ПОДХОДЫ К МЕТОДИКЕ ОЦЕНКЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Третьяков М.Н.

заместитель директора по общим вопросам, Березовское муниципальное автономное учреждение «Спортивно-оздоровительного комплекса «Лидер» (Россия), 623700, Россия, Свердловская область, г.Березовский, ул.Спортивная, д. 7, tretyakov-lider@mail.ru

Качанова Е.А.

кандидат экономических наук, доцент, декан факультета экономики и менеджмента Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, elena.kachanova@uapa.ru

УДК 658.115
ББК 65.292

Цель. Рассмотрение основных научных подходов к методике оценке экономической эффективности деятельности подведомственных учреждений в условиях реформирования сектора государственных и муниципальных услуг.

Научная новизна. Исследование методов оценки финансового состояния муниципальных учреждений, так как отсутствует единый методологический подход к определению и исчислению показателей эффективности учреждения.

Методы исследования. Контент-анализ основных научных подходов; анализ финансовых планов и отчетности учреждения; сравнения, обоснования.

Результат. Модель, оценивающая качество и эффективность использования бюджетных ресурсов: показатели качества управления финансами (бюджетными и внебюджетными), показатели эффективности управления государственными (муниципальными) активами, показатели оценки коррупционности при закупке товаров и услуги и другое.

Ключевые слова: государственное учреждение, оценка эффективности, методика

© Третьяков М.Н., Качанова Е.А. , 2014

APPROACHES TO METHODOLOGIES FOR ASSESSMENT OF ECONOMIC EFFICIENCY OF STATE (MUNICIPAL) INSTITUTIONS IN THE CONDITIONS OF REFORMING THE BUDGET SECTOR

Tretyakov M.N.
Deputy Director for General Affairs, Berezovsky municipal autonomous institution «Sports and recreation complex «Leader»(Russia), 623700, Sportivnaya st., 7, Berezovsky city, Sverdlovsk region, tretyakov-lider@mail.ru

Kachanova E.A.
Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Dean of the Faculty of Economics and Management, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Room 510, Yekaterinburg, 620990, Russia, elena.kachanova@uapa.ru

Purpose. Consideration of the main scientific approaches to methodologies for assessment of economic efficiency of subordinate institutions in terms of reforming government and municipal services sector.

Третьяков М.Н., Качанова Е.А.

Scientific novelty. Investigation of methods for assessing the financial condition of municipal institutions, as there is no single methodological approach for the definition and calculation of performance indicators of institution.

Methods. Content analysis of basic scientific approaches; analysis of financial plans and reporting agencies; comparison study.

Results. The model evaluates the quality and effectiveness of the use of budgetary resources: indicators of quality of financial management (budget and extrabudgetary), performance indicators of state (municipal) assets evaluation indicators of corruption in the procurement of goods and services, and more.

Key words: government agency, performance evaluation, the methodology.

Проводимая публично-правовыми образованиями России реформа бюджетного сектора экономики оказывает определенное влияние на объем и структуру расходов публичных финансов и особенно их составляющую на уровне муниципальных образований, где сосредоточено достаточное количество бюджетных организаций. Бюджетный сектор решает важнейшие задачи по воспроизводству населения локальных территорий - городских и сельских поселений - обеспечивая его различными услугами, призванными быть общедоступными и бесплатными. Такие услуги относятся, в основном, к социальным, и включают в себя, услуги общего образования, первичной и скорой медицинской помощи, физической культуры и спорта, организации досуга и отдыха, другие. В силу сложившейся ментальности российского населения, сильной его дифференциации по уровню доходов, преобладания, особенно в сельских районах, малообеспеченных категорий, значимость таких услуг крайне высока и, у большинства граждан, ассоциируется со степенью «заботы государства», в лице государственных и органов местного самоуправления. Современная трансформация одновременно финансовой основы института местного самоуправления России и бюджетного сектора экономики в условиях рыночного хозяйствования крайне актуализируют выше обозначенные проблемы, в том числе с позиции сокращения в принципе доходных источников местного бюджета, возможной приватизации объектов муниципального имущества и невысокого уровня и качества жизни населения, в большинстве регионов России [4].

