

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный университет»

На правах рукописи

Антипина Кристина Владимировна

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ
ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ
ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ**

Направление подготовки
38.04.01 «Экономика»

**АВТОРЕФЕРАТ
МАГИСТЕРСКОЙ ДИССЕРТАЦИИ**

2019



Работа выполнена в ФГБОУ ВО
«Комсомольский-на-Амуре государственный университет»
на кафедре «Экономика, финансы и бухгалтерский учет»

Научный руководитель:

кандидат экономических наук, доцент
Яковлева Татьяна Анатольевна

Рецензент:

доктор экономических наук, доцент
Ершова Татьяна Борисовна,
заведующий кафедрой Экономики ФГБОУВС
«Амурский гуманитарно-педагогический
государственный университет»

Защита состоится «22» февраля 2019 года в 09 часов 00 мин. на заседании государственной аттестационной комиссии по направлению 38.04.01 – «Экономика» при Комсомольском-на-Амуре государственном университете по адресу: 681013, г. Комсомольск-на-Амуре, пр. Ленина, д.27, ауд. 310/1.

Автореферат разослан «18» февраля 2019 г.

Секретарь ГЭК



Н.В. Кудрякова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы магистерской диссертации. Решение задач, поставленных перед образованием в рамках государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы, невозможно без принятия мер по повышению эффективности использования бюджетных ресурсов в сфере образования.

В результате развития методов бюджетирования, применяемых в сфере образования, в качестве одного из способов повышения эффективности использования бюджетных средств применяется финансирование бюджетных учреждений исходя из достигнутых (планируемых) результатов деятельности.

Основанные на данном подходе методики оценки эффективности расходов бюджетов на общее образование позволяют оценить лишь результативность бюджетных расходов и не устанавливают количественную взаимосвязь между расходами бюджетов и показателями деятельности общеобразовательных учреждений. В этой связи существует необходимость уточнения теоретических основ и методического инструментария оценки эффективности бюджетных расходов образовательных организаций, в том числе учреждений общего образования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель магистерской диссертации заключается в разработке предложений по совершенствованию методического инструментария оценки эффективности расходов бюджетов учреждений общего образования.

Исходя из поставленной цели, определены следующие задачи работы:

- сформулировать особенности расходов бюджетов на общее образование в соответствии с задачами современной социально-экономической политики;
- определить организационно-правовые основы бюджетных

расходов на общее образование;

- выявить классификационную характеристику факторов, влияющих на эффективность расходов бюджетов общеобразовательных учреждений;

- разработать методологические подходы к оценке эффективности расходов бюджетов учреждений общего образования;

- разработать и обосновать направления совершенствования методического инструментария оценки эффективности расходов бюджетов учреждений общего образования.

Теоретической и методологической базой исследования явились работы таких зарубежных исследователей, как М. Абьян, А. Афонсо, Б. Клементс, Г.М. Левин, М. Фаррел, Е. Ханушек, Г. Хатри, которые рассматривают вопросы теории и методологии оценки эффективности государственных расходов. Несмотря на важность изложенных ими подходов и сформулированных выводов, применение результатов исследований в отечественной практике ограничено в силу отличительных условий функционирования образовательных учреждений в Российской Федерации.

В отечественной литературе отдельные аспекты оценки эффективности бюджетных расходов освещены в работах А.М. Лаврова, А.В. Улюкаева, А.Г. Игудина, Н.В. Фадейкиной, А.Г. Силуанова, Е.В. Бушмина, Т.Л. Клячко, А.С. Бараховского, М.Ю. Гараджа, М.Д. Дуганова, Н.Г. Типенко и других.

Анализ научной литературы по проблематике финансирования расходов бюджета на общее образование позволяет сделать вывод, что вопросы, связанные эффективностью этих расходов и их оценкой, недостаточно освещены. Иными словами, методика оценки эффективности бюджетных расходов требует дальнейшей доработки и совершенствования.

Информационной базой исследования послужили данные Министерства образования Хабаровского края, данные отчетности учреждений образования Комсомольского муниципального района.

При анализе предмета исследования и формировании выводов по его результатам использовались аналитический и системный методы. В ходе исследования также применялись традиционные статистические методы: табличный, графический, сравнения и другие методы, соответствующие поставленным задачам.

