

УДК 336.146

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

© 2016 г.

С.П. Борисова, И.А. Гришунина, Н.И. Яшина

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

borisova-sp@yandex.ru

*Статья поступила в редакцию 18.01.2016**Статья принята к печати 18.01.2016*

Излагается метод оценки эффективности бюджетных расходов в образовательных организациях на примере муниципального округа города Нижнего Новгорода. Предлагаемый метод оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в образовательных организациях позволяет осуществить выбор наиболее эффективного способа осуществления государственных расходов, с учетом не только краткосрочных, но долгосрочных последствий принимаемых решений. Авторами разработана методика оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в образовательных организациях на основе итоговых стандартизированных удельных показателей, характеризующих качество и стоимость услуг, предоставляемых общеобразовательными организациями. Выявлена целесообразность проведенного исследования при помощи отчетов по сети, штатам и контингентам получателей бюджетных средств, показатели которых были приведены к сопоставимому виду методом стандартизации. Предложенный инструментарий является универсальным, поскольку может использоваться как оценка качества и стоимости любых видов услуг, предоставляемых бюджетными организациями, как отдельно, так и в целом по отрасли.

Ключевые слова: стандартизация, качество, услуга, производственный показатель, ранжирование.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и государственной программе РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы основные направления государственной политики в сфере образования связаны с решением следующих ключевых задач:

- предоставление образовательных услуг высокого качества;
- обеспечение доступности услуг, оказываемых образовательными организациями;
- применение нормативно-подушевого финансирования реализации образовательных программ;
- развитие современной системы оценки качества образования на основе принципов открытости, объективности, прозрачности, общественно-профессионального участия [1].

Решение указанных задач невозможно без принятия мер по повышению эффективности использования бюджетных ресурсов в сфере образования [2].

Одной из основных проблем, мешающих вести работу по повышению эффективности использования средств бюджетов административно-территориальных образований, является недостаточный уровень менеджмента в общественном секторе. В основе менеджмента

должны лежать планирование бюджетных расходов в увязке с конкретными видами общественных услуг и сравнительный анализ эффективности расходования бюджетных средств на основе сопоставимых индикаторов, мониторинга деятельности бюджетной сети по оказанию общественных услуг [3].

Когда большинство региональных бюджетов дефицитно, вопрос эффективного расходования бюджетных средств очень актуален. В первую очередь стоит проблема отсутствия прозрачных методик эффективного и конкретного планирования расходов бюджета. При этом основой для управления бюджетными расходами являются прозрачность финансовой отчетности, наличие нормативов и методик, в соответствии с которыми должны планироваться расходы по всем уровням бюджетной системы [4].

Эта проблема особенно значима для образовательной отрасли.

Для оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в образовательных организациях в динамике предлагается использовать следующие группы показателей, которые отражаются в годовой отчетности учреждений, получающих средства из бюджета [5].

К первой группе предлагается отнести показатели, характеризующие качество услуг,

предоставляемых образовательными организациями (M_i):

- количество групп (групп продленного дня);
- количество классов;
- наполняемость групп;
- наполняемость классов;
- число дето-дней функционирования;
- количество педагогических ставок;
- среднегодовое количество штатных единиц в целом по учреждению;
- среднегодовое количество штатных единиц педагогических работников;
- среднегодовое количество штатных единиц воспитателей;
- среднегодовое количество штатных единиц руководящих работников;
- среднегодовое количество штатных единиц прочего персонала [6].

Указанные показатели находят отражение в форме по КФД 0524103 «Отчет по сети, штатам и контингентам получателей бюджетных средств, состоящих на бюджете субъекта РФ и бюджетах муниципальных образований», предоставляемой государственными (муниципальными) учреждениями в рамках бухгалтерской отчетности за год [7].

Вторая группа объединяет стоимостные показатели деятельности образовательных организаций (E_i), которые также отражаются в форме по КФД 0524103 и учитывают фактические расходы организаций за счет всех источников – как бюджетных средств, так и средств от приносящей доход деятельности; расходы в целом по учреждению, в том числе:

- расходы на заработную плату в целом по учреждению, в том числе в разрезе категорий работников: педагогического персонала, воспитателей, административно-хозяйственного персонала;
- расходы на увеличение стоимости основных средств (в том числе на приобретение оборудования);
- расходы на увеличение стоимости материальных запасов (в том числе на приобретение мягкого инвентаря, расходы на питание и медикаменты);
- остальные расходы учреждения [8].

