

АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ

В статье представлены результаты анализа показателей аудита эффективности расходов на муниципальную систему общего образования при нормативно-подушевом финансировании в 2014-2017 годах на примере двух субъектов Российской Федерации: Иркутской области и Забайкальского края. Анализ показал, что финансовая экономия достигается за счет интенсификации труда педагогических работников в рассматриваемых субъектах, что может привести к ухудшению качества образования в будущем. В связи с этим, необходимы дальнейшие исследования, призванные увязать финансовую эффективность осуществляемых расходов и социальные последствия.

Ключевые слова: субвенция, регион, эффективность, образование, норматив.

S.K. Sodnomova

AUDIT OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC SPENDING ON EDUCATION

The article presents the results of the analysis of the indicators for assessing the effectiveness of expenditures on the municipal system of general education in normative per capita financing in 2014–2017, using the example of two constituent entities of the Russian Federation: the Irkutsk Region and the Zabaikalsky Region. The indicators of economy, effectiveness, productivity of the use of allocated funds were determined, which allow to make about the prospects of this method. However, a more detailed analysis showed that financial savings are achieved by intensifying the work of pedagogical workers in the subjects under consideration, which may lead to a deterioration in the quality of education in the future. In this regard, further research is needed to link the financial effectiveness of spending and social impact.

Keywords: subvention, region, efficiency, education, standards.

Обеспечение равного доступа всем гражданам к качественному образованию является одной из основных стратегических целей государственной политики. Особенности финансирования системы образования, применения современных методов управления бюджетными средствами рассматривались в трудах Сорокиной Т. В. [8], Тараканова В. В. [9], Файберг Т. В. [10]. Оценка региональных различий, разнообразие подходов представлена в работах Абанкиной И. В. [1], Варламова Б. А., Абакумова А. Д. [2], Деркачева П. В. [4], Коокуевой В. В. [5], Абрамовой Е. М. [6], Южаковой Т. А. [11].

Аудит эффективности по расходам на образование проведен по двум субъектам – Иркутская область и Забайкальский край.

Для определения экономности, результативности и продуктивности использования субвенции на общее образование за 2014-2017 годы нами рас-

считан размер средневзвешенного норматива на общее образование, который определен путем деления объема финансирования (субвенции на общее образование) на численность конечных получателей социальных благ в виде образования.

Таблица 1

Информация о контингенте обучающихся, численности педагогических работников в муниципальных общеобразовательных организациях и объеме финансирования оплаты труда Иркутской области за 2014–2017 гг.

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Численность обучающихся на конец г., чел	276 091	287 039	295 608	304 875
Среднесписочная численность педагогических работников за год, чел.	21 568,9	21 121,8	20 912,6	20 918,6
Объем субвенции на общее образование, млн р.	16 929,8	16 311,3	17 213,2	17 480,9

Для определения экономности за 2015-2017 гг. необходимо рассчитать условный объем субвенции на образование, который находим путем умножения норматива на общее образование соответствующего года на численность воспитанников и обучающихся предыдущего периода и получаем показатель $Субвенция_0$: ($Субвенция_0^{2014} - Субвенция_1^{2015 \times 2014} = 16\,929,8 - 15682$).

Данный условный объем субвенции на образование необходимо сравнить с фактическим объемом субвенции за предыдущий период. Проведенный анализ показывает, что 2015 г. произошло увеличение показателя экономности относительно 2014 г. на 1 247,8 млн р. Результаты представлены в табл. 2.

Таблица 2

Условный объем субвенции на образование в Иркутской области

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Численность обучающихся на конец г., чел	276 091	287 039	295 608	304 875
Норматив на одного обучающегося в год, тыс. р.	61 000	56 800	58 200	57 338
Условный объем субвенции на образование, млн	X	15 682,0	16 705,7	16 938,3

Соответственно можно сделать вывод, что в Иркутской области в 2015 г. количество предоставленных образовательных услуг, соответствующее уровню 2014 г., областному бюджету стоило меньше на 1 247,8 млн р. (–7,4 %).

В 2016 г. относительно предыдущего финансового года наблюдается отрицательная динамика показателя экономности, расчетный объем расходов областного бюджета ($Субвенция_1^{2016 \times 2015}$) составляет 16 705,7 млн р., что выше фактических расходов 2015 г. ($Субвенция_0^{2015} = 16\,311,3$) на 394,4 млн р. (+2,4 %). В 2017 г. наблюдается рост показателя экономности на 274,9 млн р.

