

УДК 336.14:353

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ

О.С. Бранькова

инспектор Контрольно-счетной палаты г. Новосибирска

Дана оценка эффективности расходов бюджета Новосибирска на финансирование подведомственных управлению культуры и искусства мэрии муниципальных учреждений дополнительного образования детей. Для оценки использованы Стандарт финансового контроля № 104, методы сравнительной комплексной и рейтинговой оценки интегрального показателя, методика базовых индикаторов.

Ключевые слова: бюджет города, эффективность расходов, муниципальные учреждения дополнительного образования детей.

Ситуация в области образования в сфере культуры и искусства характеризуется комплексом системных проблем, которые решались путем внесения изменений в законодательство Российской Федерации. Однако основной массив нормативных актов не учитывает в достаточной мере специфику образования в указанной сфере, поэтому необходимы новые решения, ориентированные на удовлетворение потребностей граждан в образовании и духовном развитии и на сохранение уникальной системы подготовки музыкантов, артистов, режиссеров, хореографов, художников, скульпторов, дизайнеров и деятелей киноискусства.

Контрольно-счетной палатой г. Новосибирска (далее – Палатой) проведена оценка эффективности расходов бюджета на финансирование муниципальных бюджетных учреждений дополнительного образования детей (далее – МБОУ ДОД), подведомственных управ-

лению культуры мэрии г. Новосибирска. При этом применялась Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств, разработанная Счетной палатой РФ и трансформированная в Стандарт финансового контроля (СФК) № 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» [1].

Достижение целей бюджетного финансирования МБОУ ДОД анализировалось через систему показателей, объединенных в три группы: показатели экономической, продуктивности и результативности использования бюджетных средств. Показатели, примененные Палатой для оценки эффективности использования бюджетных средств, корреспондируют с отдельными утвержденными Министерством образования [2] целевыми показателями эффективности работы подведомственных Федеральному агентству по образованию феде-

ральных государственных образовательных учреждений, реализующих основные программы общего образования.

Экономичность использования бюджетных средств оценивалась посредством проверки способов приобретения необходимых для МБОУ ДОД ресурсов, соотношения стоимости лотов, выставленных на торги, со стоимостью муниципальных контрактов, заключенных по итогам конкурсов на приобретение основных средств, в том числе предназначенных для образовательного процесса [3].

Полученная экономия бюджетных средств от всех способов размещения муниципального заказа (путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона и без проведения торгов (запрос котировок)) составила в 2008 г. 13,1 % от начальной цены муниципального заказа, что позволило Палате сделать вывод об экономичности использования в 2008 г. бюджетных средств, выделенных МБОУ ДОД на приобретение оборудования, в том числе для учебных целей.

В 2009–2010 гг. закупки оборудования для МБОУ ДОД путем размещения муниципального заказа не производились, поэтому показатель экономичности при оценке эффективности использования бюджетных средств в 2009 и 2010 гг. не применялся.

Продуктивность [3] использования бюджетных средств в рамках данной проверки характеризуется динамикой соотношения объемов оказанных услуг и затраченных на получение результатов в течение анализируемого периода средств – материальных, финансовых и трудовых. Объем услуг, оказанных МБОУ ДОД в рамках данной проверки, сопоставлялся с численностью обучающихся в них детей и подростков.

Рост расходов на одного учащегося, наблюдаемый в анализируемом периоде, обусловлен по большей части переходом в 2009 г. работников МБОУ ДОД на новую систему оплаты труда. В 2010 г. по сравнению с 2008 г. в общих расходах учреждений доля расходов на оплату труда с начислениями увеличилась с 72,3 до 89,4 %, тогда как расходы на приобретение основных средств и материальных запасов сократились с 14,5 до 0,2 %.

Численность обучающихся на начало года в 2008–2010 гг. имеет устойчивую положительную динамику. Как следствие, расход бюджетных средств в расчете на одного ученика в 2010 г. уменьшился, что позволяет сделать вывод о более продуктивном использовании бюджетных средств.

Укрепление материально-технической базы учреждений, включая оснащение их музыкальными инструментами и специальным современным оборудованием, обеспечивающим возможность эффективной реализации программ художественного образования и творческого развития детей и молодежи, является приоритетной целью, обозначенной Концепцией развития образования в сфере культуры и искусства в РФ на 2008–2015 гг. [4] (далее – Концепция), и одной из функций управления культуры мэрии г. Новосибирска.

Вследствие ежегодного сокращения финансирования расходов на приобретение оборудования, в том числе для учебных целей, и материальных запасов в течение анализируемого периода износ основных средств учреждений в целом увеличился с 60,9 до 71,6 %, в том

числе износ основных средств для учебных целей – с 54,6 до 65,4 %. В ряде учреждений степень износа сценических костюмов и обуви, музыкальных инструментов и прочего учебного оборудования превысила 70 %. Так что материально-техническое состояние МБОУ ДОД не способствует обеспечению условий для художественного образования и творческого развития детей и молодежи.

