Воробьева Екатерина Евгеньевна. Бюджетирование в системе управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2007 155 с. РГБ ОД, 61:07-8/2138

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I Повышение результативности бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство муниципальных образований в рамках реформирования бюджетного процесса

в Российской Федерации

1.1. Развитие бюджетного процесса в муниципальных образованиях 11

1.2. Необходимость и пути совершенствования финансовых отношений муниципальных образований в жилищно-коммунальной сфере 26

1.3 Бюджетирования как технология управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования 46

Глава 2 Анализ жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования город Липецк: финансовый аспект 58

2.1. Анализ расходов бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство муниципального образования город Липецк 58

2.2 Анализ финансового состояния жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования город Липецк 73

Глава 3 Разработка методики бюджетирования для предприятий жилищно-коммунального хозяйства 87

3.1. Разработка типовой бюджетной модели жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования 87

3.2, Организация и управление бюджетным процессом МУЛ «Второе ГЖУ» муниципального образования город Липецк... 101

Заключение 113

Список использованной литературы 118

Приложения 136

**Введение к работе**

*Актуальность темы исследования.*В муниципальных образованиях активно продолжается преобразование финансовых отношений между органами власти и предприятиями жилищно-коммунального хозяйства. С внедрением бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс Российской Федерации с целью повышения эффективности бюджетных расходов, стало очевидным, что одним из условий достижения поставленной цели является не только изменение концепции бюджетного финансирования отрасли, но и изменение управления в ней. Бюджетирование, ориентированное на результат, является частью общей модели результативного управления и предполагает, что выделение бюджетных ресурсов должно в обязательном порядке подразумевать достижение определенных результатов. Администраторы бюджетных средств при этом несут персональную ответственность за достижение показателей, под которые эти средства были выделены. Актуальность внедрения результативного бюджетирования на уровне муниципальных образований объясняется наличием вполне определенных условий:

традиционные методы повышения эффективности бюджетных расходов, такие как открытые конкурсы, усиление финансовой дисциплины и казначейские технологии практически исчерпали себя и не могу г решить проблем несбалансированности бюджета;

ситуация бюджетного кризиса, при которой необходимы радикальные меры по сокращению расходов при одновременном удержании прежних позиций в части достигнутого уровня оказания бюджетных услуг;

положение, при котором бюджет перестает быть полноценным инструментом политического управления, когда его расходные статьи начинают жить собственной жизнью, но имеется политическая воля и

желание изменить ситуацию с целью реализации посредством бюджета

политических целей и задач.

Жилищно-коммунальное хозяйство - это многоотраслевой комплекс, в котором пересекаются социально-экономические и организационно-технические вопросы, связные с жилищно-коммунальным обслуживанием населения и предприятий. С начата проведения экономических преобразований в России активно ведутся дискуссии о необходимости реформирования и реорганизации жилищно-коммунального хозяйства. Задача реформирования отрасли поставлена в ранг важнейших приоритетов экономической политики государства. Вместе с тем, большинство проблем реформирования отрасли остаются нерешенными. Бюджеты муницишалитетов, из которых финансируется жилищно-коммунальное хозяйство, несут значительные расходы по содержанию принятых в муниципальную собственность объектов» во многом превосходящие их возможности. В связи с этим постоянно возрастает число дотационных бюджетов. Уже на стадии планирования бюджетов муниципальных образований, из которых финансируется жилищно-коммунальное хозяйство, закладывается дефицит средств предприятий отрасли.

Как следствие этого: убыточность большинства предприятий отрасли, низкое качество и большая себестоимость формируемых ими услуг. Отрасль требует значительных инвестиций, и, в первую очередь, эти инвестиции должны быть внутренними - за счет снижения значительной доли непроизводительных и неэффективных затрат в себестоимости услуг. Очевидным является то, что тарифы на оказываемые услуги должны быть экономически обоснованными, отражать необходимые затраты на их производство и реализацию, а также создавать возможность рентабельной работы организаций при достижении требуемых потребителем параметров качества обслуживания. Решение этих проблем в значительной мере может

быть достиінуто при внедрении системы бюджетирования на предприятиях отрасли, которая будет функционировать параллельно с планированием и контролем бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство муниципалитета.