С целью приведения абсолютных значений указанных показателей к сопоставимому виду предлагается рассчитать их удельные значения по отношению к показателю «среднегодовое количество классов (групп)» по следующим формулам [9]:

1. Расчет удельных значений показателей, характеризующих качество услуг, предоставляемых образовательными организациями (M_i):

$$M_j^i = \frac{M_i}{K_j}, \quad (1)$$

где M_j^i – удельный вес i -го показателя, приходящегося на один класс (группу) в j -м году, K_j – среднегодовое количество классов (групп) в j -м году.

Аналогичный расчет производится по всем показателям, характеризующим качество услуг, предоставляемых образовательными организациями, за исследуемый период времени.

2. Расчет удельных значений показателей, характеризующих стоимость услуг, предоставляемых образовательными организациями (E_i):

$$E_j^i = \frac{E_i}{K_j} \quad (2)$$

где E_j^i – удельный вес i -го показателя, приходящегося на один класс (группу) в j -м году, K_j – среднегодовое количество классов (групп) в j -м году.

Аналогичный расчет производится по всем показателям, характеризующим стоимость услуг, предоставляемых образовательными организациями за исследуемый период времени [10].

3. С целью приведения удельных значений показателей к сопоставимому виду предлагается метод, базирующийся на их линейном преобразовании, стандартизации [11].

Расчет стандартизованных удельных значений показателей производится на основе следующих формул:

– первая группа (максимизация показателей: чем выше их значение, тем выше качество предоставления услуги, ниже ее стоимость, соответственно эффективнее управление бюджетными ресурсами):

$$K_j^x = \frac{K_{\max} - K_{\text{факт}}}{K_{\max} - K_{\min}}, \quad (3)$$

– вторая группа (минимизация показателей: чем ниже их значение, тем выше качество предоставления услуги, ниже ее стоимость, соответственно эффективнее управление бюджетными ресурсами):

$$K_j^x = \frac{K_{\text{факт}} - K_{\min}}{K_{\max} - K_{\min}}, \quad (4)$$

где K_j^x – стандартизованный показатель по j -му году, $K_{\text{факт}}$ – удельное значение показателя по j -му году, K_{\max} – максимальное значение удельного показателя из совокупности показате-

Таблица 1

Экспертная оценка качества и стоимости услуг, предоставляемых образовательными организациями, и эффективности использования бюджетных ресурсов

Значение итогового стандартизированного показателя	Степень оценки	
	Качества услуг	Стоимости услуг
$I_{sj} < I_{nj}$	Низкое качество	Высокая стоимость
$I_{sj} > I_{nj}$	Высокое качество	Низкая стоимость

Таблица 2

Оценка эффективности управления бюджетными ресурсами в образовательных организациях

Значение итоговой балльной оценки	Степень оценки эффективности
$I_{um} \leq 8$	Неэффективное управление
$8 < I_{um} \leq 13$	Эффективное управление
$13 < I_{um}$	Высокоэффективное управление

телей по всему исследуемому периоду K'_{min} – минимальное значение удельного показателя из совокупности по всему исследуемому периоду. [12].

4. Оценка качества и стоимости услуг, предоставляемых образовательными организациями, производится на основе итогового стандартизированного показателя по каждому конкретному году, который рассчитывается путем суммирования стандартизированных показателей за этот год [13].

Сравнивая итоговые стандартизированные показатели по каждому конкретному году (I_{sj}) с соответствующим нормативным показателем (I_{nj}) и используя предлагаемую классификацию экспертной оценки (табл. 1), можно сделать выводы о качестве и стоимости услуг, предоставляемых образовательными организациями, в каждом году исследуемого периода [14].

5. Поскольку влияние факторов качества и стоимости услуг, предоставляемых образовательными организациями, на общую оценку эффективности управления бюджетными ресурсами в том или ином периоде различно, с целью осуществления указанной оценки при прочих равных условиях, авторами предлагается ранжирование периодов исследования путем присвоения баллов, исходя из следующих подходов:

– при оценке качества предоставляемых услуг (I_k): при минимальном значении итогового стандартизированного показателя $min = 1$ балл и далее по каждому исследуемому периоду $+ 1$ балл в зависимости от увеличения значения итогового стандартизированного показателя (чем выше указанный показатель по сравнению с нормативным, тем выше качество предоставления услуги);

– при оценке стоимости предоставляемых услуг (I_c): при максимальном значении итогового стандартизированного показателя $max = 1$ балл и далее по каждому исследуемому периоду $+ 1$ балл в зависимости от уменьшения значения итогового стандартизированного показателя (чем ниже указанный показатель по сравнению с нормативным, тем ниже стоимость предоставляемой услуги, соответственно выше эффективность использования бюджетных ресурсов) [15].

