

Оценка и оценочная деятельность

УДК 336.144.31

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ЗАДАНИЯ

С.Н. МАКАРОВА,

кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов

E-mail: msn2004@list.ru

Сибирский федеральный университет,
г. Красноярск

В связи с внедрением программного бюджетирования в сферу государственных и муниципальных финансов проблема развития методического инструментария этого процесса приобретает особую актуальность. Подтверждением является существующая в настоящее время слабая согласованность показателей государственных (муниципальных) программ и государственных (муниципальных) заданий на оказание публичных услуг.

В процессе исследования решены задачи развития методологических принципов формирования и совершенствования методики оценки выполнения государственного (муниципального) задания.

В работе с помощью теоретических методов операций выявлены количественные и качественные характеристики государственных (муниципальных) заданий, проанализирована существующая их структура и синтезированы новые принципы формирования, которые формализованы в разработанной методике оценки эффективности выполнения государственных (муниципальных) заданий.

Предлагается использовать единую систему методологических принципов: организационно-правовых (единства, достоверности, адресности, прозрачности, самостоятельности, объективности) и методических (эффективности, определенности, однозначности, согласованности).

На основании предложенных изменений, выработанных с учетом методологических принципов формирования и оценки государственных (муници-

пальных) заданий, разработана методика определения интегральной оценки выполнения задания, формируемой из нормированных значений показателей качества услуги и показателей финансово-хозяйственной деятельности с учетом весовых коэффициентов.

Представлены результаты апробации методики на примере муниципальных заданий образовательным учреждениям г. Зеленогорска Красноярского края. Сделаны выводы о том, что практическое использование результатов исследования окажет положительное влияние на выбор адекватных показателей, характеризующих государственную (муниципальную) услугу, позволит получить реальную оценку финансово-хозяйственной деятельности учреждения, обеспеченную сравнением качества и затрат на оказание одинаковых с другими учреждениями государственных (муниципальных) услуг. В целом будет способствовать повышению качества управления финансами бюджетных и автономных учреждений.

Ключевые слова: государственное (муниципальное) задание, услуга, бюджет, программа, методика, принципы, эффективность

Введение

Преимуществом государственного (муниципального) задания как инструмента программного

бюджетирования является одновременное решение нескольких задач:

- планирование целей и результатов оказания услуги (работы);
- расчет потребности ресурсов для каждой услуги (работы);
- планирование деятельности учреждений в ключе программных задач.

Программа дает возможность составлять государственное (муниципальное) задание на среднесрочную перспективу с детализацией показателей в бюджетном периоде, а также является доступным информационным ресурсом, который позволяет оценить расходы бюджета в конкретных результатах. Необходимость перехода к использованию программного бюджета связана с требованиями рационального использования бюджетных средств [2].

Однако крупнейшей проблемой регионального моделирования и прогнозирования является достижение согласованности региональных прогнозов и программ [18]. Одной из причин несогласованности, по мнению автора, является слабое развитие методологических принципов и методических инструментов финансового обеспечения запланированных целей и задач.

Исследованию теоретических и практических аспектов формирования государственных (муниципальных) заданий, в том числе в рамках реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат, посвящен ряд работ отечественных экономистов.

Исследователи М.Л. Васюнина, Т.Е. Даниловских, Я.С. Даримова, В.В. Климанов акцентируют внимание на проблемных моментах формирования задания как организационно-правового документа [3, 6, 9]. Финансовые аспекты формирования государственного (муниципального) задания в связи с расчетом стоимости услуг представлены в работах И.Ю. Карандаева, Е.А. Козлова, Н.Г. Типенко [8, 10, 16]. Рекомендации по расчету субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, учитывающие особенности функционирования автономных и бюджетных учреждений, разработаны В.А. Корчинской [12]. Методический подход, предложенный Л.А. Пенюгаловой и А.С. Чулковым, позволяет проводить диагностику эффективности предоставления муниципальных услуг с помощью кластерного, дисперсионного, корреляционного и регрессионного анализа [14]. Отметим, что в зарубежной практике финансирования публичных услуг

особое внимание уделяется оценке качества услуг потребителями [21].

Однако проблема формирования государственного (муниципального) задания в контексте выбора адекватных показателей объема и качества услуг в рамках концепции эффективного государственного управления в общественном секторе экономики остается до сих пор мало разработанной. Требуются дополнительные научные исследования, направленные на обеспечение преобразований системы управления государственными (муниципальными) финансами на основе создания разнообразных бюджетных инструментов.

