



Эффективность региональных бюджетных расходов на образование и здравоохранение: оценка с позиции граждан

Елена Игоревна Добролюбова

E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru, ORCID: 0000-0002-9405-4936
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва 119571, Российская Федерация

Александра Николаевна Старостина

E-mail: starostina-an@ranepa.ru, ORCID: 0000-0001-8116-0919
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва 119571, Российская Федерация

Аннотация

Международные сопоставления показывают, что Россия отстает от стран ОЭСР по уровню удовлетворенности граждан качеством бюджетных услуг в сфере образования и здравоохранения. При этом традиционно такие оценки не учитываются при проведении анализа эффективности бюджетных расходов. В статье предложен и обоснован подход к оценке эффективности бюджетных расходов на общее образование и амбулаторно-поликлиническую помощь на основе соотношения уровня удовлетворенности граждан качеством услуг в этих сферах и подушевых расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на соответствующие направления. Показано, что оценки граждан слабо коррелируются как с уровнем, так и с динамикой бюджетных расходов на общее образование и амбулаторную помощь, что свидетельствует о недостаточном учете ожиданий граждан при формировании приоритетов финансирования. На основе предложенного методического подхода выявлены субъекты РФ с высоким и низким уровнем эффективности бюджетных расходов в сфере общего образования и амбулаторной помощи населению. По итогам анализа обоснован вывод о необходимости распространения практики оценки эффективности бюджетных расходов с позиции граждан и в других сферах.

Ключевые слова: качество государственных услуг, эффективность бюджетных расходов, межрегиональные различия, удовлетворенность граждан

JEL: H75, I18, I22

Финансирование: статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Добролюбова Е. И., Старостина А. Н. Эффективность региональных бюджетных расходов на образование и здравоохранение: оценка с позиции граждан // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 4. С. 64–78. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-4-64-78>.

© Добролюбова Е. И., Старостина А. Н., 2022

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-4-64-78>

Efficiency of Regional Public Expenditures on Education and Healthcare: Evaluation from Citizens' Perspective

Elena I. Dobrolyubova¹, Alexandra N. Starostina²

^{1,2} RANEPА, Moscow 119571, Russian Federation

¹ dobrolyubova-ei@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9405-4936>

² starostina-an@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8116-0919>

Abstract

International comparisons demonstrate that Russia lags behind OECD countries in terms of citizen satisfaction with the quality of public services in education and healthcare. However, traditionally public perceptions of the quality of service delivery are not taken into account when evaluating public expenditures. Given the overall client centricity trend in the Russian public administration, the assessment of public expenditures on the basis of citizens' satisfaction with the quality of public services is highly relevant. The paper proposes and implements an approach to evaluating the efficiency of public expenditures on primary and secondary education and primary healthcare based on the ratio of citizens' satisfaction with the quality of public services and per capita expenditures from regional consolidated budgets. The authors demonstrate that citizens' perceptions weakly correlate with the level and dynamics of budget expenditures on primary and secondary education and primary healthcare services. Thus, citizens' priorities and expectations are not fully accounted for in the budgeting process. The proposed approach helped to identify Russian regions with high and low efficiency of public spending on primary and secondary education and primary healthcare. It is recommended to use this approach as a diagnostic tool for identifying regions and sectors requiring in-depth public expenditure review and to expand the proposed approach to evaluate public spending from citizens' perspective in other areas.

Keywords: quality of public services, inter-regional differences in the efficiency of public expenditures, citizens' satisfaction

JEL: H75, I18, I22

Funding: The article was written on the basis of the RANEPА state assignment research program.

For citation: Dobrolyubova E.I., Starostina A.N. (2022). Efficiency of Regional Public Expenditure on Education and Healthcare: Evaluation from the Citizens' Perspective. *Financial Journal*, vol. 14, no. 4, pp. 64–78 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-4-64-78>.

© Dobrolyubova E.I., Starostina A.N., 2022

ВВЕДЕНИЕ

Одной из инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. является построение «государства для граждан», предполагающее повышение его клиентоцентричности¹. И хотя реализация данной инициативы касается прежде всего административных государственных услуг, оказываемых в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ, в зарубежной практике оценка государственных услуг получателями применяется также в отношении услуг социальной сферы.

Так, оценки гражданами качества и отсутствия дискриминации при получении государственных услуг в сфере здравоохранения и образования являются ключевыми компонентами Европейского индекса качества государственного управления, рассчитываемого Университетом Гетеборга (Швеция) [Charron et al., 2021]. Удовлетворенность качеством

¹ Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р.

систем здравоохранения и школьного образования учитывается и в составе показателей, характеризующих качество государственного управления, публикуемых ОЭСР. Так, по данным ОЭСР в 2020 г., в среднем по странам — членам организации уровень удовлетворенности граждан качеством системы здравоохранения составил 71 % (в России — 37 %), уровень удовлетворенности качеством образования в странах ОЭСР составил 68 % (в России — 54 %) [OECD, 2021]. Таким образом, оценка россиянами качества предоставления бюджетных услуг ниже, чем оценка качества предоставления административных государственных услуг (по административным услугам удовлетворенность превышает 90 %) [Добролюбова и др., 2021]. Поэтому применение принципов клиентоцентричности при оценке бюджетных услуг и расходов на их оказание представляется крайне актуальным.

Традиционно оценка эффективности бюджетных расходов в сфере здравоохранения и образования предполагает расчет удельных показателей, отражающих уровень расходов на одного обучающегося или пациента, соотношение численности учителей и учащихся и т. п., однако такой подушевой принцип не позволяет оценить качество оказываемых бюджетных услуг, в том числе с позиции граждан. В отсутствие такой оценки рост эффективности оказания услуг в сфере образования и здравоохранения может компенсироваться снижением результативности, что в средне- и долгосрочной перспективе может негативно сказаться на достижении национальных целей развития.

Целью статьи является проведение оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование и здравоохранение с позиции граждан — конечных бенефициаров соответствующих услуг (родителей школьников, пациентов учреждений здравоохранения).

