

УДК 332.14
JEL: H52, H75, I22

doi: 10.18184/2079-4665.2016.7.4.205.210

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ НА ОКАЗАНИЕ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ С УЧЕТОМ ИХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОСОБЕННОСТИ

Елена Юрьевна Елистратова¹

¹ ФГОБУ ВО Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, ГСП-3, г. Москва, Ленинградский просп., д. 49

¹ Аспирант
E-mail: lenok-1987@yandex.ru

Поступила в редакцию: 02.12.2016

Одобрена: 15.12.2016

Аннотация. В статье приводится разработанный автором методологический подход, позволяющий оценить эффективность бюджетных расходов на оказание услуг общего образования, рассматривая их как институционально значимые расходы, оказывающие воздействие на развитие общественной среды. Предложенная автором методика оценки эффективности расходов бюджетов позволяет оценить экономическую и в том числе социально-экономическую эффективность бюджетных расходов. Рассмотрен предложенный автором подход распределения ассигнований бюджета с учетом результатов использования бюджетных средств в сфере общего образования.

Цель/задачи работы: разработка методики, позволяющей оценить эффективность бюджетных расходов в образовательной сфере с целью улучшения управления и повышения эффективности деятельности образовательных организаций.

Выводы/значимость. Практическая значимость результатов проведенного исследования состоит в выработке унифицированной схемы оценки эффективности бюджетных расходов и улучшения качества управления ими. Предложены мероприятия, позволяющие установить прямую связь между выделяемыми бюджетными средствами и показателями эффективности деятельности образовательных учреждений. Предложенный в статье алгоритм может быть использован в практической деятельности органов власти, связанной с управлением бюджетными расходами в современных условиях.

Ключевые слова: общеобразовательные услуги, методика оценки расходов на общеобразовательные услуги, эффективность и институциональная особенность расходов на общее образование, повышение эффективности расходов.

Для ссылки: Елистратова Е. Ю. Методические аспекты оценки эффективности расходов бюджетов на оказание общеобразовательных услуг с учетом их институциональной особенности // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 4. С. 205–210. doi:10.18184/2079-4665.2016.7.4.205.210

В настоящее время актуальной задачей, стоящей перед государством, является повышение эффективности использования бюджетных средств, в том числе в сфере образования [1].

Государство – это хозяйствующий субъект, взявший на себя обязательства по обеспечению населения страны общественными благами, а с помощью государственных финансовых ресурсов обеспечивается процесс предоставления конституционно закрепленных и необходимых населению общественных благ.

Государство, являясь в целом монополистом в этом процессе, но отвечая современным вызовам, создает и реализует аналогичные рыночным правила распределения государственного заказа на поставку общественных благ на конкурентной основе [10]. Механизм реализуется путем аккумуляции и последующего распределения общегосударственных фондов денежных средств на основе целевого и эффективного их использования.

Получаемый в результате распределительный и перераспределительный эффекты в системе государственных финансов оказывают положительное влияние на общественное благосостояние. Сила его проявления зависит от того, насколько максимально реализуемый процесс способствует достижению общественных благ.

Образовательная сфера относится к общественно значимым секторам, обеспечивающим реализацию государственных интересов путем формирования личности, создания необходимого интеллектуального и высокопрофессионального уровня будущих специалистов [2, 8], а значит относится к исторически сложившейся институциональной сфере т.е. является общественной, социальной сферой, созданной целенаправленными усилиями формой организации совместной жизнедеятельности людей, диктуемой необходимостью удовлетворения социальных, экономических, политических, культурных или иных потребностей общества в целом или его части.

В образовательной сфере, относящейся в государстве к общественному сектору, формируются отношения между субъектами, включая финансовые, оказывающие влияние на социально-экономическое развитие экономики. Поэтому расходы бюджетов в том числе на общее образование имеют институциональный характер и отражают участие государства как экономического субъекта в процессе создания общественных благ. В этом заключается их особенность и значимость.

Общественный сектор экономики включает государственную собственность, которая используется для предоставления населению общественно значимых услуг и систему государственных финансов, которые с помощью государственного, законодательно установленного механизма расходуются на финансовое обеспечение оказания социально значимых услуг населению страны, включая образовательные услуги.