Практическая необходимость исследования методологических принципов формирования государственного (муниципального) задания обусловлена тем, что в 2012 г. закончился переходный период для учреждений, в результате которого финансирование осуществляется путем предоставления субсидии на выполнение задания [1, 20].

Однако законодательная и нормативная база, требования которой должны обеспечить эффективное управление государственными (муниципальными) ресурсами, не содержит четких правил формирования и финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий и подвержена регулярным изменениям [4, 5, 13, 19]. Практические задачи выбора показателей и разработки методик оценки выполнения задания остаются нерешенными. Использование формальных подходов к определению прогнозируемых характеристик объема и качества услуги приводит к тому, что итоговая оценка выполнения задания не является адекватным инструментом принятия управленческих решений.

Принципы формирования государственного (муниципального) задания

По мнению автора, применительно к государственному (муниципальному) заданию правомерно и необходимо обеспечить наличие единой системы методологических принципов, включающей организационно-правовые и методические принципы.

Применение организационно-правовых принципов единства, достоверности, адресности, прозрачности, самостоятельности, объективности государственного (муниципального) задания окажет положительное влияние на выбор показателей объема и качества услуги, на повышение эффективности

управления финансами бюджетных и автономных учреждений.

Применение методических принципов эффективности, определенности, однозначности, согласованности государственного (муниципального) задания будет способствовать повышению точности оценки финансово-хозяйственной деятельности, отражающие более реалистичные данные при сравнении показателей объема и качества услуг, а также затрат на оказание одинаковых услуг различными учреждениями.

Принцип единства предполагает соблюдение единых требований к структурным элементам и организации финансового обеспечения государственного (муниципального) задания. Под единством понимают такую взаимосвязь определенных предметов, процессов, которая образует целостную систему взаимодействия, внутренне устойчивую в изменениях и в то же время включающуюся в более широкую систему [11]. Принцип единых требований к заданию означает, что государственные и муниципальные учреждения обязаны руководствоваться едиными законодательными правилами формирования и организации финансового обеспечения государственного (муниципального) задания.

Принцип достоверности государственного (муниципального) задания означает надежность его показателей и реалистичность расчета стоимости услуги (работы). Достоверный – это значит не подлежащий сомнению, надежный [11]. Поэтому способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки выполнения государственного (муниципального) задания.

Принцип адресности и целевого характера использования бюджетных средств на выполнение государственного (муниципального) задания предполагает доведение бюджетных ассигнований до учреждений на оказание конкретных государственных (муниципальных) услуг (работ) населению.

В соответствии с принципом прозрачности (открытости) государственного (муниципального) задания учреждение в обязательном порядке должно публиковать планируемое государственное (муниципальное) задание и отчет о его выполнении на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях.

Принцип самостоятельности при формировании и оценке выполнения государственного (муни-

ципального) задания означает, что учредитель имеет право самостоятельно сформировать показатели объема и качества оказываемых (выполняемых) услуг (работ), разработать порядок контроля и методику оценки выполнения государственного (муниципального) задания.

Принцип объективности государственного (муниципального) задания предполагает, что при формировании и оценке выполнения задания необходимо устранение всех субъективных факторов и приоритетов, влияющих на точность плановых и фактических показателей.

При определении принципа эффективности использования бюджетных средств в процессе выполнения государственного (муниципального) задания автор предлагает придерживаться подхода, предложенного исследователями О.И. Тишутинной, А.В. Михайловым [17].

Понимая, что эффективность – это относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение, они разделили всю совокупность существующих подходов к пониманию эффективности бюджетных расходов на три группы [17].

Во-первых, эффективность бюджетных расходов – это соотношение достигнутого (достигаемого) результата с произведенными затратами.

Во-вторых, эффективность бюджетных расходов – это предоставление ресурса в распоряжение того пользователя, для которого он представляет наибольшую ценность.

В-третьих, эффективность бюджетных расходов определяется как получение максимального результата при использовании имеющихся ресурсов или минимальный расход ресурсов для предоставления услуг надлежащего качества и объема.

Принцип определенности показателей государственного (муниципального) задания должен обеспечить одинаковое понимание существа измеряемой характеристики услуги как специалистами, так и конечными потребителями услуг.

Соблюдение принципа однозначности не позволит применять несколько показателей объема услуги, наличие которых затрудняет использование стандартизированных подходов в планировании финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг и оценку выполнения задания на основе нормативного метода [7].

Соблюдение принципа согласованности показателей государственных (муниципальных) заданий с государственными (муниципальными) программами обеспечит достижение поставленных целей и реализацию приоритетных направлений социально-экономического развития публично-правового образования.