Основные результаты исследования:

- обозначены организационно-правовые основы бюджетных расходов на общее образование
- выявлены и классифицированы факторы, влияющие эффективности бюджетных расходов на общее образование
- проведен сравнительный анализ региональных методик оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование;
- сформулированы предложения по дополнению определенными инструментами методики оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование;
- описана поэтапно технология применения дополненной методики;
- апробирована дополненная методика оценки эффективности бюджетных расходов на примере общеобразовательных учреждений Комсомольского муниципального района.

Научная новизна полученных результатов состоит в расширении методического инструментария оценки эффективности расходов бюджетов учреждений общего образования.

Практическая ценность заключается в использовании полученных в рамках магистерской диссертации результатов и разработанных на их основе предложений в практику работы Муниципального казенного учреждения «Централизованная бухгалтерия учреждений образования» Комсомольского муниципального района Хабаровского края.

Структура и объем диссертации определены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Работа состоит из введения, трех глав,

заклучения, списка использованных источников. Текст диссертации изложен на 74 страницах, содержит 10 таблиц, 7 рисунков.

2. ОСНОВНЫЕ ИДЕИ, ВЫВОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В главе «Теоретические основы бюджетных расходов на образование и методика оценки их эффективности» рассмотрены особенности расходов бюджетов на общее образование, которые определяются длительностью обучения, большим охватом населения, особой социально-экономической ролью общего образования и выраженной территориальной привязанностью.

Определены и классифицированы факторы, оказывающие существенное влияние на формирование расходов бюджетов на общее образование, их долю в общем объеме бюджетных расходов и в конечном итоге – на эффективность расходов бюджетов (рисунок 1).



Рисунок 1 – Факторы эффективности расходов бюджетов на общее образование

В соответствии с законодательством Российской Федерации о разграничении полномочий между различными уровнями власти реализация полномочий осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов. В связи с этим основная часть бюджетных расходов на финансирование общеобразовательных услуг приходится на региональные и местные бюджеты. Распределение бюджетных расходов на общее образование по уровням бюджетной системы РФ за период с 2012 по 2017 гг. представлено на рисунке 2.



Рисунок 2 – Структура расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на общее образование

На представленной диаграмме видно, что за пять лет произошло снижение доли средств федерального бюджета в общем объеме расходов консолидированного бюджета РФ на общее образование. Соответственно доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ возросла с 93 до 97 %, что привело к усилению финансовой нагрузки местные и муниципальные бюджеты в части средств, расходуемых на общее образование, и повысило актуальность проблемы более эффективного использования бюджетных средств.

Для оценки эффективности расходов бюджетов РФ на общее образование рассмотрен методологический подход, в основу которого заложено использование трех показателей: экономической эффективности бюджетных расходов, результативности бюджетных расходов и

продуктивности (социально-экономической эффективности) бюджетных расходов (таблица 1). Такой подход позволяет связать произведенные бюджетные расходы на общее образование с их отдачей, а также социальной и экономической эффективностью, обеспечивает увязку между расходами бюджетов и достигнутыми результатами.

Таблица 1 – Показатели эффективности бюджетных расходов

Показатель	Единицы измерения	Сущность	Формула расчета
Экономическая эффективность	чел. /млн. руб.	объем государственных (муниципальных) услуг, полученный на единицу затрат	$Ef = \frac{\text{Государственная услуга}}{\text{стоимость услуги}}$
Результативность	%	соотношение показателя конечного результата деятельности (общественно значимого результата деятельности) к непосредственным результатам деятельности	$P = \frac{\text{Конечный результат}}{\text{Государственная услуга}}$
Продуктивность (социально-экономической эффективности)	чел. /млн. руб.	соотношение величины конечного общественно значимого достигнутого результата и объема затрат на его достижение	$E = \frac{\text{Конечный результат}}{\text{Стоимость услуги}}$ $E = Ef * P$

Кроме того, данная методика оценки эффективности и результативности бюджетных расходов на общее образование, дополненная определенным инструментарием, позволяет анализировать динамику изменения эффективности и результативности и принимать решения по корректировке бюджетных расходов.