Общественные институты характеризуются своими возможностями влиять на поведение людей посредством установленных единых правил [9]. В нашем понимании – это законодательно установленные нормы при реализации государственного заказа на общее образование, обеспечивающие получение качественных образовательных услуг на доступном для всех членов общества уровне.

Бюджетным кодексом Российской Федерации закреплен принцип эффективности использования бюджетных средств, который означает, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»¹.

Однако, в практике Российской Федерации отсутствует единый подход к оценке эффективности использования бюджетных средств и действенные инструменты их оценки. Так, не проработан единый подход, не установлены единые критерии, принципы к оценке эффективности расходов бюджетов на общее образование, ввиду чего возникает необходимость разработки единой методики оценки эффективности расходов бюджетов на общее образование, позволяющей производить сопоставление результатов проводимой оценки на региональном и муниципальном уровнях, а также среди образовательных учреждений.

В общем виде эффективность бюджетных расходов представляет собой соотношение полученного результата и затрат на его осуществление. Причем, в условиях не достижения результата, эффективность расходов теряет свое экономическое значение, поэтому оценку результативности мы считаем необходимым условием для достижения эффективности расходов на общее образование.

Образование является важнейшим социальным институтом, т.е. организованной системой связи и социальных норм, которая объединяет значительные общественные ценности и процедуры, удовлетворяющие основным потребностям общества [7, 6].

При разработке методики оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование необходимо рассматривать не только экономическую составляющую, но и неэкономическую, связанную с явлениями общественной жизни. Так, определяя предмет оценки необходимо учитывать, как экономические, так и неэкономические аспекты расходования бюджетных средств на общее образование, учитывающие социально-экономическое значение этих бюджетных расходов.

Предлагаемая методика оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование дает возможность оценить, как экономическую эффективность бюджетных расходов, так и социальную.

Экономическая оценка эффективности бюджетных расходов на образование представляется как результат проведенного анализа и отражает соотношение результатов деятельности учреждений образования и расходов бюджета на обеспечение услуг, которые оказывают образовательные учреждения.

Социальная оценка эффективности бюджетных расходов на образование предполагает анализ достигнутых социальных целей по завершении финансирования оказанных образовательных услуг.

В предлагаемой методике оценки предметом оценки эффективности расходов бюджетов на общее образование является оценка эффективности бюджетных расходов на оказание общеобразовательных услуг.

Субъектами исследования являются финансовые органы разных уровней власти и органы управления образованием.

На наш взгляд, процедура оценки эффективности использования бюджетных средств на общее об-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: [федер. закон: принят Гос. Думой 31 июля 1998 г. (ред. от 03.03.2016)] [Электронный ресурс] // СПС система «Консультант Плюс». Режим доступа: Законодательство: Версия Проф. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/>

разование должна проводиться по следующему алгоритму [3]:

1. Выбор и расчет показателей эффективности.
2. Оценка показателей эффективности на основе методов сравнения.
3. Заключение об уровне эффективности.

Оценка эффективности использования бюджетных средств на общее образование должна учитывать:

- динамику расходов бюджета на общее образование;
- динамику результатов деятельности образовательных учреждений.

Разработка методики оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование требует выработки принципов оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование и установления системы показателей эффективности бюджетных расходов.

В основу предлагаемой методики оценки эффективности использования бюджетных средств на общее образование заложены следующие принципы [4]:

- 1) принцип целеполагания, предполагающий, что оценка эффективности основывается на применении показателей результатов, которые отражают установленную цель для финансирования сферы общего образования;
- 2) принцип временности, устанавливающий, что оценка эффективности должна включать как расчет показателей эффективности, так и анализ их в динамике;
- 3) принцип компаративности, когда оценка эффективности расходов бюджетов содержит сравнение показателей эффективности.

Оценка эффективности использования бюджетных средств на образование может быть произведена при использовании показателей, которые позволяют количественно оценить результативность таких расходов, при этом, объем и динамика профинансированных расходов в сфере образования должны обеспечить удовлетворенность населения оказанными образовательными услугами.

В основе методологического подхода для оценки эффективности использования бюджетных средств на образование мы предлагаем использовать систему показателей оценки непосредственных и конечных результатов. Такой подход позволяет увязывать произведенные бюджетные расходы на образование с их отдачей, оценить их социальную и экономическую эффективность, обеспечить взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами [3].