Таким образом, масштабные преобразования принципов организации деятельности некоммерческих организаций РФ, подведомственных органам власти и управления породили объективную необходимость в проведении анализа эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений, так как результаты аналитических процедур позволяют оценить управление финансовыми ресурсами и реальность внешней информации об их использовании [1].

По мнению автора, деятельность государственных (муниципальных) учреждений имеет двойственный характер. С одной стороны, она направлена на выполнение социальных задач в виде обеспечения населения государственными (муниципальными) услугами. С другой стороны, в результате поэтапного изменения бюджетного законодательства итоги деятельности государственных (муниципальных) учреждений прямо соизмеряются с объемом предоставленного финансирования. Присутствие экономической составляющей в оценке эффективности государственных (муниципальных) учреждений обусловлено и тем, что в настоящее время многие из них осуществляют не только бюджетную, но и иную так называемую приносящую доход или предпринимательскую деятельность.

Вышесказанное обуславливает основной параметр понятия экономической эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений [2] – многогранность, и определяет сложность анализа. Положение усугубляет и тот факт, что, не смотря на принятие ряда нормативно - правовых актов, в действующем законодательстве не обозначен перечень и порядок расчета показателей эффективности деятельности государственных учреждений.

С точки зрения автора, методика проведения анализа включает два блока: анализ финансового состояния, расчет показателей эффективности.

Оценка финансового состояния государственных (муниципальных) учреждений – новейшее направление анализа, ставшее актуальным в последнее время. В не многочисленных публикациях на данную тему предлагается при исследовании финансового состояния государственных (муниципальных) учреждений проводить анализ динамики и структуры баланса активов и пассивов, финансовых результатов и расчет коэффициентов, таких, например, как:

– коэффициент самофинансирования – отношение сумм доходов организации по приносящей доход деятельности и бюджетных средств;

– коэффициент структуры активов – отношение сумм финансовых активов и активов по приносящей доход деятельности [3].

Отсутствие единого методологического подхода к определению и исчислению показателей эффективности, привело к тому, что к настоящему времени раз-

работаны отдельные модели или системы показателей.

Так, Марков С.Н. для оценки эффективности определяет необходимость выбора основного результативного показателя деятельности учреждения и его соотнесение с объем затраченных бюджетных ресурсов. В результате рассчитывается коэффициент, характеризующий эффективность использования бюджетных средств. Данный автор предлагает универсальную методику оценки эффективности деятельности образовательных учреждений, включающую:

– определение единого показателя качества предоставления образовательных услуг, характеризующего основную цель деятельности (первый показатель);

– установление объема бюджетных средств по отдельному учреждению (второй показатель);

– исчисление коэффициента эффективности использования бюджетных средств (отношение первого и второго показателя) по учреждению и расчет среднего значения данного коэффициента;

– ранжирование учреждений на группы эффективности: высокая (коэффициент на 5 и более процентов превосходит средний), средняя (диапазон коэффициента от -5 до + 5% от среднего значения); низкая (остальные);

– определение эффективных и неэффективных бюджетных расходов. Эффективный объем бюджетных расходов – отношение первого показателя и коэффициента эффективности использования бюджетных средств учреждения с наивысшим его уровнем. Процент эффективных расходов – отношение эффективного и фактического объемов бюджетных расходов образовательного учреждения. Процент неэффективных расходов – разность 100 % и процента эффективных расходов [5].

