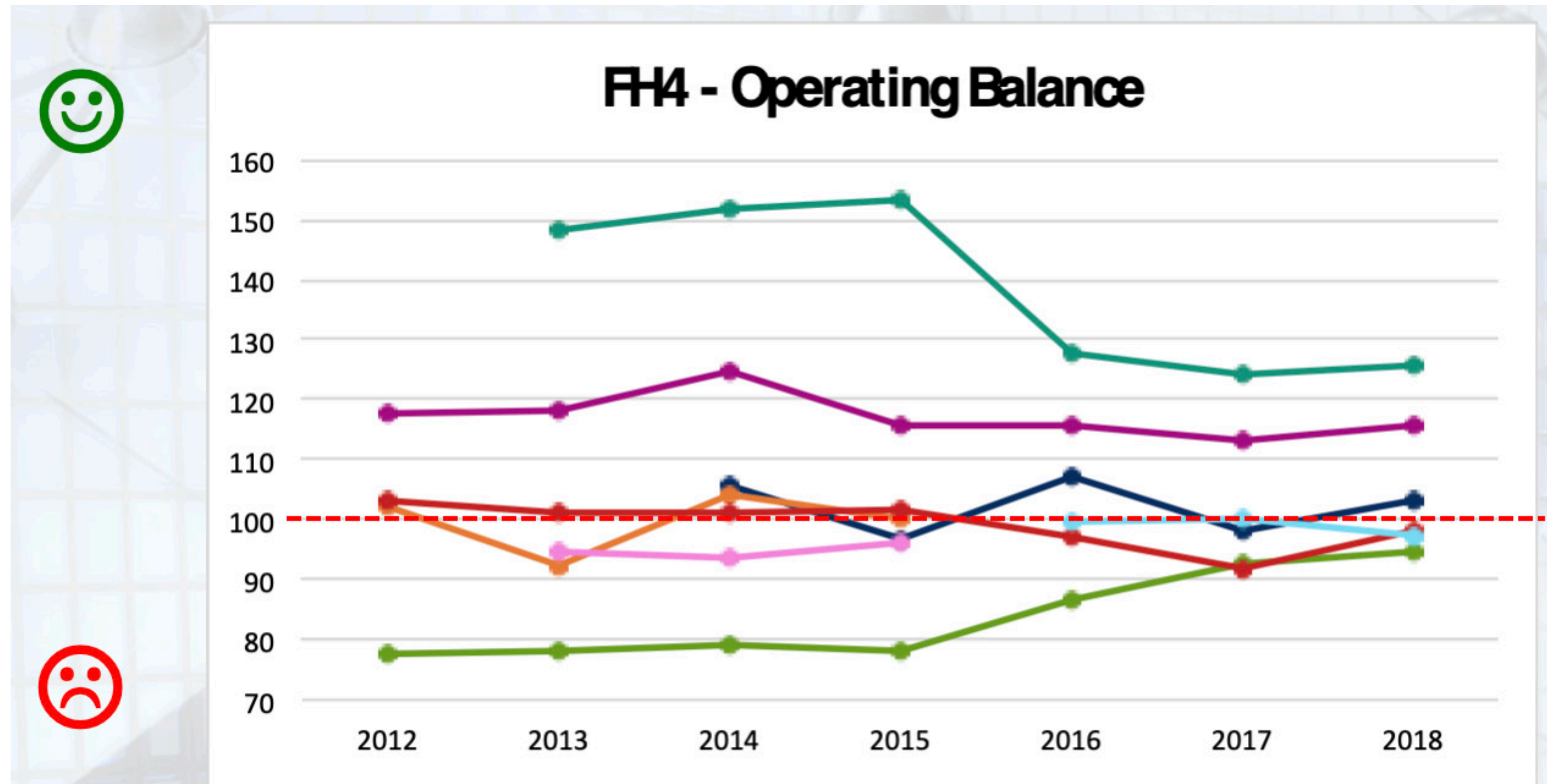
## BARCELONA

### BENCHMARKING SCHEME



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

# Обучение Сравнение: Что появилось?



# Обучение Сравнение: Что появилось?

- «Наконец **мы видим**, что мы делаем с бухгалтерским учетом»
- **Осмысление** финансового воздействия политик на **международном уровне**
- Необходимо **доводить до сведения** директивных органов и граждан
- Полезно для **рейтинговых агентств** (сопоставимость данных)
- Основа, которая помогает удовлетворить **текущие потребности в сопоставимой финансовой информации** в контексте медленного продвижения гармонизации бухгалтерского учета



# Использованная литература Публикации

- Падовани Э., Янг Д.В, Скорсоне Э. (2018) «Роль финансового положения муниципалитетов при принятии решения о размещении фирмы». *Business Horizons* 61 (2), 181-190
- Падовани Э.(2018) «Группа экономического и финансового городского управления» (CEFG): un esperimento di armonizzazione contabile volontaria fra città europee.” В: (Eds) Manes Rossi F. and Caperchione E., *L’armonizzazione contabile nelle pubbliche amministrazioni in una prospettiva internazionale*. 78-104. Milano: FrancoAngeli, ISBN 978-88-917-77201-5
- Боссе Дж., Хайхлингер А., Падовани Э. (2020 - в печати) «Взгляд из городских реалий: Сравнение и обучение с пересечением границ». В: Хаммершмид Г. и Гайсслер Р. (Eds.) *Местные государственные финансы: С точки зрения регулирования*. Springer Publishing.





ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

[emanuele.padovani@unibo.it](mailto:emanuele.padovani@unibo.it)



[www.unibo.it](http://www.unibo.it)