Хотя в 2010 г. по сравнению с 2009 г. услуг оказано МБОУ ДОД больше при значительно меньшем объеме вложений в материальные запасы и основные средства, Палата не может сделать вывод о продуктивности использования материальных ресурсов, так как условия предоставления учреждениями услуг ухудшаются.

Согласно Концепции, развитию образования в сфере культуры и искусства должно способствовать обеспечение соответствующих условий для художественного образования и творческого развития детей и молодежи, то есть помимо достаточности и качественного состояния имеющегося в школах искусств оборудования необходимо наличие у них площадей для организации учебного процесса.

Используя показатель фондоотдачи относительно учебных площадей, рассчитанный как отношение количества обучающихся в школе к ее учебной площади, можно сделать вывод о заметных различиях в эффективности использования закрепленных за учреждениями помещений. По мнению Палаты, неэффективное использование учебных помещений в части объема оказанных услуг в человекочасах зависит не только от нежелания администраций ряда учреждений принять решение об оказании дополнительного объема услуг, но и от месторасположения учебного заведения – его приближенности к жилому массиву, транспортной развязке, от имиджа МБОУ ДОД. Как следствие, эффективность использования учебных помещений в учреждениях разная – порой при равном количестве учеников в пересчете на 1 м² учебной площади средняя продолжительность работы кабинетов отличается более чем в два раза.

По мнению Палаты, проблема повышения эффективности использования учреждениями учебных площадей заслуживает самого пристального внимания. Доля детей, получающих дополнительное образование в школах искусств Новосибирска, составляет 8,4 %, а по районам города этот показатель различается от 3,6 до 27,5 %. Стало быть, дети, проживающие в разных районах города, поставлены в неравные условия относительно возможности получения дополнительного образования художественно-эстетической направленности, ранней профессиональной ориентации. Более того, при существующем количестве МБОУ ДОД доля детей и подростков, имеющих возможность получить дополнительное художественно-эстетическое образование, в ближайшей перспективе сократится с 8,4 до 7,5 %, так как вследствие изменения демографической ситуации численность лиц в возрасте от 5 до 18 лет увеличится на 19 748 чел. (на 35,3 %).

Тем не менее, учитывая, что в 2010 г. по сравнению с 2009 г. численность обучающихся в школах искусств увеличилась, а располагаемая школами учебная площадь не изменилась, можно сделать вывод: в 2010 г.

учебные площадки в целом всеми МБОУ ДОД использовались более эффективно, значит, продуктивность использования ими материальных ресурсов (учебных площадей) в 2010 г. по сравнению с 2009 г. повысилась.

Концепцией развития образования в сфере культуры перед властными структурами всех уровней поставлена задача не только сохранить, но и развить сложившуюся систему образовательных учреждений дополнительного образования детей в сфере культуры и искусства (в частности, детских школ искусств).

Несмотря на отсутствие в отдельных учреждениях необходимых условий для предоставления услуг и недостаток качественного учебного оборудования, результативность показателей, характеризующих деятельность МБОУ ДОД, в 2010 г. была выше, чем в 2008–2009 гг.

В Новосибирске в 2010 г. сохранена система дополнительного образования детей в сфере культуры и искусства, сложившаяся за 2008–2009 гг. Она насчитывает 32 учреждения (11 музыкальных школ, 18 школ искусств и 3 художественные школы). Численность детей и подростков, обучающихся на начало года в школах искусств, на протяжении трех лет имеет незначительную положительную динамику.

Сохранности контингента обучающихся способствовало своевременное реагирование на происходящие в обществе социокультурные процессы. В учреждениях происходит перераспределение контингента обучающихся между различными специализациями и внедряются новые образовательные программы. Увеличилось количество преподавателей первой и второй квалификационных категорий, количество учащихся – победителей в творческих состязаниях разного уровня, поступивших в средние и высшие учебные заведения художественной направленности.

При сокращении финансирования из бюджета города конкурсно-фестивальных мероприятий в 2008–2009 гг. и полном его отсутствии в 2010 г. наблюдался рост количества проводимых конкурсно-фестивальных мероприятий (на 12,7 %) и участвующих в них детей и подростков (на 7,9 %). Этому способствовала регулярная спонсорская помощь учреждениям, превышающая 2 млн руб. ежегодно.

Положительная динамика рассмотренных показателей позволила Палате сделать вывод о более результативном использовании МБОУ ДОД бюджетных средств в 2010 г. по сравнению с 2009 г.

Для более объективной оценки эффективности расходов бюджета города Палатой использованы две методики.