В главе «Анализ эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации на общее образование» проведен анализ расходов консолидированных бюджетов за период с 2010 по 2017 гг. (рисунок 3), который позволил выявить следующие тенденции:

- расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за рассматриваемый период выросли с 6636,9 млрд. р. в 2010 году до 10810,1 млрд. р. в 2017 году, то есть на 63%;

– расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на образование за рассматриваемый период выросли с 1450,9 млрд. р. в 2010 году до 2690,1 млрд. р. в 2017 году, то есть на 85 %;

– расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на общее образование за рассматриваемый период выросли с 821,6 млрд. р. в 2010 году до 1315,2 млрд. р. в 2017 году, то есть на 60 %;

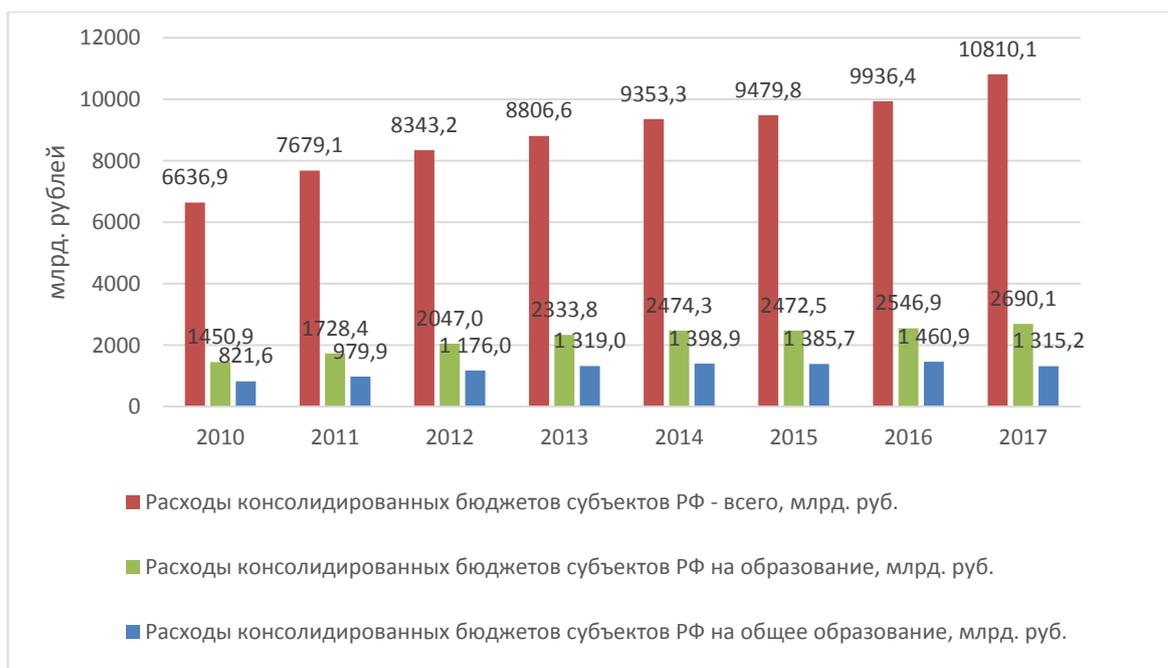


Рисунок 3—Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Важнейшим фактором формирования расходов бюджета на общее образование выступает численность обучающихся в соответствующих образовательных учреждениях, так как при использовании нормативно-подушевого подхода финансирование осуществляется в расчете на одного обучающегося. На рисунке 4 можно проследить динамику численности обучающихся общеобразовательных учреждений за 2012-2016 годы.