Для достижения цели в статье рассматриваются современные зарубежные и российские научные подходы к оценке эффективности бюджетных расходов в сфере образования и здравоохранения. По результатам анализа литературы предложен и реализован авторский подход к оценке эффективности бюджетных расходов на основе соотнесения уровня и динамики показателей удовлетворенности конечных бенефициаров услуг с уровнем и динамикой бюджетных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на финансирование соответствующих сфер.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРАХ ОБРАЗОВАНИЯ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ: ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Сферы образования и здравоохранения традиционно привлекают наибольшее внимание исследователей при оценке эффективности бюджетных расходов [Sant´Ana et al., 2020]. В большинстве случаев используемым методом оценки является анализ среды функционирования (*data envelopment analysis*), позволяющий соотнести эффективность бюджетных расходов в конкретной стране, в регионе или в отдельном учреждении с оптимальным достигнутым соотношением результатов и ресурсов. При этом эффективность бюджетных расходов рассматривается как соотношение одного или нескольких показателей результативности, отражающих конечные общественно значимые результаты (*outcomes*) либо непосредственные результаты (*outputs*), с одной стороны, и ресурсов (финансовых, кадровых и иных), затрачиваемых на достижение результатов (*inputs*) — с другой. Отметим, что в разных исследованиях используются различные показатели результативности.

Так, в сфере общего образования для оценки эффективности чаще всего рассматривается соотношение уровня образовательных достижений учеников, оцененных на основе международных исследований PISA либо иных аналогичных исследований, и уровня подушевых расходов на образование. Подобные оценки проводятся как в рамках межстрановых сопоставлений [Sutherland et al., 2009; Agasisti, 2014; Dutu et al., 2016; Добролюбова и др., 2021], так и для сопоставления качества обучения в различных школах [Марков, 2013]. В российской практике на региональном и школьном уровнях оценки проводятся, как правило, с использованием результатов ОГЭ и ЕГЭ [Марков, 2012; Сыстеровва, 2020].

В сфере высшего образования, в отсутствие сопоставимых данных о качестве образования, результаты оцениваются, как правило, на основе численности принятых студентов, показателей публикационной активности и академической мобильности [Visbal-Cadauid et al., 2017], объема привлеченного грантового финансирования и численности выпускников [Barra et al., 2018; Duan, 2019]. Соответствующие показатели результатов сопоставляются с подушевыми расходами на образование, численностью преподавательского состава и иными показателями, отражающими ресурсное обеспечение образовательных организаций. Попытка учета удовлетворенности студентов качеством обучения наряду с перечисленными выше показателями была предпринята для оценки университетов провинции Онтарио [Ghimire et al., 2021].

В сфере здравоохранения для оценки эффективности бюджетных расходов на национальном и субнациональном уровнях часто используется сопоставление 1) конечных результатов, в т. ч.: ожидаемой продолжительности жизни и иных показателей, характеризующих здоровье населения (например, уровня младенческой смертности, доли новорожденных с низким весом при рождении), всеобщей доступности услуг здравоохранения и 2) подушевых расходов на здравоохранение. Такой подход применяется как в отношении развитых стран [Dutu et al., 2016; Shin et al., 2020], так и в отношении развивающихся государств [Grigoli et al., 2018; Khalid et al., 2020]. На уровне отдельных учреждений здравоохранения для оценки эффективности расходы традиционно соотносятся с доходами учреждений, получаемыми как с использованием страховых схем, так и путем оказания платных услуг [Berger et al., 2020].

В российской практике имеется опыт использования средств имитационного моделирования для оценки ожидаемой эффективности реализации государственной программы РФ «Развитие здравоохранения» на основе соотношения чистой приведенной стоимости прироста продолжительности жизни, ожидаемого в рамках выполнения программы, и запланированных бюджетных расходов на ее реализацию [Черешнев и др., 2017]. Однако данный подход изначально предполагает тесную взаимосвязь между уровнем финансирования здравоохранения и его качеством, что, как показывают некоторые зарубежные исследования, не всегда так [Rocha et al., 2017].

Отметим, что в последнее время при оценке эффективности учреждений здравоохранения исследователи обращают все большее внимание на мнение граждан о качестве предоставляемых услуг. Так, в исследовании [San-Jose et al., 2021] при оценке эффективности больниц Испании предлагается учитывать индекс социальной добавленной стоимости, основанный на удовлетворенности пациентов оказанными услугами. Удовлетворенность бенефициаров (как внешних, так и внутренних, т. е. персонала) учитывается и при оценке эффективности деятельности социальных учреждений Италии [Barsanti et al., 2021].

Методологические подходы к учету динамики удовлетворенности граждан качеством предоставления бюджетных услуг при оценке эффективности бюджетных расходов в российской литературе были предложены А. М. Балтиной [Балтина, 2011], однако данные подходы не были опробованы на практике.

В целом проведенный анализ показывает, что, несмотря на значительное и все возрастающее внимание к вопросам оценки доступности и качества государственных услуг в сфере образования и здравоохранения с позиции граждан, показатели удовлетворенности все еще редко используются для оценки эффективности бюджетных расходов в рассматриваемых сферах. Отсутствует и единый методический подход к проведению такой оценки, а в России подобные исследования не проводились. С учетом необходимости развития клиентоцентричности в государственном управлении разработка методического подхода и проведение оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование и здравоохранение представляется актуальной задачей.

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ И ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА

С учетом проведенного анализа литературы в настоящем исследовании эффективность бюджетных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на общее образование и здравоохранение также рассматривается как отношение показателей результативности (определяемых на основе оценок граждан) к показателям ресурсного обеспечения соответствующих сфер (в подушевом выражении). При этом учитывается сформулированный ранее с участием авторов принцип, в соответствии с которым высокая эффективность не должна компенсировать низкого уровня результативности [Добролюбова и др., 2021]. Соответственно, эффективность бюджетных расходов в рассматриваемых сферах не может считаться высокой, если не достигнут как минимум среднероссийский уровень показателей результативности.