Критериальные значения оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в образовательных организациях, исходя из итоговой балльной оценки (I_{um}), полученной путем суммирования баллов за качество и стоимость предоставляемых услуг, представлены в таблице 2.

С использованием данных годовой отчетности «Свод отчета по сети, штатам и контингентам получателей бюджетных средств, состоящих на бюджете субъекта РФ и бюджетах муниципальных образований» и предлагаемой методики была проведена оценка эффективности управления бюджетными ресурсами в общеобразовательных организациях города Нижнего Новгорода за период с 2005 по 2014 годы [16].

Абсолютные значения показателей, характеризующих качество услуг, предоставляемых общеобразовательными организациями города Нижнего Новгорода, и стоимостные показатели их деятельности за 2005–2014 годы, представлены в таблице 3 [17].

Значения стандартизированных удельных показателей, характеризующих качество (4.1.) и стоимость услуг (4.2.), предоставляемых общеобразовательными организациями г. Нижнего Новгорода за 2005–2014 годы, их итоговые значения по каждому конкретному году и балльная оценка представлены в таблице 5 [18].

Таблица 3

**Абсолютные значения показателей, характеризующих качество услуг, предоставляемых
общеобразовательными организациями г. Нижнего Новгорода
и стоимостные показатели их деятельности за 2005–2014 годы**

Наименование показателей	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Показатели, характеризующие качество услуг										
Число классов	5063	4808	4632	4476	4398	4315	4293	4343	4381	4382
Число групп продленного дня (М1)	838	847	849	786	782	791	807	822	797	750
Число дето-дней (М2)	795739	772371	782920	689803	606553	643426	663000	678794	836000	725000
Штатные единицы – всего (М3)	8390	8837	8948	8938	8879	8585	8401	8444	8480	8355
в том числе педагогический персонал (М4)	2113	2257	2423	2314	2308	2243	2212	2563	2225	2223
воспитатели (М5)	787	807	831	773	744	743	751	764	760	724
административно-хозяйственный персонал (М6)	6277	6582	6593	6624	6571	6342	6189	6289	6255	6132
Стоимостные показатели деятельности										
Расходы, всего: (Е1), тыс.руб.	2426.5	1398.2	1681.3	5955.3	3480.6	3035.2	3117.9	3466.1	4587.2	4921.8
Заработная плата с начислениями (Е2)	800.3	1002.0	1203.4	1621.3	2087.7	2142.1	2322.7	2704.4	3760.7	3811.9
в том числе педагогический персонал (Е3)	397.9	530.3	613.9	787.6	1066.2	1117.7	1149.6	1502.5	2030.1	2055.4
воспитатели (Е4)	23.4	29.6	34.9	43.9	53.0	55.9	58.8	64.3	20.7	168.4
административно-хозяйственный персонал (Е5)	227.9	265.3	342.2	500.8	554.2	550.3	539.7	522.6	803.5	791.6
На увеличение стоимости основных средств (в т.ч. приобретение оборудования) (Е6)	132.4	26.5	28.0	266.7	611.1	223.5	131.9	27.8	16.8	80.5
Увеличение стоимости материальных запасов (Е7)	175.9	31.4	2.5	225.9	5.2	1.8	2.2	3.5	3.5	60.3
Остальные расходы (Е8)	1318.2	338.3	447.4	3841.4	776.6	667.8	661.1	730.4	806.2	969.1

Результаты оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в общеобразовательных организациях г. Нижнего Новгорода в 2005–2014 годах, полученные с использованием разработанной авторами методики, представлены в таблице 5 [19].

Проведенный анализ показал, что управление бюджетными ресурсами в общеобразова-

тельных организациях г. Нижнего Новгорода является эффективным, поскольку 80% исследуемого периода отмечается эффективным и высокоэффективным управлением [20].

За десятилетний период только в 2007 и 2012 году наблюдается неэффективное управление бюджетными ресурсами в указанных организациях по причине высокой стоимости и низкого

Таблица 4

Стандартизированные удельные показатели, характеризующие качество и стоимость услуг, предоставляемых общеобразовательными организациями г. Нижнего Новгорода за 2005–2014 годы, итоговые значения стандартизированных показателей и балльная оценка

(4.1.)