Для оценки изменения показателя экономности за 2014–2017 гг. рассчитаем условный объем субвенции на общее образование на 2017 г., соответствующий количеству предоставленных образовательных услуг в 2014 г.:

$$\text{Субвенция}_1^{2017 \text{ к } 2014} = \text{Норматив}_1^{2017} \times \text{Услуга}_0^{2014} = 15\,820 \text{ млн р.}$$

Сравнение полученного результата с фактическими расходами областного бюджета за 2014 г. свидетельствует о повышении показателя экономности средств субвенции на общее образование за данный период на 1 099,3 млн р.

Для определения результативности необходимо рассчитать количество образовательных услуг, которое могло быть осуществлено при сохранении объема средств областного бюджета на уровне предшествующего периода.

Таблица 3

Расчет показателя результативности по Иркутской области

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Численность обучающихся на конец г., чел	276 091,0	287 039,0	295 608,0	304 875,0
Расчетная численность обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях при условии сохранения объема субвенции на общее образование на уровне предшествующего г. и использовании фактически сложившегося норматива на общее образование, чел.	X	298 059,9	280 262,9	300 404,9

Как видно из табл. 3, количество предоставленных образовательных услуг увеличивается в динамике при использовании равного объема финансовых ресурсов (увеличение результативности).

Изменение продуктивности при оценке эффективности использования средств областного бюджета в части субвенции на образование соответствует динамике средневзвешенного размера норматива на общее образование. Учитывая, что средневзвешенный размер норматива на образование в динамике снижается, можно делать вывод об увеличении продуктивности.

Рассмотрим эти показатели на примере Забайкальского края.

Таблица 4

Информация о контингенте обучающихся, численности педагогических работников в муниципальных общеобразовательных организациях и объеме финансирования оплаты труда Забайкальского края за 2014–2017 годы

Показатель	2014	2015	2016	2017
Численность обучающихся на конец года	195 022	195 010	196 393	198 595
Среднесписочная численность педагогических работников за год, чел.	18 309	17 815	17 815	17 756
Объем субвенции на общее образование, млн р.	9 558 ,19	9 991, 77	9 747 ,05	10 535, 68

В целом можно констатировать об общей тенденции сокращения численности педагогических работников при ежегодном увеличении численности обучающихся.

Показатель экономности в Забайкальском крае рассчитан по аналогии с Иркутской областью и было выявлено, что он имеет отрицательную тенденцию. В 2017 году количество предоставленных образовательных услуг, соответствующее уровню 2014 г., краевому бюджету стоило больше на 426,47 млн р. (+9 %), что подтверждается данными табл. 5.

Таблица 5

Условный объем субвенции на образование в Забайкальском крае

Показатели	2014	2015	2016	2017
Норматив на 1 обучающегося в год, тыс. р.	49 010,84	51 237,23	49 630,34	53 051,08
Условный объем субвенции на образование (млн р.)	X	9 992, 39	9 678, 41	10 418,86

При сравнении двух субъектов обращает внимание существенная разница в нормативах на одного обучающегося в год. В 2014 году норматив на 1 обучающегося в Забайкальском крае был на 24 % меньше, чем в Иркутской области и при росте в последующие годы на 12,4 % к 2017 году относительного базового периода не достиг норматива, рассчитанного в Иркутской области. Исходя из табл.6 показатель результативности снижается в динамике. Для выявления факторов, необходимо дополнительно провести анализ миграции населения, его плотности.

Изменение продуктивности при оценке эффективности использования средств бюджетов в части субвенции на образование соответствует динамике средневзвешенного размера норматива на общее образование.

Таблица 6

Расчет показателя результативности по Забайкальскому краю

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Численность обучающихся на конец г., чел	195 022	195 010	196 393	198 595
Расчетная численность обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях при условии сохранения объема субвенции на общее образование на уровне предшествующего г. и использовании фактически сложившегося норматива на общее образование(чел.)	X	186 547,7	201 323,8	183729.5

Из представленных данных обращает внимание тенденция сокращения численности педагогических работников в рассматриваемых субъектах. В Ир-

кутской области сокращение к началу 2018 г. за анализируемый период произошло на 650 чел., в Забайкальском крае на 553 педагога. При этом численность обучающихся с каждым годом увеличивается значительно, на начало 2017–2018 учебного года относительно 2014–2015 учебного года рост на 28 784 учеников в Иркутской области и на 3 573 ученика в Забайкальском крае.

Сохранение текущей динамики может привести к системным сбоям в образовании. Для предоставления требуемого количества часов, руководители образовательных организаций вынуждены наращивать нагрузку на каждого педагогического работника (см. коэффициент нагрузки в табл. 1 и табл. 4), либо снижать в целом количество преподаваемых часов (обеспечивать минимально необходимые часы), что может привести к снижению качества предоставляемого образования.