В качестве показателей для оценки результативности выступают данные, рассчитанные по итогам проведенных Росстатом выборочных наблюдений качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения, проведенных в 2019² и 2021³ гг. Выбор этих обследований обусловлен репрезентативностью их результатов по большинству субъектов РФ (их выборка составила 48 тыс. домохозяйств во всех российских регионах, для построения использовался вероятностный отбор респондентов), а также независимостью результатов обследований от действий конкретных учреждений и органов власти.

Основным показателем для оценки качества бюджетных услуг в сфере общего образования выступал показатель «доля граждан, полностью удовлетворенных качеством обучения своих детей в школе, в общей численности родителей детей школьного возраста, %». Дополнительно в рамках анализа использовались показатели удовлетворенности деятельностью образовательной организации в целом.

Для оценки результативности бюджетных услуг в сфере здравоохранения использовался показатель «доля граждан, полностью удовлетворенных работой поликлиники, из числа граждан, посещавших поликлинику, %». Выбор первичного звена для оценки результативности бюджетных услуг в сфере здравоохранения обусловлен его более высокой востребованностью по сравнению со стационарными учреждениями. Так, по данным Росстата, члены 90,2 % домохозяйств посещают поликлинику, тогда как госпитализацию членов семей за год, предшествующий проведению обследования, отметили представители лишь 9,5 % домохозяйств.

Для оценки бюджетных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ использовались данные Федерального казначейства об исполнении расходов соответствующих бюджетов на общее образование и амбулаторную помощь, а также данные Росстата о численности учащихся образовательных учреждений и численности населения субъектов РФ в 2019 и 2021 гг. В части расходов на амбулаторную помощь расчет подушевого финансирования осуществлялся по сумме подраздела 02 «Амбулаторная помощь» и расходов на реализацию программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи за счет территориальных внебюджетных фондов, отражаемых в составе подраздела 09 «Другие вопросы в области здравоохранения» консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных внебюджетных фондов. Поскольку в бюджетной отчетности расходы на первичную медико-санитарную помощь за счет территориальных внебюджетных фондов не выделяются (учитываются вместе с иными видами помощи), при расчетах использовались данные о доле таких расходов в составе средних нормативов объема оказания медицинской помощи и финансовых затрат

² https://gks.ru/free_doc/new_site/GKS_KDU_2019/index.html.

³ https://gks.ru/free_doc/new_site/GKS_KDU_2021/index.html.

на единицу ее объема, утвержденных Правительством Российской Федерации на соответствующие годы⁴ (в части базовой программы обязательного медицинского страхования). Для обеспечения сопоставимости данных об уровне подушевых расходов в разных российских регионах применялся поправочный коэффициент, полученный на основе индекса стоимости жизни Росстата, рассчитываемого для административных центров субъектов РФ⁵. Для корректной оценки динамики бюджетных расходов в 2021 г. по сравнению с 2019 г. использовались данные Росстата об индексах потребительских цен по субъектам Российской Федерации.

Эффективность бюджетных расходов в рассматриваемых сферах оценивалась на основе сопоставления данных со среднероссийскими значениями. Так, к субъектам РФ с относительно высокой эффективностью бюджетных расходов были отнесены регионы, где показатели удовлетворенности граждан выше среднероссийских, а подушевые расходы — ниже среднего по стране уровня. К регионам с низкой эффективностью бюджетных расходов были отнесены те территории, где подушевые расходы выше среднероссийских, а уровень удовлетворенности, напротив, ниже среднего по России уровня.

В российских условиях, характеризующихся высокими межрегиональными различиями по социальному и экономическому показателям, географическому расселению населения, климатическим факторам, такой подход представляется более рациональным, чем подход, используемый в рамках анализа среды функционирования, где любое отклонение от лучшего сочетания расходов и результатов классифицируется как наличие неэффективных расходов.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ОБЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ С ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН

Результаты обследования Росстата, проведенного в 2021 г., показывают, что полностью удовлетворены качеством обучения своих детей в школе 69,16 % родителей; 87,17 % удовлетворены работой общеобразовательной организации в целом. Между оценками удовлетворенности работой общеобразовательной организации и качеством обучения выявлена средняя степень взаимосвязи (коэффициент корреляции Пирсона составил 0,530).

Отметим, что уровень удовлетворенности качеством обучения в образовательной организации значительно варьируется в зависимости от региона. Наибольший уровень удовлетворенности отмечается в Республике Ингушетия (96,66 %), Чеченской Республике (95,52 %) и Республике Татарстан (92,19 %), а наименьший — в Магаданской области (40,79 %), Сахалинской области (48,23 %) и Еврейской автономной области (48,24 %).

По сравнению с результатами обследования 2019 г. удовлетворенность родителей качеством обучения в школе снизилась на 3,94 %. В региональном разрезе динамика показателя неравномерна. Так, в 39 регионах уровень удовлетворенности качеством обучения в образовательной организации вырос. Значительный рост (более 30 %) выявлен в Республике Ингушетия, Воронежской, Курской, Калужской областях и Республике Адыгея. Наибольшее снижение уровня удовлетворенности качеством обучения в школе отмечается в г. Москве (если в 2019 г. были полностью удовлетворены качеством обучения в школе 70,75 % родителей, то в 2021 г. — только 42,81 %), Магаданской области, Республике Саха (Якутия) и Архангельской области.

⁴ Постановление Правительства РФ от 10.12.2018 № 1506 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», Постановление Правительства РФ от 28.12.2021 № 2505 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

⁵ <https://rosstat.gov.ru/price>.

Для оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование с позиции граждан сопоставим эти данные с данными об уровне расходов бюджетов субъектов РФ на общее образование в расчете на одного учащегося. Для учета межрегиональных различий в уровне цен при проведении расчетов данные Федерального казначейства были скорректированы на публикуемый Росстатом индекс стоимости жизни.