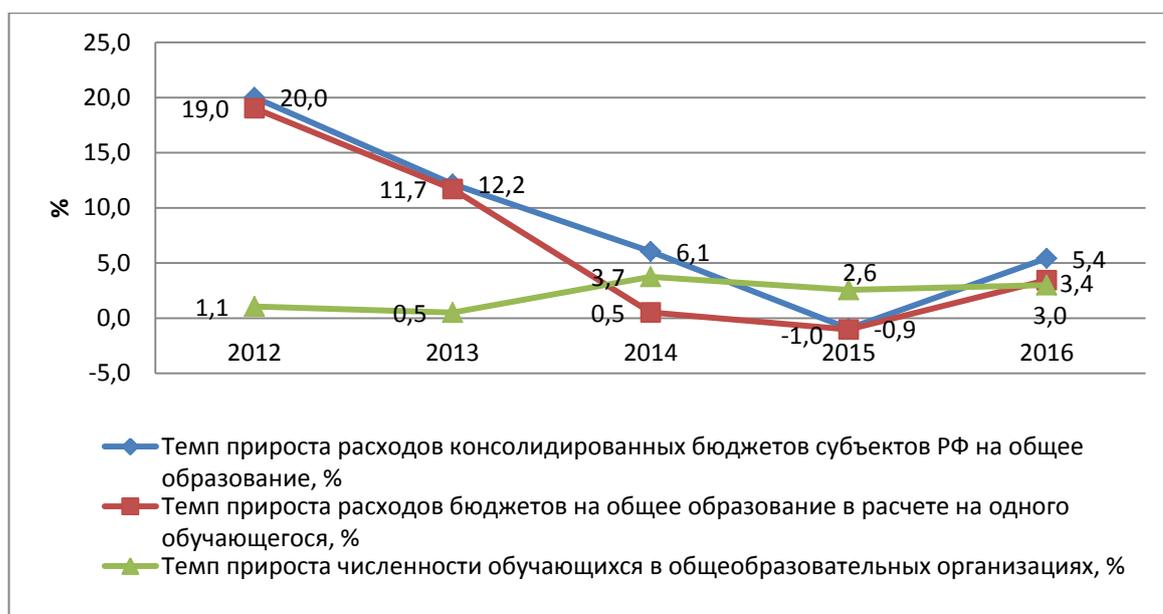


Рисунок 4 – Динамика численности обучающихся общеобразовательных учреждений за 2012-2016 годы

На графике (см. рисунок 4) видно, что происходит постепенное увеличение темпа роста обучающихся общеобразовательных организаций в стране на фоне снижения темпов прироста расходов, как на общее образование в целом, так и на одного обучающегося до 2015 года. В 2016 году наблюдается изменение тенденции.

Сравнительный анализ статистических показателей позволяет сделать вывод, что, несмотря на рост объема расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на общее образование в абсолютном и относительном выражении, они не коррелируют с факторами, оказывающими влияние на объем расходов бюджетов на общее образование, что затрудняет повышение качества государственных (муниципальных) образовательных услуг общего образования. Это, в конечном счете, отрицательно сказывается на эффективности расходов бюджетов на общее образование.

Проведен сравнительный анализ методик оценки эффективности расходов бюджета на общее образование, реализуемых на региональном уровне, как правило, в рамках ежегодной оценки эффективности реализации государственных программ субъектов РФ в области образования. При этом каждый регион разрабатывает свою методику оценки, исходя из своих

приоритетов и сложившейся практики. На настоящий момент подобные методики разработаны, утверждены и применяются фактически во всех 85 регионах России.

Изучение содержания региональных методик позволило разделить их на три группы по критерию используемых индикаторов (рисунок 5).



Рисунок 5 – Группировка региональных методик оценки эффективности бюджетных расходов

Основной объем расходов муниципальных бюджетов Хабаровского края на общее образование осуществляется в соответствии с государственной программой «Развитие образования в Хабаровском крае» и соответствующими муниципальными программами.

Эффективность реализации программ определяется исходя из соотношения доведенных объемов бюджетных ассигнований к объёмам государственных услуг и соотнесение полученного результата с плановыми значениями показателей. По сути, эффективность реализации программ оценивается «полнотой» использования бюджетных средств и достигается выполнением в полном объеме государственных заданий образовательными организациями в пределах направленных бюджетных ассигнований.

Данный подход к оценке эффективности расходования бюджетных средств на общее образование является недостаточно действенным, так как:

- не позволяет оценить бюджетные расходы с позиции эффективности, так как производится оценка исполнения бюджетных ассигнований и достигнутых запланированных индикаторов;
- не позволяет оценить эффективность бюджетных расходов на уровне отдельного учреждения общего образования;
- не позволяет персонифицировать ответственность за низкую эффективность использования бюджетных средств.

Далее изучена методика оценки эффективности расходов бюджетов на общее образование, применяемая в Комсомольском муниципальном районе. На основе чего сделан вывод об отсутствии механизма, позволяющего увязать финансирование образовательной организации с показателями выполнения государственного (муниципального) задания, характеризующими качество оказанной государственной (муниципальной) услуги (конечные результаты). В рамках существующей методики не проработан механизм учета результатов оценки эффективности и результативности деятельности общеобразовательных организаций при формировании расходов бюджетов на общее образование.

В главе «Предложения по совершенствованию методики оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование»

С целью совершенствования методики оценки эффективности бюджетных расходов на общее образование предлагается использовать систему показателей, учитывающих непосредственные и конечные результаты деятельности, отражающие конечный социально-экономический эффект от использования бюджетных средств (см. таблицу 1).

Для выявления тенденции эффективности бюджетных расходов на общее образование предлагается дополнить методику расчетом индикаторов эффективности в динамике.