Оценка эффективности расходов бюджета города на финансирование МБОУ ДОД в плане качества оказываемых услуг произведена методом сравнительной комплексной оценки и рейтинговой оценки интегрального показателя по формуле:

$$R_j = \sqrt{\sum_{i=1}^n (1 - x_{ij})^2} \rightarrow \min,$$

где R_j – интегральный показатель, характеризующий эффективность расходов бюджета города на дополнительное образование детей и подростков;

x_{ij} – формализованный показатель эффективности, получаемый путем сопоставления каждого показателя (целевого индикатора), использованного для оценки продуктивности и результативности деятельности учреждений, со значением фактически достигнутого в предыдущем периоде;

i – показатель эффективности оказываемых услуг;

j – сравниваемый период [5].

Для оценки эффективности расходов бюджета на финансирование муниципальных бюджетных учреждений дополнительного образования детей использованы показатели удельного веса педагогов высшей категории и педагогов без категории; педагогов, прошедших курсы повышения квалификации; сохранности контингента учащихся (бюджет); соотношения учащихся первого и выпускного классов; доли выпускников, поступивших в средние и высшие учебные заведения; доли учащихся, получивших стипендии, от их общего количества; доли обучающихся, принявших участие в конкурсно-фестивальных мероприятиях, а также получивших призы.

Рейтинговая оценка результатов деятельности МБОУ ДОД, подведомственных управлению культуры мэрии г. Новосибирска, в 2010 г. оказалась выше, чем в 2008–2009 гг.

В целях оценки эффективности расходов бюджета на дополнительное оказанные услуги, реально не обеспеченные бюджетным финансированием, применена методика базовых индикаторов, позволяющая оценить качество управления дополнительным художественно-эстетическим образованием детей и подростков в Новосибирске в 2010 г. Оценка производилась с использованием простых, комплексных и интегральных индикативных показателей [6].

Комплексные индикаторы, характеризующие достигнутые результаты при сложившемся уровне финансирования и материально-технического обеспечения МБОУ ДОД, в 2010 г. по сравнению с 2009 г. снизились. Рассчитанные значения комплексных индикаторов, показывающих изменение доли расходов бюджета на содержание МБОУ ДОД, оказывающих услуги в сфере культуры и искусства, в расходах бюджета в целом и в расходах на дополнительное образование свидетельствуют, что в 2010 г. дополнительному художественно-эстетическому образованию детей и подростков в Новосибирске как объекту муниципального управления уделялось меньше внимания по сравнению с 2009 г.

Динамика снижения показателей, характеризующих состояние системы дополнительного художественно-эстетического образования, опережает динамику снижения доли расходов бюджета на содержание МБОУ ДОД в расходах бюджета как на финансирование всех учреждений по внешкольной работе с детьми, так и в расходах бюджета города в целом. Недостаточное внимание органов исполнительной власти при распределении бюджетных средств к проблемам дополнительного художественно-эстетического образования детей и подростков как объекту управления не только не позволяет увеличить объем услуг, оказываемых МБОУ ДОД, но и предупреждает снижение качества этих услуг.

Для решения проблем детского дошкольного образования художественно-эстетического направления с учетом задач, прописанных в Концепции развития образования в сфере культуры и искусства, необходимо рас-

смотреть вопросы о возможности размещения дополнительных площадок МБОУ ДОД на базе общеобразовательных школ; о выделении МБОУ ДОД площадей, находящихся в оперативном управлении муниципальных учреждений и хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий и не используемых по назначению; о повышении эффективности использования МБОУ ДОД имеющихся учебных площадей. При планировании бюджета города на очередной финансовый год нужно предусмотреть средства на развитие имущественных комплексов учреждений, на проведение конкурсно-фестивальных мероприятий и участие в них детей и подростков для поддержания и развития творческой активности подрастающего поколения.

Литература

1. Стандарт финансового контроля № 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»: утв. Коллегией Счетной палаты Рос. Федерации от 9 июня 2006 г., протокол № 31К (668) // Государственный аудит. Право. Экономика. 2009. № 2. С. 86–94.

2. Об установлении целевых показателей эффективности работы федеральных государственных образовательных учреждений, реализующих основные про-

граммы общего образования, подведомственных Федеральному агентству по образованию: приказ М-ва образования и науки Рос. Федерации от 28 нояб. 2008 г. № 1762 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 2 марта 2009 г. № 9. С. 129–133.

3. Саунин А.Н. Эффективность бюджетных расходов: содержание понятия и методы определения // Государственный аудит. Право. Экономика. 2010. № 2. С. 17–23.

4. О Концепции развития образования в сфере культуры и искусства в Российской Федерации на 2008–2015 годы (вместе с Планом мероприятий по реализации Концепции развития образования в сфере культуры и искусства в Российской Федерации на 2008–2015 годы): распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 авг. 2008 г. № 1244-р (в ред. от 8 сент. 2010 г.).

5. Баранова И.В. Оценка эффективности управления муниципальными финансами: учеб.-метод. пособие. Новосибирск: САФБД, 2009. 47 с.

6. Гордин В.И. Разработка концепции применения контрольно-счетными органами системы базовых индикаторов для оценки качества муниципального управления: аналит. записка. Волгоград, 2009. 52 с.