В среднем по России уровень бюджетных расходов на общее образование в расчете на одного учащегося в 2021 г. составил 115,3 тыс. руб. Наибольший уровень подушевых бюджетных расходов на одного учащегося (в сопоставимых среднероссийских ценах) отмечался в северных регионах с низкой плотностью населения (в Чукотском, Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах, Республике Саха (Якутия), Магаданской области). Наименьший уровень расходов на общее образование в сопоставимых среднероссийских ценах — в Ивановской области, Кабардино-Балкарской Республике, Самарской области, Краснодарском и Ставропольском краях.

По сравнению с 2019 г. в реальном выражении бюджетные расходы субъектов РФ на общее образование выросли на 1,43 %. Наибольший рост расходов отмечается в Республиках Ингушетия (на 68,46 % в реальном выражении), Мордовия, Марий Эл, а также в Амурской и Магаданской областях. Снижение подушевых расходов на общее образование (в реальном выражении) отмечалось в 36 регионах. Наиболее заметное (более чем на 10 % в реальном выражении) — в Сахалинской области, Карачаево-Черкесской Республике и Санкт-Петербурге.

Результаты корреляционного анализа показывают отсутствие зависимости между подушевыми бюджетными расходами на общее образование (с учетом индекса стоимости жизни) и показателями удовлетворенности родителей работой общеобразовательной организации в целом (коэффициент корреляции Пирсона составил 0,005) и качеством обучения (–0,179). Взаимосвязь подушевых расходов на общее образование с опубликованными Рособнадзором оценками качества обучения в 2021 г. также либо отсутствует, либо отрицательна — в части обеспечения образовательного равенства (табл. 1).

Таблица 1

Взаимосвязь оценки Рособнадзором отдельных показателей качества обучения и подушевых бюджетных расходов на общее образование / Correlation of Selected Education Quality Indicators and Per Capita Spending on General Education

№	Наименование показателя	Коэффициент корреляции Пирсона с уровнем подушевых бюджетных расходов на общее образование
1	Достижение минимального уровня подготовки	-0,137
2	Достижение высокого уровня подготовки	-0,225*
3	Образовательное равенство	-0,206
4	Функциональная грамотность	0,015

* Корреляция значима при $p = 0,05$ / correlation significant at $p = 0.05$.

Источник: составлено по данным Федерального института оценки качества образования (<https://maps-oko.fioo.ru/>) / Data source: Federal Institute for Evaluation of Education Quality.

При этом при сопоставлении динамики удовлетворенности родителей качеством обучения в образовательных организациях и динамики расходов на одного учащегося в сопоставимых ценах выявлена слабая прямая взаимосвязь (коэффициент корреляции Пирсона составил 0,275). Такая относительно слабая зависимость роста (снижения) удовлетворенности родителей качеством обучения в школе от изменений в объемах бюджетных расходов показывает, что оценки родителей обусловлены иными факторами, на которые объемы бюджетных расходов не оказывают прямого влияния. Такая относительно слабая зависимость роста (снижения) удовлетворенности родителей качеством обучения

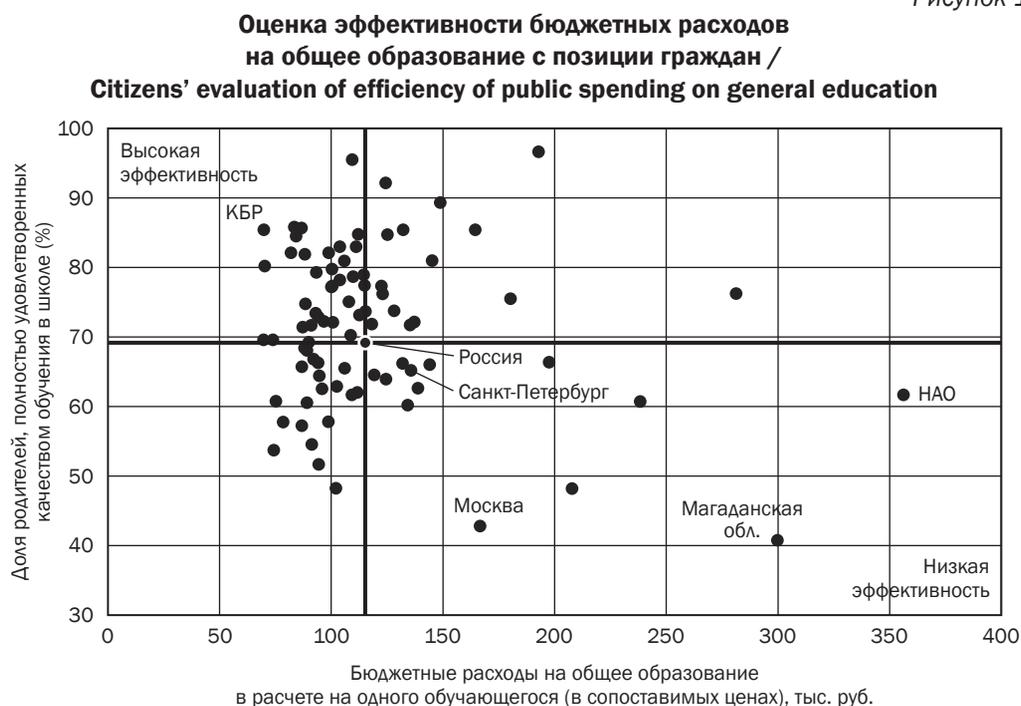
в школе от изменений в объемах бюджетных расходов демонстрирует, что оценки родителей обусловлены иными факторами, на которые объемы бюджетных расходов напрямую не влияют.

Полученные результаты свидетельствуют о наличии существенных резервов повышения результативности и эффективности бюджетных расходов в общем образовании.

Сопоставление показателя удовлетворенности родителей качеством обучения их детей в образовательных организациях и объемом подушевых расходов на общее образование в отдельных регионах со среднероссийским значением позволяет выявить регионы с высоким и низким уровнем эффективности бюджетных расходов на общее образование с позиции граждан.

Так, к субъектам РФ с относительно высокой эффективностью бюджетных расходов на общее образование с позиции граждан могут быть отнесены регионы, где доля родителей, полностью удовлетворенных качеством обучения в образовательной организации, выше среднероссийского значения, а уровень подушевых расходов на общее образование, напротив, ниже среднего по стране (на рис. 1 отмечены в левом верхнем квадрате)⁶.