В настоящее время многие актуальные вопросы развития жилищно-коммунальной сферы в условиях укрепления муниципального управления остаются малоизученными и требуют проведения серьезных научных исследований.

*Разработанность проблемы.*В условиях становления местного самоуправления и развития рыночных механизмов в жилищно-коммунальном хозяйстве в России изменился характер организационно-экономических отношений как между предприятиями отрасли, так и между предприятиями и органами местной власти. Проведенные реформы в жилищно-коммунальной сфере не дали ожидаемых результатов. Все эти и многие другие обстоятельства обусловили необходимость изучения и осмысления процессов, происходящих в жилищно-коммунальном хозяйстве муниципальных образований в современных условиях.

Опубликованные научные работы Васильевой Н.В., Конюхова Л.Н.,

Кирсанова С.А., Круглик СИ., Минц И.Г., Румянцевой Е.Е., Ряховской А.Н.,

Таги-Заде Ф.Г. и ряда других авторов посвящены изучению вопросов

**»**организационно-экономического обеспечения функционирования предприятий

жилищно-коммунального хозяйства и анализу подходов к планированию его

деятельности в рыночных условиях. В работах Вахтиной М.А., Григорьева В.Э.,

Кузнецова Ю.И., Лукша П.О. достаточно полно раскрывается суть, содержание

и актуальные проблемы местного самоуправления.

Несмотря на бесспорную научную ценность и практическую значимость этих

работ, они не затрагивают многих вопросов совершенствования управления в

сфере жилищно-коммунального хозяйства в связи с ускоренным развитием

**б**муницип&іьного управления. В результате эта область научных и практических интересов остается пока еще малоизученной.

Поэтому необходимо выявить причины, тормозящие развитие жилищно-коммунальной сферы, наиболее значимые проблемы деятельности предприятий отрасли и разработать эффективные организационно-экономические меры по улучшению финансового управления жилищно-коммунальным хозяйством с , учетом имеющихся финансовых возможностей муниципальных образований.

*Цель и задачи исследования.*Целью диссертационного исследования является научное обоснование теоретических положений и разработка методических рекомендаций по совершенствованию финансового планирования, формированию системы бюджетирования на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства в системе муниципального управления.

Достижение указанной цели потребовало решения следующих задач:

выявить особенности муниципальной системы управления жилищно-коммунальным хозяйством;

изучить принципы функционирования жилищно-коммунального хозяйства в современных условиях и проблемы, препятствующие улучшению финансового состояния предприятий отрасли и качества обслуживания потребителей жилищно-коммунальных услуг;

провести анализ финансовых аспектов деятельности органов местного самоуправления по развитию сферы жилищно-коммунального хозяйства;

уточнить и развить понятийный аппарат на основе научно-исследовательских материалов отечественных и зарубежных авторов, в частности, уточнить экономическую сущность понятия «бюджетирование» для предприятий жилищно-коммунального хозяйства в системе муниципального управления;

провести анализ сложившейся экономической ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве муниципального образования город Липецк;

обосновать целесообразность совершенствования планирования бюджетных затрат на жилищно-коммунальное хозяйство в системе муниципального управления на основе внедрения бюджетирования, ориентированного на результат;

разработать в соответствии с проведенным анализом и теоретическими основами методику постановки системы бюджетирования на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства, а также практические рекомендации по реализации предложенных в диссертационном исследовании подходов.

*Объектом исследования*являются финансовые отношения, складывающиеся в результате финансово-хозяйственной деятельности предприятий жилищно-коммунальной сферы.

*Предметом исследования*я вляется финансовое планирование на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства, сложившееся в условиях формирования рыночных отношений и развития системы муниципального управления в Российской Федерации.