Год	Стандартизированные удельные показатели, характеризующие качество предоставляемых услуг							
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	И _{sj}	Ik
2005	1.0000	0.6361	1.0000	1.0000	1.0000	0.0000	4.6361	10
2006	0.5527	0.5704	0.5001	0.6984	0.4919	0.5166	3.3301	8
2007	0.2531	0.412	0.2408	0.3877	0.278	1.0000	2.5716	6
2008	0.5738	0.6938	0.0608	0.4236	0.0558	0.7166	3.792	9
2009	0.481	1.0000	0.0000	0.3206	0.0000	0.5708	2.3724	5
2010	0.2489	0.7883	0.081	0.4068	0.0955	0.6958	2.3163	3
2011	0.0548	0.6877	0.1711	0.4334	0.206	0.8125	2.3655	4
2012	0.0000	0.6782	0.2062	0.0000	0.1808	0.8541	1.9193	1
2013	0.308	0.0000	0.23	0.4762	0.2607	0.75	2.0249	2
2014	0.7637	0.4795	0.3102	0.4791	0.3723	0.4083	2.8131	7
И_{nj}	0.4236	0.5946	0.28002	0.46258	0.2941	0.63247	2.81413	

(4.2.)

Год	Стандартизированные удельные показатели, характеризующие стоимость предоставляемых услуг										
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	И _{sj}	Ik
2005	0.1812	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.835	0.9146	0.3145	0.2411	6.4864	3
2006	0.0000	0.9292	0.9187	0.9541	0.9265	0.9874	0.9965	0.878	0.0000	6.5904	1
2007	0.0694	0.857	0.8618	0.9139	0.7914	0.9834	0.9991	0.9977	0.0332	6.5069	2
2008	1.0000	0.7131	0.5912	0.8461	0.5168	0.5875	0.5881	0.0000	1.0000	5.8428	4
2009	0.4814	0.5551	0.5804	0.7598	0.4147	0.000	0.0000	0.9845	0.1348	3.9107	9
2010	0.3968	0.5246	0.5364	0.7535	0.4037	0.6448	0.6725	1.0000	0.1071	5.0394	7
2011	0.4188	0.4619	0.5164	0.7316	0.4168	0.8007	0.7831	0.9983	0.1061	5.2337	6
2012	0.4879	0.736	0.3152	0.6985	0.4557	0.9809	0.9786	0.9923	0.1241	5.7692	5
2013	0.7281	0.0161	0.0144	0.5915	0.0000	1.0000	1.0000	0.9923	0.1442	4.4866	8
2014	0.8006	0.0000	0.0000	0.0000	0.0199	0.8922	0.993	0.7337	0.1914	3.6308	10
И_{nj}	0.45642	0.5793	0.53642	0.7249	0.49455	0.77119	0.79255	0.78913	0.2082	5.34969	

качества предоставляемых услуг. Высокоэффективное управление бюджетными ресурсами в общеобразовательных организациях г. Нижнего Новгорода наблюдалось в 2009 и 2014 году, поскольку именно в эти годы, по сравнению с другими годами исследуемого периода, наблюдалось высокое качество предоставляемых услуг при низкой стоимости [21].

Разработанная авторами методика оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в образовательных организациях на основе итогового стандартизированного показателя позволяет руководителям различного уровня принимать обоснованные управленческие решения по устранению факторов, влияющих на снижение качества и повышению стоимости услуг, предоставляемых образовательными организациями.

Предложенный авторами инструментальный является универсальным, поскольку может использоваться при оценке качества и стоимости любых видов услуг, предоставляемых различными видами образовательных организаций, как отдельно по

учреждениям, так и в целом по отрасли. Кроме того, он позволяет осуществлять оценку эффективности управления бюджетными ресурсами в любых других отраслях социальной сферы с использованием соответствующих отраслевых производственно-сетевых показателей.

Методика, предложенная авторами, может послужить основой для дальнейших научных разработок в этой области, в том числе с учетом разграничения статей расходов, а также за счет средств от приносящей доход деятельности, а ее практическое применение будет способствовать совершенствованию управления бюджетными ресурсами.

Список литературы

1. Talis T. Putnin. The economy of state-owned enterprises. International Journal of Public Administration. University of Technology Sydney, 2008. № 3. P. 19–24.
2. Яшина Н.И., Гришунина И.А. Совершенствование теоретических и практических основ оценки

Таблица 5

Оценка эффективности управления бюджетными ресурсами в общеобразовательных организациях г. Нижнего Новгорода в 2005–2014 годах