Таким образом, предлагаемые методологические принципы дают целостное представление о требованиях, предъявляемых к государственному (муниципальному) заданию, с последовательной и логичной взаимосвязью его структурных элементов и отдельных характеристик с целью повышения качества формируемых в нем показателей.

Практика использования государственного (муниципального) задания как инструмента программного бюджетирования

Анализ практической реализации методологических принципов проведен на примере муниципальных заданий образовательным учреждениям г. Зеленогорска и г. Красноярска Красноярского края.

На территории г. Зеленогорска расположено 41 муниципальное образовательное учреждение, в том числе 39 бюджетных (25 дошкольных образовательных учреждений, 10 общеобразовательных учреждений, 4 учреждения дополнительного образования детей) и 2 казенных учреждения (Городской методический центр и Центр обеспечения деятельности образовательных учреждений). Главным распорядителем бюджетных средств является управление образования администрации г. Зеленогорска. Муниципальные учреждения города оказывают 35 видов услуг, в том числе 4 вида – это услуги образовательных учреждений:

- дошкольного образования;
- начального общего, основного общего, среднего общего образования;
- групп продленного дня;
- дополнительного образования детей.

Анализ действующих нормативных документов показал, что публично-правовые образования имеют право самостоятельно устанавливать перечень муниципальных услуг и выбирать показатели их качества. Подтверждением этого является сравнение муниципальных заданий на образовательные услуги учреждениям г. Зеленогорска и г. Красноярска Красноярского края (табл. 1).

Следует отметить различия в наименовании услуги и показателях ее качества. В г. Зеленогорске все виды образования включены в одну образовательную услугу с общим перечнем показателей качества. В Красноярске установлено четыре вида образовательных услуг и для каждого подобраны соответствующие показатели качества. Широкая формулировка услуги затрудняет расчет нормативных затрат на ее оказание и требует индивидуального подхода к конкретному учреждению.

По мнению автора, в муниципальных заданиях на образовательную услугу в г. Зеленогорске нарушен принцип однозначности показателя объема услуги. Объем услуги измеряется как в количестве учащихся, так и в количестве индивидуально обучающихся на дому. Как показали исследования, множественность характеристик объема услуги не позволяет обеспечить принцип единства требований к структурным элементам задания и способствует формированию недостоверных значений нормативных затрат на одного учащегося.

Исследуя взаимосвязь муниципального задания с бюджетными программами, выявлено нарушение принципа согласованности, поскольку пять целевых показателей по разделу «Образование», содержащихся в программе социально-экономического развития г. Зеленогорска и в ведомственной целевой программе «Развитие городской системы образования г. Зеленогорска на 2012–2014 годы», не нашли отражения в муниципальном задании, а именно:

- степень оснащенности учреждения компьютерной техникой;
- средняя наполняемость классов;
- количество учащихся на одного учителя;
- доля учащихся, участвующих в олимпиадах и конкурсах различного уровня, в общей численности обучающихся учреждения в разрезе программ общего образования;
- доля учителей в возрасте до 30 лет в общей численности учителей учреждения.

Обобщая практику оценки выполнения муниципальных заданий, можно сделать вывод, что, несмотря на наличие права самостоятельно определять методику оценки, муниципальные образования Красноярского края используют единый подход к расчету эффективности использования бюджетных средств на выполнение муниципального задания.

В соответствии с применяемой методикой расчет итоговой оценки выполнения муниципального задания на оказание услуги производится в три

Таблица 1

**Сравнительная характеристика содержания муниципального задания
на образовательную услугу в городах Красноярского края**