Валеев А.Р. при оценке эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений определяет возможность использования таких показателей как:

– объема ресурсов: численность всех работников учреждений, врачей в учреждениях здравоохранения, среднего медицинского персонала в учреждениях здравоохранения в расчете на 10000 человек населения;

– стоимости ресурсов: отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников государственных (муниципальных) учреждений физической культуры и спорта к среднемесячной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона; средняя номинальная начисленная заработная плата работников учреждений начального профессионального образования;

– показатели обеспеченности ресурсами: площадь на одного занимающегося в учреждениях образования;

показатели качества бюджетного процесса и эффективности использования государственных ресурсов: показатели качества управления финансами, показатели эффективности управления государственными активами, показатели оценки коррупционной ситуации и т.д. [6]

Морозов В.А., Морозова О.К. используют для оценки эффективности прагматический критерий, модель которого представлена ниже:

Прагматический критерий = Коу х Кку / З, (1)

где

Коу – показатель объема услуг;

Кку – показатель качества услуг;

З – затраты на выполнение услуг в год [7, с. 16].

Затраты в целях расчета эффективности классифицируются на условно-минимальные расходы, необходимые для обеспечения деятельности учреждения (Змин) и условно-дополнительные расходы, направленные на повышение эффективности деятельности учреждения (Дельта З).

Показатель качества услуг исчисляется по формуле:

Кку = Р / Ц + R (А - З), (2)

где

А – затраты на оказание услуги в случае ее оказания коммерческими

организациями;

Ц – цель деятельности в количественном выражении;

Р – результат деятельности в количественном выражении;

R – показатель альтернативности [7].

Результат, выраженный в количественном выражении, разделенный на поставленную цель, также выраженную в количественном выражении, равен единице, если организация достигает поставленные перед ней цели.

Показатель альтернативности определяется экспертным путем. Он равен нулю, если данный вид услуг не может быть оказан ни одной коммерческой организацией. В случае если затраты ниже, чем стоимость предоставления услуги альтернативным способом, Кку будет больше единицы, если затраты государственных (муниципальных) учреждений высоки, то Кку будет меньше единицы. Эффективной следует считать деятельность учреждения, если Кку больше или равен единице.

Коэффициент объема предоставления услуг рассчитывается по формуле:

Коу = Дельта Коу / Дельта З, (3)

где Дельта Коу – изменение объема предоставленных услуг по сравнению с предыдущим периодом [7].

Если дополнительные затраты не увеличивают

коэффициент объема предоставленных услуг, а уменьшают его, то расходы являются неэффективными.

В мировой практике в отличие от отечественной накоплено достаточно опыта в части оценки экономической эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений. Например, в США используются такие модели оценки эффективности деятельности образовательных учреждений как:

- модель, основанная на оценке показателя, характеризующего долю учащихся, овладевших математикой и чтением, приходящейся на 1000 денежных единиц бюджетных расходов в расчете на одного учащегося. Образовательные учреждения, имеющие высокий показатель являются более эффективными, чем образовательные учреждения с низким уровнем показателя;
- модель, основанная на оценке индекса эффективности и влияющих на него факторов. Для отдельного школьного округа рассчитывается индекс эффективности (отношение процента выпущенных учащихся к бюджетным расходам на одного учащегося конкретного школьного округа в сравнении с квартилем бедности, к которому относится данный округ). Школьные округа с высоким индексом эффективности признаются эффективными.

Ближе всего к оценке эффективности учреждений, по нашему мнению, модель представленная Валеевым А.Р. так, как в этой модели мы можем использовать для анализа очень важные показатели, которые играют огромную роль в управлении учреждением. При этом на первое место мы предлагаем поставить показатель качества эффективности использования государственных (муниципальных) ресурсов: показатели качества управления финансами (бюджетными и внебюджетными) [8], показатели эффективности управления государственными (муниципальными) активами, показатели оценки коррупционной ситуации и т.д.