Рисунок 1



Источник: составлено по данным Росстата и Федерального казначейства / Data sources: Rosstat, Federal Treasury.

По итогам расчетов к таким субъектам РФ относится 42 региона (Воронежская, Ивановская, Калужская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Ярославская, Вологодская, Калининградская, Псковская, Волгоградская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, Курганская, Тюменская, Новосибирская и Омская области, республики Адыгея, Дагестан, Крым, Северная Осетия — Алания, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Кабардино-Балкарская, Карачаево-

⁶ Ввиду отсутствия данных Росстата об удовлетворенности граждан качеством обучения в школах по г. Севастополю данный субъект РФ не учитывался при проведении анализа.

Черкесская, Удмуртская и Чеченская республики, Краснодарский край). При этом наибольший уровень эффективности бюджетных расходов на общее образование с позиции родителей отмечается в Кабардино-Балкарской Республике.

К регионам с относительно низкой эффективностью бюджетных расходов на общее образование с позиции граждан могут быть отнесены субъекты РФ, где уровень удовлетворенности качеством обучения в образовательных организациях ниже среднероссийского, а уровень подушевых расходов, напротив, выше среднего по России (на рис. 1 отмечены в правом нижнем квадрате). В эту группу попало 14 российских регионов: города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, а также некоторые регионы севера европейской части РФ (Республика Коми, Архангельская область, Ненецкий автономный округ), Сибири и Дальнего Востока (республики Тыва, Хакасия, Саха (Якутия), Красноярский и Камчатский края, Томская, Магаданская, Сахалинская области и Чукотский автономный округ). Наибольшее отклонение от среднероссийского уровня (и, соответственно, наименьший уровень эффективности) отмечается в Магаданской области и НАО (что частично объясняется низкой плотностью населения).

Проведенный анализ свидетельствует о том, что бюджетные расходы на общее образование в целом не носят клиентоцентричный характер. Необходимы дополнительные усилия по учету потребностей и ожиданий родителей в отношении качества обучения при формировании и реализации образовательных программ, планировании и осуществлении бюджетных расходов. Это особенно значимо для регионов, где эффективность бюджетных расходов на общее образование оценивается как низкая.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА АМБУЛАТОРНУЮ МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ С ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН

По данным Росстата, в 2021 г. полностью удовлетворены работой поликлиник были 43,49 % граждан, посещающих поликлиники, что несколько выше, чем в 2019 г. (41,68 %). Наибольший уровень удовлетворенности качеством услуг первичного медицинского звена в 2021 г. отмечался в Чеченской Республике (94,69 % посещавших поликлиники полностью удовлетворены их работой), Республике Ингушетия (86,49 %), Республике Северная Осетия — Алания (71,11 %), Ульяновской области (66,04 %) и Ханты-Мансийском автономном округе (63,09 %).

Наименьший уровень удовлетворенности качеством работы поликлиник продемонстрировали респонденты, проживающие в Республике Хакасия (лишь 17,84 % граждан, пользующихся услугами поликлиник, полностью удовлетворены их работой), Новгородской области (21,23 %), Хабаровском крае (22,37 %), Ставропольском крае (23,27 %) и Удмуртской Республике (24,82 %). По сравнению с результатами обследования 2019 г. наибольший прирост удовлетворенности работой поликлиник отмечается в Амурской области (показатель вырос с 27,17 % в 2019 г. до 59,86 % в 2021 г.), Еврейской автономной области (с 18,43 % в 2019 г. до 40,45 % в 2021 г.), что может объясняться «эффектом низкой базы», а также в Ульяновской области (рост с 44,80 % в 2019 г. до 66,04 % в 2021 г.) и Республике Карелия (с 32,65 % до 52,90 % соответственно). В то же время в 31 российском регионе отмечалось снижение уровня удовлетворенности работой поликлиник. Заметнее всего удовлетворенность работой поликлиник снизилась в Чукотском автономном округе (на 18,27 п. п.), Хабаровском крае (на 15,63 п. п.), Ямало-Ненецком АО (на 14,65 п. п.), Нижегородской области (на 14,11 п. п.) и в Республике Мордовия (на 14,08 п. п.).

Значительная вариация отмечается и в отношении подушевых расходов на амбулаторную помощь. Если в целом по стране такие расходы на душу населения в 2021 г. составили 6,27 тыс. руб., то в Ямало-Ненецком, Чукотском АО, Республике Саха (Якутия) и Магаданской области они (в среднероссийских ценах) превысили 11 тыс. руб. на душу

населения (в сопоставимых ценах), а в Республике Дагестан оказались ниже 4,4 тыс. руб. на душу населения⁷. При этом, как и в случае с общим образованием, корреляционная взаимосвязь между уровнем расходов на амбулаторную помощь на душу населения в субъекте РФ и уровнем удовлетворенности граждан качеством работы поликлиник отсутствует (коэффициент корреляции Пирсона составил 0,019).

Отсутствие корреляции между уровнем подушевых расходов на амбулаторную помощь сохраняется и при исключении из анализа регионов, где потенциально высока доля социально приемлемых ответов при оценке удовлетворенности работой поликлиник (регионы Северного Кавказа), а также северных территорий с низкой плотностью населения, где подушевые расходы на амбулаторную помощь аномально высоки даже при использовании среднероссийских цен. В этом случае коэффициент корреляции Пирсона между подушевыми расходами на амбулаторную помощь и уровнем удовлетворенности качеством работы поликлиник составляет 0,159, что также свидетельствует об отсутствии взаимосвязи между показателями.

Не выявлена и статистически значимая взаимосвязь между динамикой оценок гражданами качества работы поликлиник и изменением подушевых расходов на амбулаторную помощь (в сопоставимых ценах). При этом, как и в случае с общим образованием, соотнесение уровня удовлетворенности граждан качеством работы поликлиник и подушевых бюджетных расходов на амбулаторную помощь позволяет выделить регионы с относительно высоким и относительно низким уровнем эффективности первичного звена здравоохранения в сравнении со средними значениями по России (рис. 2).