Оценка эффективности бюджетных расходов на общее образование должна включать систему показателей, позволяющих учитывать конечные результаты деятельности, отражающие цель финансирования сферы образования – обеспечение населения общим образованием надлежащего качества и современного уровня.

Показатель конечного результата должен охарактеризовать эффект, полученный по итогу предоставленных получателям образовательных услуг, т.е. должен отражать удовлетворение потребности получателя и иметь значение для общества, отражая оценку качества оказываемых услуг. Таким показателем в сфере общего образования может являться показатель, отражающий результаты образовательного процесса и усвоение обучающимися образовательных программ общего образования.

Необходимо, чтобы система показателей эффективности расходов бюджета на финансирование общеобразовательных услуг удовлетворяла следующим требованиям [5]:

- в максимальной степени должна охватить направления расходов, курируемых соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации, и стоящие перед ним задачи;
- показатели и их значения должны интерпретироваться с точки зрения характеристики эффективности расходования средств бюджета на финансирование общеобразовательных услуг;
- система показателей не должна допускать возможность административного влияния на конечные значения показателей, а также чисто формального выполнения возложенных функций без реального повышения качества предоставляемых услуг;
- система показателей должна обеспечивать их сопоставимость между учреждениями, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями и в том числе с учетом временного аспекта.

Оценку эффективности бюджетных расходов на образование предлагаем построить на основе сравнительного метода, а именно, путем сравнения показателей с учетом временного тренда (т.е. показателей текущего периода в сравнении с предыдущим периодом); сравнение показателей с лучшим их значением; со средним значением и др.

Для оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование предлагаем использовать показатели [4]:

1. Экономической эффективности – отражает объем полученных образовательных услуг на единицу затрат. Рассчитывается как соотноше-

ние объема оказанных образовательных услуг к величине расходов на их оказание (стоимость услуги) и определяется по формуле:

$$\text{Ээ} = \text{Voу} / \text{Роу}, \quad (1)$$

где Ээ – экономическая эффективность бюджетных расходов на общее образование;

Voу – объем оказанных образовательных услуг (непосредственный результат);

Роу – расходы на оказание общеобразовательных услуг.

2. Результативности – рассчитывается как отношение конечного результата к непосредственному результату деятельности в области общего образования и определяется по формуле:

$$P = P_k / \text{Voу}, \quad (2)$$

где P – результативность бюджетных расходов на оказание общеобразовательных услуг;

P_k – конечный результат деятельности.

3. Общая эффективность расходов бюджета (социально-экономическая эффективность) – рассчитывается как произведение показателей экономической эффективности и результативности и определяется по формуле:

$$\text{Эсэ} = \text{Ээ} * P, \quad (3)$$

где Эсэ – общая эффективность расходов бюджета (социально-экономическая) на обеспечение образовательных услуг;

При этом, большему значению показателя общей эффективности расходов бюджета (социально-экономической) соответствует большая эффективность бюджетных расходов на общее образование.

На основе анализа значений показателя общей эффективности расходов бюджета (социально-экономической) устанавливается уровень социальной и экономической эффективности расходов бюджета региона, муниципального образования или образовательного учреждения. По результатам проведенного анализа производится ранжирование территорий (учреждений) по показателю общей эффективности расходов бюджета (социально-экономической).

Для оценки достигнутого уровня значений указанных показателей необходимо рассчитать сравнительные индикаторы результативности и эффективности:

- Сравнительный индикатор результативности расходов бюджета (динамики расходов бюджета) рассчитывается как соотношение результативности расходов бюджета в текущем периоде

к базисному. Расчет данного индикатора позволяет учесть прирост результатов по отношению к достижению ранее определенной программной цели.

Значение индикатора больше единицы позволяет говорить о положительной динамике результативности расходов бюджета.

- Сравнительный индикатор эффективности расходов бюджета (динамики расходов бюджета) рассчитывается как соотношение сравнительного индикатора результативности расходов бюджета (динамики расходов бюджета) к изменению расходов бюджета на общее образование (динамики расходов бюджета).

Значение индикатора больше единицы позволяет говорить о положительной динамике эффективности расходов бюджета.