Попытаемся оценить экономическую эффективность деятельности муниципального учреждения физической культуры и спорта – на примере Березовского муниципального автономного учреждения (МАУ) «Спортивно-оздоровительный комплекс «Лидер». На основании данных из плана финансово-хозяйственной деятельности на 1.10.2014 г. (Таблица 1) учреждения видно, что плановые показатели поступлении от оказания услуг на платной основе составляют 24,8 % от

Таблица 1 - Объемы бюджетного и внебюджетного финансирования МАУ «Лидер» на 01.10.2014г.

Наименование показателя	План	Факт
Субсидия на выполнение муниципального задания	13876200	10381620
Поступления от оказания услуг на платной основе	3430000	2516341,55

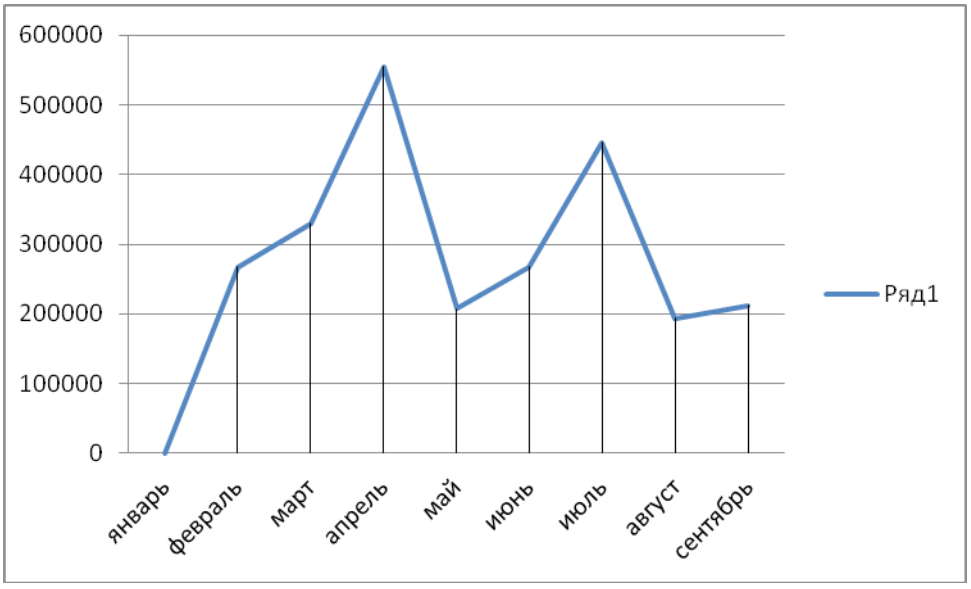


Рис.1. Объемы поступления денежных средств от оказания услуг на платной основе МАУ «Лидер»

субсидии на выполнение муниципального задания

Данные по поступлению денежных средств от оказания услуг на платной основе мы можем увидеть на графике, где ярко прослеживается сезонность оказания услуг СОК «Лидер» так, как основной пик приходиться на середину весны.

Так же стоит отметить, что основной доход учреждение получает от сдачи помещений в аренду – это является для учреждения стабильным доходом, в отличии от платных услуг. СОК «Лидер» только с 1 января 2014 года работает в статусе автономного учреждения, поэтому делать выводы по эффективности его предпринимательской деятельности пока рано, но стоит отметить, что в 2012 году доходы учреждения от оказания услуг на платной основе составляли 1116000 рублей.

Представленные цифровые показатели позволяют отметить, что объемы поступления средств от предпринимательской деятельности (сдача имущества в аренду и доходы от платных услуг) составляют сейчас достаточно небольшой объем от обеспечения деятельности, имеют сезонный характер и зачастую не приносят экономической выгоды в связи с трудностями согласования ассортимента, тарифов на платные услуги и ставок арендной платы. Экономическая эффективность деятельности учреждения на современном этапе в большей степени определяется своевременностью и полнотой бюджетного финансирования на цели выполнения муниципального задания в целях обеспечения населения услугами физической культуры и спорта.