*Теоретическую и методологическую основу*исследования составляют научные труды отечественных и зарубежных ученых, разработки учебных и научно-исследовательским институтов, законы, постановления и другие нормативные документы Правительства Российской Федерации и муниципальных органов власти по вопросам деятельности жилищно-коммунальной сферы, в частности, в муниципальном образовании город Липецк, а также статистические данные.

В ходе работы над диссертацией использовались методы наблюдения, сравнения, системного и логико-смыслового анализа и синтеза, теоретические и

эмпирические методы, а также методы научной абстракции и экспертных оценок.

*Научная новизна*диссертационного исследования заключается в обосновании теоретических подходов и разработке методических рекомендаций постановки бюджетирования в системе жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования и уточнении понятийного аппарата системы бюджетирования.

*Основные результаты, полученные лично автором и выносимые на защиту;*

1. Сформулированы предложения по уточнению содержания понятия бюджетирования в жилищно-коммунальной сфере. В определении бюджетирования отражен замкнутый контур управления: от формирования целей развития предприятий отрасли до принятия управленческих решений по различным аспектам деятельности предприятий органами местного самоуправления.
2. Выявлены недостатки методологического и организационного характера системы финансового планирования на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований;

недостаточная полнота планирования доходов и расходов по структурным подразделениям;

невозможность полного и эффективного контроля со стороны руководящих органов за финансовыми потоками;

не отвечающая современным требованиям организация финансового планирования и контроля выполнения планов.

3. Обосновала целесообразность муниципального регулирования  
деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства в  
условиях развития местного самоуправления на основе соответствия

финансовых и материальных ресурсов объему возлагаемых на них функций и задач.

1. Разработана типовая модель бюджетирования жилищно-коммунального хозяйства в системе муниципального управления, отражающая организационно-экономические отношения всех субъектов хозяйствования.
2. Предложены методические рекомендации по управлению бюджетным процессом на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства в муниципальном образовании, обеспечивающие его эффективную организацию;

формализованы функции, обязанности и организация взаимодействия участников бюджетного процесса;

определен порядок формирования и состав документации, сопровождающей бюджетный процесс, которая описывает его основные этапы: от планирования до анализа отклонений фактических данных от плановых и принятия управленческих решений на основе результатов анализа.

6. Обоснована необходимость внедрения бюджетирования на предприятиях  
жилищно-коммунального комплекса как логическое продолжение  
использования бюджетирования, ориентированного на результат, при  
планировании и контроле исполнения муниципальных бюджетов с целью  
обеспечения прозрачности расходов и финансовых потоков предприятий  
муниципальных образований.

*Теоретическая и практическая значимость*выполненного исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в деятельности органов местного самоуправления по улучшению функционирования предприятий жилищно-коммунальной сферы, и будут способствовать повышению уровня обслуживания потребителей жилищно-коммунальных

услуг. Представленные в диссертационном исследовании положения, выводы и рекомендации уточняют и обосновывают теоретическую базу для решения проблем организации и внедрения системы бюджетирования на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства с учетом отраслевых особенностей.

*Апробация результатов исследования.*Разработанная автором методика внедрения системы бюджетирования на предприятиях жилищно-коммунального комплекса муниципального образования используется консалтинговой компанией ЗАО «ФДП Технолоджис» в работе по созданию автоматизированной системы бюджетирования на платформе'веас Performance Management (Comshare MPC) -GPM.

Основные научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, докладывались на научных конференциях и семинарах. Результаты диссертационного исследования изложены в пяти научных публикациях общим объемом 1,2 п.л., в том числе одна научная работа опубликована в издании, рекомендованном ВАК.

*Логика и структура диссертации*определены поставленными целями и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Общий объем машинописного текста составляет 135 листов, в том числе 15 таблиц, 11 рисунков. Библиография включает 192 наименований.

class1 **Повышение результативности бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство муниципальных образований в рамках реформирования бюджетного процесса**

**в Российской Федерации** class1

## Развитие бюджетного процесса в муниципальных образованиях

В 1998 году Россия присоединилась к Европейской Хартии местного самоуправления. В Конституции была зафиксирована новая система организации власти, выделившая местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории города федерального значения получили статус муниципальных образований.