Итоги оценки сравнительных индикаторов позволяют делать выводы об эффективности бюджетных расходов на общее образование:

- эффективность снизилась в сравнении с предыдущим периодом;
- эффективность находится на том же значении, что и в предыдущем периоде;
- эффективность увеличилась по отношению к предыдущему периоду.

По результатам оценки должно быть составлено заключение, которое отражает результаты проведенной оценки.

Результаты оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование могут быть использованы при разработке бюджетной политики публично-правовых образований, в ходе распределения средств бюджета между учреждениями общего образования, которые показывают положительное изменение по результативности (эффективности) бюджетных расходов (динамику расходов бюджета).

С целью улучшения качества образовательных услуг возможно применение механизма формирования и распределения ассигнований бюджета (дополнительные бюджетные средства могут предоставляться в форме субсидии на иные цели) между образовательными учреждениями, которые показывают положительное изменение результативности в дополнение к субсидии на выполнение задания по оказанию образовательных услуг.

Так, в зависимости от результатов, достигнутых образовательным учреждением, распределение ассигнований бюджета в форме субсидии на иные цели необходимо производить в зависимости от

вклада данного образовательного учреждения, т.е. пропорционально с учетом результатов его деятельности. При этом, предлагаем делать акцент не на абсолютных показателях результатов деятельности, а на показателях, позволяющих учитывать изменение результативности учреждений образования. Данная мера создаст стимулы для учреждений общего образования и заключается в стремлении улучшить качество оказываемых услуг. При этом «отстающие» учреждения образования имеют неформальные преимущества, так как школам, которые уже показывают высокие результаты сложнее повышать их в дальнейшем.

Вместе с тем, показатели, характеризующие непосредственный результат (количество учащихся), по-прежнему должны оставаться основой при планировании и финансировании бюджетных расходов на общее образование и гарантировать требуемый (необходимый) объем бюджетных ресурсов для реализации образовательных программ общего образования в рамках конституционных, базовых гарантий и обязательств государства.

Применение предложенной автором методики оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование позволит анализировать динамику изменения полученного результата эффективности израсходованных целевым образом бюджетных средств на оказание общеобразовательных услуг, даст возможность своевременно выявлять причины отклонений в расходовании государственных средств и принимать оперативные управленческие решения по их устранению, способствует формированию экономических стимулов у общеобразовательных организаций к повышению качества предоставляемых услуг.

Список литературы

1. Елистратова Е.Ю. Анализ расходов федерального бюджета на образование и их эффективность в условиях реализации программы по модернизации системы образования в РФ // Путеводитель предпринимателя. Научно-практический сборник трудов. 2013. Выпуск XVIII. С. 102–114.
2. Инновационные процессы в российской экономике. Коллективная монография / под ред. Веселовского М.Я., Кировой И.В. М.: Научный консультант, 2016. 327 с.
3. Макаров Ю.Н., Хрусталёв Е.Ю. Финансово-экономические механизмы согласования корпоративных интересов субъектов интегрированных структур // Экономический анализ: теория и практика. 2010. № 37.
4. Намитулина А.З. Оптимизация расходов госбюджета на развитие предприятий ОПК // МИР (Модернизация. Инновация. Развитие). 2014. № 20. С. 29–32.
5. Елистратова Е.Ю. Повышение эффективности бюджетных расходов на финансирование общеобразовательных услуг // МИР (Модернизация. Инновация. Развитие.). 2016. Том 7, № 1(25). С. 176–179.
6. Костина О.И., Губернаторова Н.Н. Проблемы финансирования образовательных учреждений и пути их преодоления // Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет. Серия: Экономика и управление. 2015. № 5. С. 103–105.
7. Кутасова Т.Л. Образование как социальный институт / Т.Л. Кутасова, К. Королева // Теория и практика общественного развития. 2005. № 2. С. 25–28.
8. Федорова И.Ю., Елистратова Е.Ю. Совершенствование механизма финансирования системы образования // Финансовый журнал Государственного университета Министерства финансов Российской Федерации. 2012. № 1. С. 149–158.
9. Проблемы устойчивого сбалансированного развития регионов в современных условиях: коллективная монография / под ред. Гнездовой Ю.В. М.: Научный консультант, МАБиУ. 2016. 227 с.
10. Dudin M.N., Prokof'Ev M.N., Fedorova I.J., Frygin A.V. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. 2014. № 11(9), 5. P. 370–373.