Динамика результативности расходов бюджета рассчитывается по формуле:

$$\Delta Pi = \frac{Pi1}{Pi0}, \quad (1)$$

где ΔPi - динамика результативности расходов бюджета на общее образование в i -м учреждении общего образования;

$Pi1$ - результативность расходов бюджета на общее образование в i -м учреждении общего образования в текущем периоде;

$Pi0$ - результативность бюджетных расходов представляет собой индикатор, характеризующий изменение результатов деятельности общеобразовательных организаций в текущем периоде в сопоставлении с базисным периодом.

После расчета индикатора динамики результативности бюджетных расходов на общее образование можно сделать следующие выводы:

- если $\Delta Pi \geq 1$, то учреждение общего образования демонстрирует положительную динамику результативности расходов бюджета;
- если $\Delta Pi < 1$, то учреждение общего образования демонстрирует отрицательную динамику результативности расходов бюджета.

Динамика продуктивности (социально-экономической эффективности) расходов бюджета на общее образование рассчитывается по следующей формуле:

$$\Delta Ei = \frac{\Delta Pi}{\Delta Si}, \quad (2)$$

где ΔEi - динамика продуктивности (социально-экономической эффективности) расходов бюджета на общее образование в i -м учреждении общего образования;

ΔPi - динамика результативности расходов бюджета на общее образование в i -м учреждении общего образования;

ΔSi - динамика бюджетных расходов на оказание государственных (муниципальных) общеобразовательных услуг в i -м учреждении общего образования.

Динамика эффективности бюджетных расходов на общее образование характеризует соотношение изменения результатов и изменения расходов на достижение данных конечных результатов.

После расчета индикатора динамики продуктивности (социально-экономической эффективности) бюджетных расходов на общее образование можно сделать следующие выводы:

– если $\Delta Ei \geq 1$, то учреждение общего образования демонстрирует положительную динамику продуктивности (социально-экономической эффективности) расходов бюджета;

– если $\Delta Ei < 1$, то учреждение общего образования демонстрирует отрицательную динамику продуктивности (социально-экономической эффективности) расходов бюджета.

По результатам оценки сравнительных индикаторов эффективности бюджетных расходов на общее образование может быть сделано следующее заключение:

– эффективность расходов бюджета на общее образование понизилась в сравнении с предыдущим годом;

– эффективность расходов бюджета на общее образование осталась на уровне предыдущего года;

– эффективность бюджетных расходов на общее образование повысилась по сравнению с предыдущим годом.

В том случае, когда установлено снижение эффективности расходов бюджета учреждения общего образования в течение не менее трех лет оценки, можно говорить о неэффективности расходования бюджетных средств в сфере общего образования.

Предложенная методика предполагает, что оценка эффективности расходов бюджетов учреждений общего образования осуществляется

ежегодно в рамках системы органов исполнительного управления в сфере образования.

Апробация предложенной методики оценки эффективности бюджетных расходов выполнена на примере четырех общеобразовательных учреждений Комсомольского муниципального района: МБОУ СОШ сельского поселения «Поселок Молодежный» (1); МБОУ СОШ Уктурского сельского поселения (2); МБОУ СОШ сельского поселения «Село Большая Картель» (3); МБОУ СОШ Снеженского сельского поселения (4).

Расчеты показателей эффективности расходования бюджетных средств выполнены в соответствии с предложенной методикой и их результаты сведены в таблицу 2.

Таблица 2 - Показателей результативности и эффективности бюджетных расходов общеобразовательных организаций Комсомольского муниципального района в 2017 году

Показатели	Сущность показателя	Значение показателя			
		1	2	3	4
Экономическая эффективность (Ef), чел. /млн. руб.	Количество учащихся /затраты на обучение	6	7	5	8
Результативность (P), %	Число учащихся, успевающих на «хорошо и «отлично» /общий контингент учащихся	49	34	64	47
Продуктивность бюджетных расходов (E), чел. /млн. руб.	Число учащихся, успевающих на «хорошо и «отлично»/затраты на обучение	3	2	4	4

Согласно произведенным расчетам показатель экономической эффективности в школах Снеженского сельского поселения и Уктурского сельского поселения является наиболее высоким (на один миллион рублей в год предоставляется услуга в виде обучения 8 и 7 человек соответственно), в школах сельского поселения «Село Большая Картель» и сельского поселения

«Поселок Молодежный» этот показатель составил 5 и 6 человек на один миллион рублей соответственно. Это говорит о том, что школы сельского поселения «Село Большая Картель» и сельского поселения «Поселок Молодежный» предоставляют свои услуги дороже, чем школы Снеженского сельского поселения и Уктурского сельского поселения.