Это не случайно, ведь Россия имеет в активе огромное множество нерешенных проблем в социальной и экономической сферах. «И все большее число экономистов и политиков признает тот факт, что сильная региональная власть и активное муниципальное самоуправление являются наиболее простым и, вместе с тем, наиболее надежным способом решения существующих в стране проблем»[125].

«Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российский Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [152].

Финансовой основой функционирования любой демократической власти является ее бюджет - «форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [18]. Поэтому особую значимость приобретает бюджетный процесс - процесс формирования бюджета, который должен быть реалистичным и исполнимым, служить не только текущим целям и задачам муниципалитета, но и его дальнейшему развитию

По сути, процесс формирования бюджета - это переговорный процесс с определенными строгими правилами. Вместе с этим многие авторы характеризуют формирование бюджета в России как чрезвычайно хаотичное, что в первую очередь связано с согласительным характером вариантов бюджетов любого уровня [19].

В традиционно сложившейся системе формирование бюджетов осуществляется в три этапа. На первом этапе оценивается расходная часть бюджета, на втором - возможные его доходы, и, наконец, на третьем этапе расходы корректируются с учетом поступлений.

Следует отметить, что при расчетах расходов местных бюджетов до настоящего времени используется база социально-технических нормативов, сложившаяся в советское время. В некотором смысле произошло отождествление советских СНиП (строительных норм и правил) с системой расчет ных показателей, использующихся в бюджетном процессе. В связи с тем, что СНиП разрабатывались в совершенно иной, не рыночной социально-экономической модели, их простой перенос в новую ситуацию приводит к несоответствию этих планово-расчетных показателей и качества предоставляемых услуг гражданам России за счет бюджетных средств.

Все попытки разработать и ввести систему минимальных дифференцированных государственных социальных стандартов (идея социальных стандартов связывалась с идеей минимальных бюджетов текущих расходов) успехом не увенчались, что позволило поставить вопрос о целесообразности и разумности их разработки. Таким образом, можно предположить, что отказ от минимальных дифференцированных государственных социачьных стандартов приведет к отказу и от минимальных бюджетов. Решение задачи разработки социально-технических нормативов при этом будет перенесено на местный уровень. Вероятнее всего, сама постановка задачи о типах и содержании социально-технических нормативов предопределит постановку вопроса об определении уровня бюджета, на котором ге или иные расходные полномочия будут наиболее эффективны.

В период с 1990 года в бюджетной сфере Российской Федерации были проведены крупные структурные реформы. В основном была решена задача обеспечения финансовой и макроэкономической стабильности. Вступивший в силу с 2000 года Бюджетный кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса. Были внедрены элементы среднесрочного финансового планирования с распределением ресурсов "сверху вниз" в рамках жестких бюджетных ограничений, система казначейского исполнения федерального бюджета. Упорядочена система финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

## Анализ расходов бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство муниципального образования город Липецк

Липецк - город с высоким уровнем индустриализации. Основную долю п ромы шлеи н ости составляет продукция черной металлургии (сталь, прокат, чугун), машиностроения и металлообработки (металлорежущие станки, тракторы, насосы, санитарно-техническое оборудование), а также химической промышленности (смолы, лаки, азотные удобрения). В основном ось экономики города держится на Ново-Липецком металлургическом комбинате, который является безусловным лидером как по количеству трудящихся (35 тыс. чел.), так и по части вносимых в бюджет средств.

Среди липчан низкий уровень безработицы. Среднедушевой доход в области и в городе, в частности, превышает прожиточный минимум в 2-2,3 раза. При этом доля федеральных дотаций в бюджетных доходах города в 5 раз ниже, чем в среднем по России.

За последние три года бюджет города сводится со следующими показателями доходов и расходов.