METHODICAL ASPECTS OF EFFECTIVENESS EVALUATION EXPENDITURE BUDGET FOR PROVIDING COMPREHENSIVE SERVICES IN VIEW OF THEIR INSTITUTIONAL FEATURES

Elena Elistratova

Abstract

The article presents the author developed a methodological approach for assessing the effectiveness of budget expenditures for the provision of general education services, treating them as institutionally significant costs that impact on the development of the social environment. The proposed methodology the author evaluate the effectiveness of budget expenditures to evaluate the economic and incl socio-economic efficiency of budget spending. Having considered the proposals by the author of the budget appropriations allocation approach, taking into account the results of the use of budget funds in the sphere of general education.

The purpose / objectives of the work: the development of methodology to assess the effectiveness of budget spending in education with a view to improving the management and efficiency of educational organizations.

Conclusions / relevance. The practical significance of the results of the study is to develop a unified scheme of evaluating the effectiveness of budget expenditures and improve the quality of their management. The measures that allow to establish a direct link between the budget allocated and performance indicators of educational institutions. The proposed algorithm in the article can be used in the practice of the authorities related to the management of public expenditure in the current conditions.

Keywords: educational services, methods of assessment to comprehensive service costs, efficiency and institutional feature of the overall cost of education, improving the efficiency of spending.

Correspondence: Elistratova Elena Yu., Finance University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradsky avenue, Moscow, 125993), Russian Federation, lenok-1987@yandex.ru

Reference: Elistratova E. Yu. Methodical aspects of effectiveness evaluation expenditure budget for providing comprehensive services in view of their institutional features. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2016, vol. 7, no. 4, pp. 205–210. doi: 10.18184/2079-4665.2016.7.4.205.210

References

1. Elistratova E. Ju. The analysis of expenses of the federal budget on education and their efficiency in the conditions of implementation of the program on education system modernization in the Russian Federation. *Guide of entrepreneur. Science and practice publication*: Col. of scientific. works, 2013, vol. XVIII, pp. 102–114. (In Russ.)
2. Innovation processes in the Russian economy. Collective monograph / Ed. Veselovsky M.J., Kirov I.V. M.: Publishing house "scientific consultant", 2016. 327 p. (In Russ.)
3. Makarov N.Yu., Khrustalev E.Y. Financial and economic mechanisms for coordinating corporate interests of the subjects of the integrated structures. *The economic analysis: theory and practice*, 2010, no. 37. (In Russ.)
4. Namitulina A.Z. Optimization of budget expenditures on the development of defense industry enterprises. *MIR (Modernizacija. Innovacii. Razvitie) = M.I.R. (Modernization. Innovation. Research)*, 2014, no. 20, pp. 29–32. (In Russ.)
5. Elistratova E.Ju. Improving the efficiency of expenditure for financial support comprehensive services. *MIR (Modernizacija. Innovacii. Razvitie)* = *M.I.R. (Modernization. Innovation. Research)*, 2016, vol. 7, no. 1(25), pp. 176–179. (In Russ.)
6. Kostina O.I., Gubernatorova N.N. Problems of financing of educational institutions and ways of overcoming. *Bulletin Educational Consortium Srednerussky University*. Series: Economics and Management, 2015., no. 5, pp. 103–105. (In Russ.)
7. Kutasova T.L. Education as a social institution / T.L. Kutasova, K. Queen. *Theory and practice of social development*, 2005, no. 2, pp. 25–28. (In Russ.)
8. Fedorova I.J., Elistratova E.J. Enhancement of the Education System Financing Mechanism. *Financial journal*, 2012, no.1, pp. 149–158. (In Russ.)
9. Problems of sustainable balanced development of regions in modern conditions: the collective monograph / Edited. Ed. Socket Y. M.: Publishing house "Scientific consultant" – MABiU, 2016. 227 p. (In Russ.)
10. Dudin M.N., Prokof'Ev M.N., Fedorova I.J., Frygin A.V. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems. *Life Science Journal*, 2014, no. 11(9),5, pp. 370–373. (In Eng.)