При рассмотрении вопросов финансового обеспечения особое значение имеют Указы № 597 и 599. В первом из них установлены ориентиры заработной платы работников системы образования. Как показывает анализ, достижение целевых показателей по средней заработной плате педагогических работников в первую очередь осуществляется за счет интенсификации труда.

Кроме того, произошло увеличение объективных факторов, которые негативно сказываются на финансовой эффективности использования средств субвенции на образование (средняя заработная плата педагогических работников, минимальный размер оплаты труда, внесение изменений в федеральные государственные образовательные стандарты).

В социальной сфере достаточно сложно оценить и посчитать взаимосвязь между расходом денежных средств и конечным результатом, а самое главное качеством результата, но это необходимо обязательно делать, чтобы повышение экономической эффективности не приводило к отрицательному социальному эффекту. Под социальным эффектом понимают способность хозяйствующего субъекта оказывать влияние на социальные процессы.

Повышение эффективности использования бюджетных средств в денежном выражении может различным образом влиять на социальный эффект.

Очень важно, на наш взгляд, при оценке нормативно-подушевого финансирования ориентироваться не только на эффективность использования бюджетных средств, но и оценивать социальные эффекты, имеющие долгосрочные проявления.

Статистика демонстрирует значительный рост нагрузки на педагогических работников, при этом если рассматривать данный показатель в разрезе всех территорий анализируемых субъектов, то ситуация еще критичней. Наибольшая интенсивность труда в региональных центрах и коэффициенты нагрузки выше средних показателей на 40 %. Рост размера оплаты труда педагогических работников, во исполнение Указа Президента РФ №597, например, за 2014–2017 годы возрос с 31 514,5 до 33 770,8 р. в месяц или на 7 %. Учитывая, что официальная инфляция только за 2014 и 2015 г. была на уровне 12 %, можем говорить о снижении реальных доходов.

Таким образом в первую очередь именно на труде педагогических работников построено повышение эффективности использования бюджетных средств в части субвенции на образование за 2014-2017 годы.

Список использованной литературы

1. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] / И. В. Абанкина, М. Ю. Алашкевич, В. А. Винарик, П. В. Деркачев, М. В. Меркулов, С. С. Славин, Л. М. Филатова; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. – М. : НИУ ВШЭ, 2016. – 64 с. – (Современная аналитика образования. № 6). – Режим доступа: https://ioe.hse.ru/data/2016/08/26/1121385457/CAO_6_электронный.pdf.
2. Варламов Б. А. Анализ подходов к финансированию системы образования за рубежом [Электронный ресурс] / Б. А. Варламов, А. Д. Аввакумова // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 6–1. – С. 99–102. – Режим доступа: <http://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=38401>.
3. Волкова Н. С. Законодательство в социальной сфере: проблемы измерения эффективности / Н. С. Волкова, О. Ю. Еремина // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 25–34.
4. Деркачев П. В. Межрегиональные различия в решении задачи повышения заработной платы педагогических работников // Вопросы образования. – 2016. – № 4. – С. 128–147.
5. Коокуева В. В. Финансирование образования в Российской Федерации и в зарубежных странах / В. В. Коокуева // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2013. – № 4 (142). – С. 46–55.
6. Общее образование: мониторинг эффективности / Е. М. Авраимова, О. А. Александрова, С. А. Белановский, Т. Л. Клячко и др. / под науч. ред. Е. М. Авраимовой, Г. С. Токаревой. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 470 с.
7. Сорокина Т. В. Финансовое обеспечение социально значимого бюджетного сектора субъекта Российской Федерации [Электронный ресурс] / Т. В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии (БГУЭП). – 2013. – № 1. – Режим доступа: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=17500>.
8. Тараканов В.В. Финансовое обеспечение индивидуальных траекторий обучения / В. В.Тараканов, Н. А. Кизатова // Финансы. – 2015. – № 11. – С. 52–55.
9. Файберг Т. В. Оценка динамики социально значимых расходов Иркутской области и факторы, ее определяющие [Электронный ресурс] / Т. В. Файберг // Известия Иркутской государственной экономической академии (БГУЭП). – 2014. – № 5 (97). – Режим доступа: <http://izvestia.bgu.ru/reader/article.aspx?id=19776>.
10. Южакова Т. А. Финансирование системы образования России (динамика расходов на образование: российский и международный опыт /

Т. А. Южакова, И. В. Каракчиева // Наука, техника и образование – 2015. – № 2 (8). – С. 87–93.

Информация об авторе

Содномова Светлана Константиновна – кандидат экономических наук, доцент, кафедра налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: sodnomovask@mail.ru.

Author

Sodnomova Svetlana Konstantinovna – PhD in Economics, Associate Professor, Chair of taxes and customs, Baikal State University, 11, Lenin str., Irkutsk, 664003, e-mail: sodnomovask@mail.ru.