Рисунок 2



Источник: составлено по данным Росстата, Федерального казначейства / Data sources: Rosstat, Federal Treasury.

Так, относительно высокий уровень эффективности бюджетных расходов на амбулаторную помощь с позиции граждан отмечается в 18 регионах: Белгородской, Ивановской,

⁷ В связи с отсутствием репрезентативных данных по оценке удовлетворенности качеством работы поликлиники в г. Севастополе данный регион также исключен из анализа.

Тамбовской, Тульской, Ленинградской, Пензенской, Самарской, Ульяновской, Новосибирской, Омской областях, республиках Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Северная Осетия — Алания, Кабардино-Балкарской, Чеченской и Карачаево-Черкесской республиках. Во всех перечисленных регионах подушевые расходы на амбулаторную помощь ниже среднероссийских, а удовлетворенность граждан работой поликлиник выше среднего по стране уровня. Наилучшее соотношение между уровнем подушевых расходов на амбулаторную помощь и удовлетворенностью граждан работой поликлиник демонстрирует Чеченская Республика.

В 15 российских регионах отмечается низкая эффективность бюджетных расходов на амбулаторную помощь: при уровне удовлетворенности граждан работой поликлиник ниже среднероссийского подушевые расходы на оказание соответствующих услуг превышают средние по стране показатели. К этим регионам относятся Архангельская, Иркутская, Кировская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская, Томская области, Алтайский, Забайкальский, Красноярский и Хабаровский края, Республики Хакасия, Ненецкий и Чукотский АО, Еврейская АО. Наихудшее соотношение между удовлетворенностью граждан качеством работы поликлиник и подушевыми расходами на амбулаторную помощь отмечается в Республике Хакасия (рис. 2).

Проведенный анализ свидетельствует о том, что хотя регионов с относительно низкой эффективностью бюджетных расходов на амбулаторную помощь меньше, чем субъектов РФ, где эффективность превышает среднероссийскую, общий уровень удовлетворенности граждан качеством работы поликлиник очевидно недостаточен, что обуславливает необходимость дополнительных усилий по внедрению клиентоцентричного подхода в первичном звене здравоохранения.

ОГРАНИЧЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

При интерпретации полученных результатов важно учитывать и объективные ограничения исследования.

Первое ограничение связано со спецификой оценки гражданами уровня удовлетворенности качеством бюджетных услуг на основе социологических опросов, на которую могут влиять различные факторы. Так, несмотря на независимый характер обследования Росстата, нельзя исключать, что в некоторых субъектах Российской Федерации граждане чаще выбирали социально приемлемые ответы при оценке качества обучения в школах или качества работы поликлиник. В обеих сферах по оценкам граждан лидерами стали Республика Ингушетия и Чеченская Республика, причем удовлетворенность качеством обучения в школах в обоих регионах превысила 95 %. Сопоставимость таких оценок с оценками жителей других регионов является спорной.

С другой стороны, на удовлетворенность граждан качеством услуг влияют и ожидания граждан: низкие оценки качества обучения в школах г. Москвы и г. Санкт-Петербурга могут объясняться завышенными ожиданиями родителей, а не тем, что качество обучения в данных регионах действительно ниже среднероссийского. Так, по данным Рособнадзора, данные города федерального значения лидируют по показателям достижения минимального и высокого уровня подготовки школьников в стране, а также по уровню функциональной грамотности учеников⁸.

Второе ограничение связано с тем, что учет различий в уровне цен на основе индекса стоимости жизни Росстата в административных центрах субъектов РФ может быть недостаточным для регионов с большой площадью и низкой плотностью населения. Как следствие, более высокий уровень подушевых расходов в таких субъектах РФ может быть объективно необходимым.

⁸ Показатели субъектов Российской Федерации по итогам 2021 года. URL: <https://maps-oko.fioco.ru>.

Для оценки влияния ограничений на основные выводы исследования был выполнен отдельный расчет коэффициентов корреляции между уровнем подушевых расходов на оказание бюджетных услуг и уровнем удовлетворенности качеством их оказания с исключением из анализа субъектов РФ, для которых наиболее вероятны подобные искажения (регионы Северо-Кавказского федерального округа, регионы с высоким уровнем подушевых расходов, характеризующихся низкой плотностью населения, а также столичные регионы). Однако и в этом случае корреляционной зависимости между подушевыми расходами на оказание исследуемых бюджетных услуг и удовлетворенностью качеством их предоставления также не было выявлено, что свидетельствует о справедливости полученных выводов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в статье анализ эффективности региональных бюджетных расходов на общее образование и амбулаторную помощь с позиции граждан показывает, что ориентация расходов на повышение удовлетворенности граждан качеством предоставления бюджетных услуг пока недостаточна. Динамика расходов на общее образование или амбулаторную помощь также слабо коррелируется с оценкой гражданами качества соответствующих услуг. При этом отмечается высокая дифференциация субъектов РФ как по уровню удовлетворенности качеством обучения детей в общеобразовательных организациях и работой поликлиник, так и по уровню подушевых расходов на оказание соответствующих услуг. Значительная вариация сохраняется и при учете межрегиональных различий в стоимости жизни (уровне цен).

Представленный в статье методический подход имеет свои ограничения как с точки зрения рисков получения социально приемлемых ответов при оценке удовлетворенности качеством бюджетных услуг, так и с точки зрения полноты учета межрегиональных различий в уровне цен. Эти факторы оказывают влияние на интерпретацию результатов исследования в отношении отдельных регионов, однако не влияют на общий вывод о недостаточной взаимосвязи уровня бюджетных расходов на общее образование и амбулаторную помощь и уровня удовлетворенности качеством оказания соответствующих бюджетных услуг.