Год	Качество предоставления услуг			Стоимость предоставления услуг			Управление бюджетными ресурсами	
	И _{sj}	Оценка	Ik	И _{sj}	Оценка	Ik	И _{im}	Оценка
2005	4.6361	высокое качество	10	6.4864	высокая стоимость	3	13	эффективное
2006	3.3301		8	6.5904		1	9	эффективное
2007	2.5716		6	6.5069		2	8	неэффективное
2008	3.792		9	5.8428		4	13	эффективное
2009	2.3724		5	3.9107		9	14	высокоэффективное
2010	2.3163	низкое качество	3	5.0394	низкая стоимость	7	10	эффективное
2011	2.3655		4	5.2337		6	10	эффективное
2012	1.9193		1	5.7692		5	6	неэффективное
2013	2.0249		2	4.4866		8	10	эффективное
2014	2.8131		7	3.6308		10	17	высокоэффективное

финансового состояния и качества управления бюджетами с целью повышения эффективности управления финансовыми ресурсами территории // Экономический анализ. 2005. № 23. С. 13–23.

3. Яшина Н.И., Борисова С.П., Макарова С.Д. Совершенствование финансирования общеобразовательных учреждений на основе оценки результативности бюджетных расходов // Экономика образования. 2008. № 5. С. 14–20.

4. Вахрушина М.А. Проблемы и перспективы развития российского управленческого учета // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 33. С. 23–30.

5. Карепина О.И. Аудит эффективности в системе государственного финансового контроля // Финансовые исследования. 2014. № 2. С. 18–24.

6. Парасоцкая Н.Н. Тенденции развития аудита эффективности // Аудитор. 2013. № 2. С. 32–34.

7. Фурсенко А. О реализации приоритетных национальных проектов в сфере образования // Альма матер: Вестн. высш. шк. 2006. № 1. С. 21–14.

8. Скиданов А.А. Управленческое предвидение (методология, диагностика, дидактика). СПб.: СПбГАСУ, 2006. С. 19–25.

9. Слободняк И.А., Таровых А.О. К вопросу о сущности категории «эффективность» // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 18, 19.

10. Шеремет А.Д. Теория экономического анализа: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 56–62.

11. Яшин С.Н., Боронин О.С. Многокритериальная оценка экономической эффективности инновационных проектов // Экономические науки. 2010. № 72. С. 253–256.

12. Гусев С.И., Швенцов Ю.Г. О роли федерального казначейства в финансовой системе государства // Финансы. 2004. № 11. С. 23–25.

13. Истомина Н.А. Признаки бюджета: содержание и особенности проявления на уровне бюджетов субъектов Федерации // Финансы и кредит. 2013. № 14. С. 22–29.

14. Качанова Е.А. Оценка влияния реформы бюджетного сектора экономики на структуру местного бюджета // Финансы. 2011. № 1. С. 17–21.

15. Малиновская О.В., Бровкина А.В. Современные тенденции развития стратегического бюджетного планирования: региональный аспект // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 20. С. 8–16.

16. Нестеренко Т.Г. О развитии Федерального казначейства // Финансы. 2005. № 12. С. 13–17.

17. Никулина Е.В., Чистникова И.В., Орлова А.В. Экономический потенциал региона и оценка эффективности его использования // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2012. № 13. С. 60–65.

18. Прокофьев С.Е., Шубина Л.В. О расширении функций органов Федерального казначейства // Финансы. 2003. № 9. С. 20–21.

19. Пыхтеев Ю.Н., Самочадин А.М. Анализ механизма экспортно-сырьевой модели российской экономики // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 28. С. 33–39.

20. Тишутина О.И., Михайлов А.В. Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки // Проблемы современной экономики. 2012. № 4. С. 194–198.

21. Трифонова Т.С. Правовой, функциональный, контрольный аспекты санкционирования в деятельности Федерального казначейства // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 6. С. 58–66.

**ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF BUDGET RESOURCES MANAGEMENT
IN EDUCATIONAL ORGANIZATIONS***S.P. Borisova, I.A. Grishunina, N.I. Yashina*

Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod

The article describes the method for evaluating the effectiveness of budget spending in educational institutions on the example of the municipal district of the Nizhni Novgorod city. The proposed method for evaluating the effectiveness of budget resources management in educational organizations allows the selection of the most effective ways to implement public expenditures with the account not only of short-term, but also long-term consequences of decisions being made. The authors have developed a method for evaluating the effectiveness of budget resources management in educational institutions based on the overall standardized specific indicators that characterize the quality and cost of services provided by general education organizations. The study involves the use of the reports on the network, the staff and the student body of budget funds beneficiaries. The indicators of such reports should be presented in a comparable form by means of standardization. The tools proposed by the authors are versatile, since they can be used to evaluate the quality and cost of all types of services provided by budget-funded organizations, both individually and across the whole sector.

Keywords: standardization, quality, service, performance indicator, ranking.