Действовавшие последние три года нормативы отчислений от налогов и доходов в бюджет Липецка представлены в табл. 4. Данные нормативы отчислений устанавливаю! органы государственной власти региона, с их помощью они законодательно регулируют доходы местных бюджетов, то есть осуществляют выравнивание бюджетной обеспеченности между субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием. Также, с целью выравнивания бюджетной обеспеченности выделяются средства бюджетам субъектов Федерации и соответственно местным бюджетам в качестве федеральной помощи. Методика распределения дотаций и субвенций из федерального бюджета утверждена постановлениями Правительства России, размер федеральной помощи зависит от экономического развития субъекта и объема его собственных доходов. Финансовая помощь имеет различные формы, каждая из которых применяется с определенной целью. Муниципалитеты получают средства в рамках реализации различных целевых программ, субсидии и субвенции из фонда компенсаций на реализацию тех или иных законов или полномочий, фонда со-финансирования социальных расходов, дотаций и субвенций на дорожное хозяйство, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. По объему средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов и по значимости этот фонд представляется наиболее важным.

## Разработка типовой бюджетной модели жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования

Основная цель бюджетирования как технологии управления муниципальным образованием и его структурными подразделениями -своевременное и бездефицитное обеспечение деятельности самого муниципалитета, его департаментов, ведомств, управлений и подведомственных им предприятий, направленной на достижение стоящих перед муниципалитетом целей, денежными средствами на основе комплексной системы планирования, учета и контроля денежных средств, обеспечение прозрачности финансовых потоков и предсказуемости финансовых результатов.

Для постановки эффективной системы бюджетирования необходимым условием является наличие четко прописанной и утвержденной организационной структуры, которая даст представление о соотношении уровней управления и функциональных областях хозяйствующего субъекта.

Организационная структура регламентирует состав, величину, профиль деятельности, ответственность производственных и обслуживающих подразделений, объединенных общим аппаратом управления для выполнения всех целевых функций. На основе организационной структуры происходит построение финансовой структуры.

Суть процесса построения финансовой структуры - выделение в качестве объектов бюджетирования и управленческого учета центров финансовой ответственности. Это необходимо для понимания того, какие организационные отделы входят в состав центров финансовой ответственности и какие сотрудники отвечают за результаты конкретного центра финансовой ответственности. Финансовая структура - многоуровневая система. При построении финансовой структуры муниципального образования можно выделить три основных ее уровня: первый уровень - муниципальное образование, второй уровень - департаменты, ведомства, управления, третий уровень - подведомственные им предприятия, уже после этого определяется финансовая структура внутри каждого подразделения, в котором будет осуществляться постановка системы бюджетирования.

Помимо состава и структуры центров финансовой ответственности неотъемлемым элементом финансовой структуры являются механизмы их взаимодействия, к которым относятся: распределение бюджетных средств, налогообложение, разрешение конфликтов. Выбор механизмов взаимодействия центров финансовой ответственности происходит в соответствии с целями программы развития муниципалитета и зависит от степени централизации финансовых потоков, уровня вертикатьной интеграции отдельных центров финансовой ответственности, характера взаимоотношений между отдельными центрами финансовой ответственности, что должно быть отражено в бюджетной модели муниципального образования.

Таким образом, если организационная структура отражает распределение ответственности по выполняемым производственным и управленческим функциям, то финансовая структура - распределение ответственности за формирование финансовых потоков. На рис. 9 представлен фрагмент финансовой структура муниципаштета город Липецк.

Из данной схемы видно, что центрами прибыли (объектами бюджетирования) являются МУ «Сельхозпредприятие «Зеленхоз», производящее продукцию не только для нужд городских служб, но и реализующее ее населению, МУП «Ритуаіьньїе услуги города Липецк», также продающее свою продукцию и услуги населению, и многочисленные жилищные предприятия и управления, которые непосредственно отвечают за обеспечение населения жилищными услугами, оплачиваемыми горожанами в соответствии с тарифами.