Показатели результативности демонстрируют другую тенденцию: школа сельского поселения «Село Большая Картель» является наиболее результативной и показатель в ней равен 64 %. Это свидетельствует о том, что данная школа в большей степени достигает той цели, для которой предназначена ее деятельность, и приносит более высокий положительный результат для обучающихся.

Итоговый показатель продуктивности (социально-экономической эффективности) бюджетных расходов наиболее высоким оказался в школах сельского поселения «Село Большая Картель» и Снеженского сельского поселения – 4 человека на один млн. рублей. Следовательно, сочетание достигнутого результата при заданном наборе ресурсов и их эффективное использование в этих школах более рациональное, чем в двух других школах выборки.

В школе сельского поселения «Село Большая Картель» сложилась обратная ситуация: при достаточно высоком показателе результативности, показатель экономической эффективности имеет низкое значение.

В рамках муниципального образования – Комсомольского муниципального района были рассчитаны диапазоны значений показателя продуктивности (социально-экономической эффективности) бюджетных расходов с учетом всех общеобразовательных организаций для возможности разделения учреждений общего образования на типы в зависимости от эффективности бюджетных расходов. Данные приведены в таблице 3.2.

Таблица 3 – Типы учреждений общего образования в зависимости от эффективности бюджетных расходов

Значение показателя продуктивности бюджетных расходов, чел. / млн. руб.	Тип учреждения	Образовательное учреждение
$E \geq 6$	учреждение общего образования с высокой эффективностью бюджетных расходов	
$3 \geq E \geq 5$	учреждение общего образования со средней эффективностью бюджетных расходов	МБОУ СОШ сельского поселения «Поселок Молодежный», МБОУ СОШ сельского поселения «Село Большая Картель», МБОУ СОШ Снеженского сельского поселения
$E > 3$	учреждение общего образования с низкой эффективностью бюджетных расходов	МБОУ СОШ Уктурского сельского поселения

Учитывая данную классификацию общеобразовательных учреждений Комсомольского муниципального района можно сделать вывод, что в школах сельского поселения «Поселок Молодежный», сельского поселения «Село Большая Картель», Снеженского сельского поселения эффективность расходования бюджетных средств находится на среднем уровне, а в школе Уктурского сельского поселения бюджетные средства расходуются не эффективно, следовательно, необходимо принять меры для повышения данного показателя.

2 Результаты оценки показателей эффективности бюджетных расходов на общее образование с применением метода сравнения представлены в таблице 4.

Таблица 4 – Сравнительные индикаторы эффективности бюджетных расходов общеобразовательных организаций Комсомольского муниципального района в 2017 году

Показатель	1	2	3	4
Динамика результативности (ΔP)	1,02	0,98	1,08	1,06
Динамики продуктивности бюджетных расходов (ΔE)	1,01	0,96	0,95	0,99

По итогам 2017 года положительная динамика результативности бюджетных расходов наблюдается в трех школах из четырех, кроме школы сельского поселения «Село Большая Картель». Однако рост результативности расходов не обусловил рост их продуктивности (социально-экономической эффективности): в школе Снеженского сельского поселения эффективность снизилась на 1,0 %, в школе Уктурского сельского поселения эффективность снизилась на 5,0 % по сравнению с 2016 годом.

Предлагается использовать данную методику оценки эффективности расходов бюджетов учреждений общего образования *ежегодно* в рамках системы органов исполнительного управления в сфере образования с целью стимулирования роста результативности расходования бюджетных средств в сфере общего образования.

Основные положения и результаты диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

1 Яковлева, Т.А., Антипина, К.В. Комплексная оценка эффективности финансирования общеобразовательных учреждений / Научно-техническое творчество аспирантов и студентов: материалы 47-й научно-технической конференции студентов и аспирантов, Комсомольск-на-Амуре, 10-21 апреля 2017 г. – Комсомольск-на-Амуре: ФГБОУ ВО «КНАГТУ». – 2017.

2 Яковлева, Т.А., Антипина, К.В. Методика оценки эффективности бюджетных расходов общеобразовательных учреждений / Т.А. Яковлева, К.В. Антипина // Учёные записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. – 2018. - № IV-2 (36) «Науки о человеке, обществе и культуре». – С. 81-85.