Таким образом, авторы считают, что практический аспект использования показателей экономической эффективности определяется: спецификой деятельности государственных (муниципальных) учреждений; необходимостью выбора критериев для установления показателей эффективности; отсутствием единой методики оценки эффективности бюджетных средств; проблемами нормативного регулирования. Не смотря на то, что в настоящее время не определена единая система показателей применимых для оценки эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений, автор считает, что наиболее целесообразно использовать не абсолютные, а относительные показатели.

Исходя из представленных положений, авторам представляется, что на современном этапе как никогда назрела необходимость определения на законодательном уровне методики оценки эффективности деятельнотси учреждений и рекомендуемого перечня показателей, сформированного с учетом таких требований как объективность, ясность, сравнимость, достаточность, экономичность. Иными словами, показатели экономической эффективности деятельности учреждений, подведомственных органам власти и управления должны быть в полном объеме и четко сформулированы с учетом специфики сферы использования бюджетных средств[9], могут быть сопоставлены во времени и в разрезе нескольких организаций одного вида деятельности, должны формироваться с минимально возможными затратами.

Литература:

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (ред. от 28.12.2013) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. О Комментариях (комплексных рекомендациях) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ: Письмо Минфина России от 22.10.2013 № 12-08-06/44036 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Башарова О.Г. Разработка системы экономических показателей для оценки эффективности деятельности учреждений образования // Экономический анализ: теория и практика. 2011. № 28. С. 56 - 61.
4. Качанова Е.А. Оценка влияния реформы бюджетного сектора экономики на структуру местного бюджета: современное состояние; перспективы развития // Финансы. 2011. № 1. С. 16 - 28.
5. Марков С.А. Методика оценки эффективности использования бюджетных расходов образовательными учреждениями // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 7. С. 21- 29.
6. Валеев В.Р. Методические рекомендации по оценке эффективности использования межбюджетных трансфертов, выделяемых бюджетами муниципальных образований в рамках реализации целевых программ и проектов. М.: НИИ СП. 2010. 57 с.
7. Морозов В.А., Морозова О.К. Оценка эффективности деятельности бюджетного учреждения органами государственного и муниципального управления // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2009. № 3. С. 15-19.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 17.12.2004 № 145-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (действующая

редакция от 30.01.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

References:

1. Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of state (municipal) institutions: Federal Law of May 8, 2010 № 83-FZ (ed. from 12.28.2013) [e-resourse]. Access of reference and legal system “ConsultantPlus”.
2. Comments (integrated advice) on issues related to implementation of the provisions of the Federal Law of 08.05.2010 N 83-FZ: Letter of the Russian Finance Ministry of 22.10.2013 № 12-08-06 / 44036 [e-resourse]. Access of reference and legal system “ConsultantPlus”.
3. Basharova O.G. Development of the system of economic indicators to assess the effectiveness of the educational institutions // Economic analysis: theory and practice. 2011. № 28. P. 56 - 61.
4. Kachanova E.A. Assessing the impact of the reform of the budget sector of the economy on the structure of the local budget: the modern state; prospects of development // Finance. 2011. № 1. P. 16 - 28.
5. Markov S.A. Methods of assessing the efficiency of budget expenditure by educational institutions // Management of economic systems: electronic scientific journal. 2012. № 7. P. 21- 29.
6. Valeev V.R. Methodical recommendations on the assessment of the effectiveness of the use of intergovernmental transfers, allocated budgets of municipalities in the implementation of targeted programs and projects. M.: Research center SP. 2010. 57 p.
7. Morozov V.A., Morozova O.K. Evaluation of the effectiveness of budgetary institutions by state and municipal government // Accounting in the budgetary and noncommercial organizations. 2009. N 3. P. 15-19.
8. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of 17.12.2004 № 145-FZ [e-resourse]. Access of reference and legal system “ConsultantPlus”.
9. On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ (current version from 30.01.2014) [e-resourse]. Access of reference and legal system “ConsultantPlus”.