

планка не должна снижаться

анализ результативности методики оценки
эффективности деятельности в сфере образования

Аннотация

Отмечено, что действующая система оценки эффективности деятельности органов регионального управления имеет ряд недостатков, которые не позволяют рассматривать ее как инструмент полностью корректной оценки. Эти недостатки касаются трех составляющих системы: состава показателей, способов сбора и обработки данных для расчета показателей и методов анализа показателей

Ключевые слова: эффективность регионального управления, экономическая эффективность и качество образования

Проблему повышения эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти в сфере образования, как и в ряде других сфер, выдвинул на первый план Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Результат заключен в качестве

Так, оценка эффективности деятельности органов регионального управления предусматривает анализ и сопоставление показателей, характеризующих:

- социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации, в том числе удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг и деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- эффективность использования бюджетных ресурсов;

**Филимонцева
Елена Михайловна**
соискатель,
Южный федеральный
университет
Rustle44@mail.ru

• ход реализации институциональных реформ. Экономическая эффективность деятельности органов регионального управления представляет собой соотношение стоимостного выражения общественно значимых результатов их деятельности (обобщающих итогов выполнения государственных функций и оказания государственных услуг) и стоимости ресурсов на их содержание.

Подход, принятый постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322, позволяет измерить больше динамику уровня эффективности, чем непосредственно саму эффективность. Оценка эффективности деятельности региональных органов управления предполагает наличие определенных критериев оценки результатов этой деятельности, в качестве которых выступают общепризнанные характеристики: качество и доступность образовательных услуг в сочетании с внутренней экономичностью расходов на образование. Следует учитывать, что для сферы образования *повышение эффективности – это в значительной мере новая задача.*

Оцениваются эффективность расходования бюджетных средств, динамика изменения показателей, характеризующих качество образования, степень внедрения инновационных методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям регионального управления, в том числе и в сфере образования

Результаты проведения оценки, согласно действующей методике, позволяют определить зоны, требующие приоритетного внимания региональных властей, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности региональных органов управления, в том числе, по оптимизации неэффективных расходов, а также выявить внутренние ресурсы (финансовые, материально-технические, кадровые и так далее) для увеличения заработной платы работников бюджетной сферы, повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

Исследование эффективности расходов на образование

С методической точки зрения российские исследования базируются в основном на оценке динамики различных показателей, характеризующих

систему образования, таких как доля образовательных расходов в общем объеме финансирования сферы образования; среднее число учебных заведений; соотношение числа учащихся и учителей; удельные расходы на одного учащегося и т.п. С содержательной точки зрения большая часть работ в области исследования эффективности расходов на образование посвящена анализу непосредственно финансовых показателей, иные же качественные и количественные характеристики системы образования исследуются недостаточно.

Оценка эффективности деятельности регионального управления образованием очень важна не только и не столько для формирования рейтингов, такая оценка необходима, прежде всего, для сравнительного анализа, выявления сильных и слабых сторон образовательной политики, ее обоснованной корректировки и повышения на этой основе качества и доступности образовательных услуг и эффективности использования бюджетных средств. Любая оценка включает три основных компонента: состав показателей, методы сбора исходной информации, методику расчета и анализа показателей.

Показатели характеризуют следующие параметры функционирования системы образования:

1. Уровень освоения государственного стандарта (качество образования).
2. Степень внедрения независимой внешней оценки знаний учащихся (ЕГЭ).
3. Отношение населения к качеству предоставляемых образовательных услуг.
4. Активность органов регионального управления в сфере образования во внедрении признанных передовыми механизмов финансирования образования (нормативное подушевое финансирование).
5. Уровень оплаты труда в образовании.

Оценка эффективности деятельности органов регионального управления в сфере образования, которая осуществлялась в соответствии с ранее действовавшей методикой расчета объема неэффективных расходов, имела существенный недостаток. Она осуществлялась путем сравнения со средними показателями или заданными нормативами.

**для сферы
образования
повышение
эффективности –
это в значительной
мере новая задача**

Наполняемость не всегда значима

В действующей методике оценки эффективности деятельности региональной администрации в сфере образования этот недостаток преодолен путем введения корректирующего коэффициента сетевых нормативов, который рассчитывается на основе коэффициента транспортной доступности и коэффициента дисперсности расселения для соответствующего региона. Между коэффициентом дисперсности расселения и количеством учащихся на одного преподавателя есть существенная (обратная) зависимость с коэффициентом корреляции 0,63, которую хорошо иллюстрирует приведенный ниже график (рис. 1).

Это означает, что территории с низкой дисперсностью расселения окажутся при расчете в лучшем положении, а с высокой – в худшем.

Следует отметить, что в случае изменения концепции оценки неэффективных расходов на основе перехода от расчета неэффективных расходов по показателям внутренней эффективности (средняя наполняемость классов, соотношение учащихся и преподавателей и т.д.) к расчету затрат на достижение конечных результатов, эта оценка могла бы осуществляться следующим образом.

Показатели конечных результатов соотносятся с расходами регионального консолидированного бюджета на образование в части соответствующих подсистем. Общий принцип расчета неэффективных расходов в Методике: сравнение фактической численности учителей (числа классов) с нормативной численностью (числом классов) и перемножение «избыточных» учителей (классов) на среднюю

подход, принятый постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года №322, позволяет измерить больше динамику уровня эффективности, чем непосредственно саму эффективность



Рис. 1. Взаимосвязь соотношения количества учащихся на одного преподавателя и дисперсности расселения по субъектам РФ

**любая оценка
включает
три основных
компонента:
состав показателей,
методы сбора
исходной
информации,
методику расчета
и анализа
показателей**

заработную плату учителей (или стоимость содержания одного класса).