Поэтому выявленные ограничения, на наш взгляд, не дают оснований исключать возможность учета позиции граждан при оценке эффективности бюджетных расходов в таких социально значимых сферах, как образование и здравоохранение. Напротив, проведение подобной оценки может стать основой для выявления наиболее проблемных, с точки зрения граждан, сфер и выработки практических решений по повышению ориентации бюджетных расходов на удовлетворение потребностей населения в качественных и доступных государственных услугах. Проведенное исследование подтверждает выводы зарубежных ученых о том, что эффективность в сфере бюджетных услуг зависит не только от объемов, но и от структуры расходов [Czyzewski et al., 2016] и позволяет определить регионы, для которых актуален более глубокий анализ эффективности бюджетных расходов. В перспективе обоснованные в исследовании методические подходы могут быть использованы для оценки уровня эффективности бюджетных расходов и в других сферах.

Список источников

- Балтина А. М. Оценка эффективности расходов государственных (муниципальных) учреждений // Финансы и кредит. 2011. № 13 (445). С. 57–62.
- Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. и др. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 282 с.
- Марков С. Н. Эффективность бюджетных расходов на общее образование // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 4 (14). С. 75–80.
- Марков С. Н. Зарубежные модели оценки эффективности бюджетных расходов на образование и их приемлемость в российской действительности // Вестник СИБИТА. 2013. № 1 (5). С. 8–10.
- Сыстеровва А. С. Эффективность и результативность бюджетных расходов на общее образование в условиях нормативно-подушевого финансирования // Пермский финансовый журнал. 2020. № 2 (23). С. 62–83.
- Черешнев В. А., Васильева А. В. и др. Оценка экономической эффективности государственных программ социальной направленности методами имитационного моделирования // Экономический анализ: теория и практика. 2017. Т. 16. № 1 (460). С. 174–187. URL: <https://doi.org/10.24891/ea.16.1.174>.
- Agasisti T. The Efficiency of Public Spending on Education: An empirical comparison of EU countries // European Journal of Education. 2014. Vol. 49. Iss. 4. P. 543–557. URL: <https://doi.org/10.1111/ejed.12069>.
- Barra C., Lagravinese R. et al. Does econometric methodology matter to rank universities? An analysis of Italian higher education system // Socio-Economic Planning Sciences. 2018. Vol. 62. P. 104–120. URL: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2017.09.002>.
- Barsanti S., Bunea A. M. et al. What Counts in Nursing Homes' Quality and Efficiency? Results From Data Envelopment Analysis in Italy // INQUIRY: The Journal of Health Care Organization, Provision, and Financing. 2021. Vol. 58. P. 1–9. URL: <https://doi.org/10.1177/00469580211059730>.
- Berger M., Sommersguter-Reichmann M. et al. Determinants of soft budget constraints: How public debt affects hospital performance in Austria // Social Science and Medicine. 2020. Vol. 249. Art. 112855. URL: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.112855>.
- Charron N., Lapuente V., Bauhr M. Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators / University of Gothenburg: The QoG Working Paper Series. 2021. Vol. 4. URL: https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021_4_%20Charron_Lapuente_Bauhr.pdf.
- Czyzewski B., Polcyn J. et al. Concept for measuring the efficiency of public goods provision based on the education sector in Poland // Ekonomicky casopis. 2016. Vol. 64 (10). P. 973–993.
- Duan S. Measuring university efficiency: An application of data envelopment analysis and strategic group analysis to Australian universities // Benchmarking. An International Journal. 2019. Vol. 26 (4). P. 1161–1173.
- Dutu R., Sicari P. Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration / OECD Economics Department. Working Papers No. 1278. Paris: OECD Publ., 2016. URL: <https://doi.org/10.1787/5jm3st732jnjq-en>.
- Ghimire S., Amin S. H. et al. Developing new data envelopment analysis models to evaluate the efficiency in Ontario Universities // Journal of Informetrics. 2021. Vol. 15. Iss. 3. Art. 101172. URL: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2021.101172>.
- Grigoli F., Kapsoli J. Waste not, want not: The efficiency of health expenditure in emerging and developing economies // Review of Development Economics. 2018. Vol. 22. Iss. 1. P. 384–403. URL: <https://doi.org/10.1111/rode.12346>.
- Khalid F., Brunal M. et al. Assessing the Efficiency of Sub-National Units in Making Progress Towards Universal Health Coverage: Evidence from Pakistan // Health Systems and Reform. 2020. Vol. 6. Iss. 1. URL: <https://doi.org/10.1080/23288604.2019.1617026>.
- Government at a Glance 2021. Paris: OECD Publ., 2021. URL: <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- Rocha F., Duarte J. et al. Are more resources always the answer? A supply and demand analysis for public health services in Brazilian municipalities // Economia. 2017. Vol. 18. Iss. 1. P. 98–116. URL: <https://doi.org/10.1016/j.econ.2016.10.001>.
- San-Jose L., Retolaza J. L. et al. Social value added index: a proposal for analyzing hospital efficiency [Índice de valor social añadido: una propuesta para analizar la eficiencia hospitalaria] // Gaceta Sanitaria. 2021. Vol. 35. Iss. 1. P. 21–27. URL: <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2019.08.011>.
- Sant'Ana T. D., Lopes A. V. et al. Scientific Research on the Efficiency of Public Expenditures: How and Where is it Going? // International Journal of Public Administration. 2020. Vol. 43. Iss. 11. P. 926–936. URL: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1660995>.
- Shin D. J., Cha B. S. et al. Efficient expenditure allocation for sustainable public services? – comparative cases of Korea and OECD countries // Sustainability. 2020. Vol. 12. Iss. 22. Art. 9501. URL: <https://doi.org/10.3390/su12229501>.
- Sutherland D., Price R. et al. Improving public spending efficiency in primary and secondary education // OECD Journal: Economic Studies. 2009. No. 1.
- Visbal-Cadavid D., Martínez-Gómez M. et al. Assessing the Efficiency of Public Universities through DEA. A Case Study // Sustainability. 2017. Vol. 9 (8). URL: <https://doi.org/10.3390/su9081416>.