Публично-правовое образование	Услуга	Показатель качества услуги
Городской округ Зеленогорск	Начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование	Доля обучающихся в 4-х классах, участвующих в краевой контрольной работе. Средний балл обучающихся в 4-х классах по результатам краевой контрольной работы. Доля выпускников 9-х классов, участвующих в государственной итоговой аттестации в новой форме по русскому языку и математике. Доля выпускников 9-х классов, получивших документ об основном общем образовании. Доля от общего числа выпускников 9-х классов, не достигших 18-летнего возраста, продолживших обучение на ступени среднего (полного) общего образования. Средний балл выпускников 11-х классов по результатам прохождения единого государственного экзамена. Доля выпускников 11-х классов, получивших документ о среднем (полном) общем образовании. Охват организованным горячим питанием. Доля педагогов, повысивших квалификацию за последние 5 лет. Количество письменных обращений заказчика по неудовлетворенности качеством предоставляемых услуг. Доля детей, охваченных дополнительным образованием, состоящих на учете в органах МВД России. Доля детей из семей, находящихся в социально опасном положении, охваченных дополнительным образованием
Городской округ Красноярск	Предоставление начального общего образования по общеобразовательным программам	Число дней пропусков занятий по болезни в расчете на одного ребенка. Охват горячим питанием. Общий уровень укомплектованности кадрами. Доля педагогических кадров с высшим профессиональным образованием. Доля учащихся, окончивших начальное общее образование и перешедших на следующую ступень образования
	Предоставление основного общего образования по общеобразовательным программам	Число дней пропусков занятий по болезни в расчете на одного ребенка. Охват горячим питанием. Общий уровень укомплектованности кадрами. Доля педагогических кадров с высшим профессиональным образованием. Доля учащихся, получивших основное общее образование и продолжающих обучение в 10-м классе. Количество учеников на один компьютер
	Предоставление среднего (полного) общего образования по общеобразовательным программам	Число дней пропусков занятий по болезни в расчете на одного ребенка. Охват горячим питанием. Общий уровень укомплектованности кадрами. Доля педагогических кадров с высшим профессиональным образованием. Доля выпускников, выполнивших единый государственный экзамен. Количество учеников на один компьютер. Доля выпускников, продолживших обучение в учреждениях высшего и среднего профессионального образования. Доля учащихся, вовлеченных в научно-исследовательскую деятельность и участвующих в этапах Всероссийской олимпиады

этапа, отдельно по показателям, характеризующим качество услуги, объем услуги, итоговую оценку.

Действующая методика не учитывает важности характеристик услуги, поскольку оценка выполнения задания усредняется, не позволяет сравнить

результаты оценки аналогичных услуг, оказываемых всеми образовательными учреждениями муниципального образования, предполагает компенсирование низких показателей достижением достаточно высоких (более 100%) значений других показателей.

Кроме того, шкала оценивания недостаточно объективна с точки зрения достоверности формирования муниципального задания и наличия возможности заранее занижить плановые показатели.

Улучшение качества оценивания муниципального задания, по мнению автора, может быть обеспечено применением методологических принципов.

Во-первых, достижение эффективности использования бюджетных средств предполагает, что оценка задания по показателям качества оказания услуги должна осуществляться с учетом их сравнения со стандартами качества.

В условиях отсутствия утвержденных стандартов государственных (муниципальных) услуг предлагаются следующие варианты выбора значений для сравнения:

- в качестве минимального значения характеристики качества услуги выбирается либо наихудший показатель для анализируемого учреждения за последние три года, либо наихудший среди всех учреждений, оказывающих аналогичную услугу (за анализируемый период);
- в качестве максимального значения характеристики качества услуги выбирается либо наилучший показатель для анализируемого учреждения за последние три года, либо наилучший среди всех учреждений, оказывающих аналогичную услугу (за анализируемый период).

Во-вторых, соблюдение принципа согласованности муниципального задания с бюджетными программами предполагает, что оценка задания должна осуществляться путем сравнения с показателями, утвержденными в соответствующей муниципальной программе.

В-третьих, реализации принципа определенности будет способствовать применение метода нормирования, позволяющего привести в сопоставимый вид разнородные показатели качества услуги, и метода весовых коэффициентов, позволяющего учитывать важность каждой характеристики.

В-четвертых, необходимо дополнить методику оценкой финансово-хозяйственной деятельности муниципального учреждения, что позволит обеспечить главного распорядителя бюджетных средств информацией об уровне затрат на оказание услуги и содержание имущества подведомственного учреждения. При этом шкала интерпретации показателей должна более подробно детализировать уровень выполнения муниципального задания.

Методика оценки выполнения государственного (муниципального) задания

На основании предложенных изменений, выработанных с учетом методологических принципов формирования и оценки государственных (муниципальных) заданий, автором разработана методика определения интегральной оценки выполнения задания, формируемая из нормированных значений показателей качества услуги и показателей финансово-хозяйственной деятельности с учетом их весовых коэффициентов.

Оценка задания по показателям качества оказания услуги $K1$ по предлагаемой методике рассчитывается по формуле

$$K1 = \frac{\sum_{i=1}^N K1_i^H d_i}{\sum_{i=1}^N d_i} 100\%,$$

где $K1_i^H$ – нормированное фактическое значение i -го показателя, характеризующего качество услуги;
 d_i – коэффициент, учитывающий вес (важность) i -го показателя, характеризующего качество услуги ($\sum_{i=1}^N d_i = 1$).