В связи с этим основным становится вопрос о нормативной или «целевой» численности учителей или нормативном числе классов. В качестве целевой нормы Методикой предлагается соотношение: 15 учащихся на 1 учителя.

С опорой на этот целевой показатель, рассчитаны неэффективные расходы по регионам за 2008 год. Результат оценки: для большинства регионов «неэффективные расходы» составляют от четверти до половины бюджетных расходов на общее образование.

Главная причина отклонения от норматива (15) состоит в том, что значительная часть детей обучается на селе при более низкой реальной (и нормативной) наполняемости классов.

Исследование показало, что существующие нормы наполняемости классов для города и села различны, поэтому представляется целесообразным вести расчет отдельно по городским и сельским школам с учетом рекомендуемых значений наполняемости классов (город – 25 человек, село – 14 человек) в соответствии с Типовым положением об общеобразовательном учреждении [1, 2, 3].

Корректирующий коэффициент сетевых нормативов

Следует остановиться на анализе расчетного коэффициента, который должен частично учесть региональную специфику, в частности, особенность расселения (доля населения, живущего в мелких населенных пунктах), через так называемый *корректирующий коэффициент сетевых нормативов* (п. 34 Методики).

Корректирующий коэффициент сетевых нормативов – это преобразованный коэффициент расселения, перемноженный с преобразованным коэффициентом транспортной доступности. При таком подходе в более выгодном положении оказываются территории, где практически нет детей, обучающихся на селе.

Можно сделать заключение, что регионы с большой долей сельского населения заведомо попадают в лидеры по неэффективности, так как предложенный коэффициент не учитывает особенности рас-

предела школьникам на городских и сельских. А для сельских школ разрешена наполняемость на 44% ниже, чем для городских.

Установлено, что целесообразно корректирующий коэффициент сетевых нормативов применять ко всем регионам, имеющим ненулевой коэффициент расселения. Средний по России корректирующий коэффициент равен 1,118, то есть среднее целевое значение числа учеников, приходящихся на одного учителя, с учетом коэффициента сетевых нормативов в среднем по РФ равно 13,42 (15/1,118).

В результате проведенного анализа следует отметить, что для региона важно, чтобы в качестве «целевого» применялось именно скорректированное на коэффициент сетевых нормативов значение данного показателя. Общее снижение «неэффективных расходов» по тем регионам, для которых не был произведен учет расселения, и коэффициент сетевых нормативов равен 1, при учете расселения через коэффициент сетевых нормативов, составляет 29%.

В ходе исследования обоснованы изменения, предлагаемые в ту часть методики, по которой рассчитывается «неэффективность» в использовании педагогических кадров. Но есть еще часть расходов, связанная с прочим персоналом, расчет которого осуществляется по версии «лишних классов».

Кроме того, численность административного, учебно-вспомогательного, младшего обслуживающего персонала и педагогических работников, не осуществляющих учебный процесс, является оптимальной, если составляет 53% численности учителей (35% общей численности работающих). В целом по России число «избыточного персонала» в сфере общего образования по действующей Методике определения неэффективных расходов составляет: 27% от педагогического персонала; 56% от прочего персонала.

В среднем 41% всего персонала общеобразовательных школ является «избыточным».

По расчетам Минрегионразвития РФ, только по фонду оплаты труда из средств регионов РФ на общее образование 119,8 млрд руб. являются «неэффективными».

Всего расходы региональных консолидированных бюджетов на общее образование составили в 2008 году 733 млн руб. Заработная плата составляет при-

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007г. №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // База нормативно-правовых актов «Консультант Плюс: Региональное законодательство».
2. Типенко Н.Г. К вопросу совершенствования методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти РФ (Постановление Правительства №322): ЦК Профсоюзов работников народного образования и науки РФ. – №388 15.12.2009.

Литература

3. Указ Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 28 июня 2007 г. № 825 [Электронный ресурс] // База нормативно-правовых актов «Консультант Плюс: Региональное законодательство».

мерно 70% общих расходов. *То есть по Методике неэффективной признается до четверти расходов на заработную плату в учреждениях общего образования регионов.*

Представляется целесообразным пересмотреть определенное «целевое значение числа учащихся, приходящихся на одного учителя» с учетом изменения порядка учета коэффициента сетевых нормативов, отдельного учета учащихся городских и сельских населенных пунктов во избежание нарушения норм действующего законодательства и норм, утвержденных постановлениями правительства.

Подобные нарушения способны привести к существенному искажению величины неэффективных расходов по регионам РФ к реальному снижению эффективности бюджетных расходов, а следовательно, и качества общего образования.

Вывод

Действующая система оценки эффективности деятельности органов регионального управления имеет ряд недостатков, которые не позволяют рассматривать ее как в полной мере эффективный инструмент корректной оценки. Эти недостатки касаются трех составляющих системы оценки: состава показателей, способов сбора и обработки данных для расчета показателей и методов анализа показателей.

КСЭ

Elena M. Filimontseva

Applicant, Southern Federal University

Analysis of Performance of Estimation Procedure Efficiency of Activity in a Field of Education

Abstract

It is mentioned that existing system of activity efficiency estimation of regional management authorities has several disadvantages which do not allow consider it as implement of completely consistent assessment. Such disadvantages bear on three components of system: structure of figures, methods of data collection and processing for calculation of figures and methods of figures analysis.

Keywords: efficiency of regional management, economy efficiency and education quality