References

- Baltina A.M. (2011). Evaluation of Efficiency of State (Municipal) Organizations' Expenditures. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, vol. 13 (445), pp. 57–62 (In Russ.).
- Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Starostina A.N. (2021). Evaluating Governance Quality: Validity, Effectiveness, Efficiency. Moscow: "Delo" RANEPА Publ., 282 p. (In Russ.).
- Markov S.N. (2012). Effectiveness of Budget Expenditures on General Education. *Financial Journal*, vol. 14, no. 4, pp. 75–80 (In Russ.).
- Markov S.N. (2013). International Model Assessment Efficiency of Public Expenditures on Education and their Acceptability in the Russian Reality. *Herald of Siberian Institute of Business and Information Technologies*, vol. 5, no. 1, pp. 8–10. (In Russ.).
- Systerova A.S. (2020). Effectiveness and Efficiency of Budget Expenditures on General Education in Conditions of Normative and Per-capita Financing. *Permskii finansovyi zhurnal – Perm Financial Journal*, vol. 23, no. 2, pp. 62–83 (In Russ.).
- Chereshnev V.A., Vasilieva A.V. et al. (2017). Assessing the Economic Efficiency of Socially Oriented Government Programs by Simulation Modeling Methods. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika – Economic Analysis: Theory and Practice*, vol. 16, iss. 1 (460), pp. 174–187 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24891/ea.16.1.174>.
- Agasisti T. (2014). The Efficiency of Public Spending on Education: An empirical comparison of EU countries. *European Journal of Education*, vol. 49, iss. 4, pp. 543–557. Available at: <https://doi.org/10.1111/ejed.12069>.
- Barra C., Lagravinese R. et al. (2018). Does econometric methodology matter to rank universities? An analysis of Italian higher education system. *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 62, pp. 104–120. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2017.09.002>.
- Barsanti S., Bunea A.M. et al. (2021). What Counts in Nursing Homes' Quality and Efficiency? Results From Data Envelopment Analysis in Italy. *INQUIRY: The Journal of Health Care Organization, Provision, and Financing*, vol. 58, pp. 1–9. Available at: <https://doi.org/10.1177/00469580211059730>.
- Berger M., Sommersguter-Reichmann M. et al. (2020). Determinants of soft budget constraints: How public debt affects hospital performance in Austria. *Social Science and Medicine*, vol. 249, art. 112855. Available at: [10.1016/j.socscimed.2020.112855](https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.112855).
- Charron N., Lapuente V. et al. (2021). Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators. University of Gothenburg: The QoG Working Paper Series 2021:4. Available at: https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021_4_%20Charron_Lapuente_Bauhr.pdf.
- Czyzewski B., Polcyn J. et al. (2016). Concept for measuring the efficiency of public goods provision based on the education sector in Poland. *Ekonomicky casopis*, vol. 64 (10), pp. 973–993.
- Duan S. (2019). Measuring university efficiency: An application of data envelopment analysis and strategic group analysis to Australian universities. *Benchmarking. An International Journal*, vol. 26 (4), pp. 1161–1173.
- Dutu R., Sicari P. (2016). Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration. OECD Economics Department Working Papers, no. 1278. OECD Publ., Paris. Available at: <https://doi.org/10.1787/5jm3st732jnj-en>.
- Ghimire S., Amin S.H. et al. (2021). Developing new data envelopment analysis models to evaluate the efficiency in Ontario Universities. *Journal of Informetrics*, vol. 15, iss. 3, art. 101172. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2021.101172>.
- Grigoli F., Kapsoli J. (2018). Waste not, want not: The efficiency of health expenditure in emerging and developing economies. *Review of Development Economics*, vol. 22, iss. 1, pp. 384–403. Available at: <https://doi.org/10.1111/rode.12346>.
- Khalid F., Brunal M.P. et al. (2020). Assessing the Efficiency of Sub-National Units in Making Progress Towards Universal Health Coverage: Evidence from Pakistan. *Health Systems and Reform*, vol. 6, iss. 1. Available at: <https://doi.org/10.1080/23288604.2019.1617026>.
- OECD (2021). Government at a Glance 2021. OECD Publ., Paris. Available at: <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- Rocha F., Duarte J. et al. (2017). Are more resources always the answer? A supply and demand analysis for public health services in Brazilian municipalities. *Economia*, vol. 18, iss. 1, pp. 98–116. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.econ.2016.10.001>.
- San-Jose L., Retolaza J.L. et al. (2021). Social value added index: a proposal for analyzing hospital efficiency [Índice de valor social añadido: una propuesta para analizar la eficiencia hospitalaria]. *Gaceta Sanitaria*, vol. 35 (1), pp. 21–27. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2019.08.011>.
- Sant'Ana T.D., Lopes A.V. et al. (2020). Scientific Research on the Efficiency of Public Expenditures: How and Where is it Going? *International Journal of Public Administration*, vol. 43, iss. 11, pp. 926–936. Available at: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1660995>.
- Shin D.J., Cha B.S. et al. (2020). Efficient expenditure allocation for sustainable public services? – comparative cases of Korea and OECD countries. *Sustainability*, vol. 12, iss. 22, art. 9501. Available at: <https://doi.org/10.3390/su12229501>.
- Sutherland D., Price R. et al. (2009). Improving public spending efficiency in primary and secondary education. *OECD Journal: Economic Studies*, no. 1.
- Visbal-Cadauid D., Martínez-Gómez M. et al. (2017). Assessing the Efficiency of Public Universities through DEA. A Case Study. *Sustainability*, vol. 9 (8). Available at: <https://doi.org/10.3390/su9081416>.

Информация об авторах

Елена Игоревна Добролюбова, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, г. Москва

Александра Николаевна Старостина, младший научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, г. Москва.

Information about the authors

Elena I. Dobrolyubova, Candidate of Economic Sciences, Lead Researcher, Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research, RANEPA, Moscow

Alexandra N. Starostina, Junior Researcher, Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research, RANEPA, Moscow

Статья поступила в редакцию 05.04.2022

Одобрена после рецензирования 14.07.2022

Принята к публикации 15.08.2022

Article submitted April 5, 2022

Approved after reviewing July 14, 2022

Accepted for publication August 15, 2022