Нормирование обеспечивает сопоставимость показателей качества муниципальной услуги различной размерности. Нормирование – выбор диапазона значений показателя качества муниципальной услуги (минимальное и максимальное), одно из которых соответствует нулевому значению нормированного показателя, другое – единичному. При фактическом значении показателя качества муниципальной услуги ниже минимальной оно принимается равным нулю, выше максимального – единице. Зависимость значения нормированного показателя от ненормированного значения может быть прямой (положительная динамика определяется увеличением значения) и обратной (положительная динамика определяется уменьшением значения).

Нормированный показатель прямой зависимости рассчитывается по формуле

$$K1_i^H = \frac{K1_i^Ф - L1_i}{M1_i - L1_i},$$

где $L1_i$ – минимальное значение i -го показателя, характеризующего качество услуги в отчетном году;

$M1_i$ – максимальное значение i -го показателя, характеризующего качество услуги в отчетном году.

Формула для расчета нормированного показателя обратной зависимости имеет вид

$$K1_i^n = 1 - \frac{K1_i^{\phi} - M1_i}{L1_i - M1_i}.$$

Весовой коэффициент d_i определяет степень приоритетности показателя качества муниципальной услуги. Наиболее приоритетному критерию присваивается наибольшее значение. Весовые коэффициенты устанавливаются в стандартах муниципальной услуги или профессиональным сообществом (экспертами).

Оценка задания по показателю объема услуги $K2$ по предлагаемой методике рассчитывается по формуле

$$K2 = \frac{K2_{\phi}}{K2_{пл}} 100\%,$$

где $K2_{\phi}$ – фактическое значение показателя, характеризующего объем услуги в отчетном году;

$K2_{пл}$ – плановое значение показателя, характеризующего объем услуги в отчетном году.

Показатель оценки финансово-хозяйственной деятельности муниципального учреждения $K3$ рассчитывается по формуле

$$K3 = \frac{\sum_{i=1}^N K3_i^n d_i}{\sum_{i=1}^N d_i} 100\%,$$

где $K3_i^n$ – нормированное фактическое значение i -го показателя, характеризующего финансово-хозяйственную деятельность муниципального учреждения;

d_i – коэффициент, учитывающий вес (важность) i -го показателя, характеризующего финансово-хозяйственную деятельность муниципального учреждения ($\sum_{i=1}^N d_i = 1$).

Таблица 2

Показатели оценки выполнения государственного (муниципального) задания, %

Показатель	Значение
Деятельность учреждения полностью соответствует установленным критериям	≥ 95
Деятельность учреждения в целом соответствует установленным критериям	80–94
Деятельность учреждения соответствует установленным критериям с устранимыми нарушениями	50–79
Деятельность учреждения не соответствует установленным критериям	≤ 49

Итоговая оценка выполнения задания $OЦ_{ит}$ по предлагаемой методике рассчитывается по формуле

$$OЦ_{ит} = 0,5K1 + 0,3K2 + 0,2K3.$$

Показатели оценки выполнения задания представлены в табл. 2.

Апробация методики оценки государственного (муниципального) задания

Проверка предлагаемой методики проведена на примере муниципального задания для средней общеобразовательной школы г. Зеленогорска, в которой обучаются 516 чел. (в том числе 2 чел. обучаются индивидуально на дому). В 2013 г. фактический объем финансирования составил 5 153 465,0 руб., что соответствует плану. Результаты выполнения показателей качества, объема услуги и показателей финансово-хозяйственной деятельности в 2013 г. представлены в табл. 3, 4. В качестве минимальных и максимальных значений показателя

Таблица 3

Выполнение показателей качества образовательной услуги по предлагаемой методике в 2013 г.

Показатель	Плановое значение	Фактическое значение	Минимальное значение	Максимальное значение	Нормированное фактическое значение $K1_i^n$	Весовой коэффициент d_i
Доля обучающихся в 4-х классах, участвующих в краевой контрольной работе, %	100	100	93,5	100	1	0,04
Средний балл обучающихся в 4-х классах по результатам краевой контрольной работы:						
– по математике	81,3	75,52	70,25	88,4	0,38	0,05
– по русскому языку	80,6	71,14	70,06	80,5	0,1	0,05
– по сформированности общеучебных умений	56,3	67,86	67,86	82,12	0	0,03
Доля выпускников 9-х классов, участвующих в государственной итоговой аттестации в новой форме по русскому языку и математике, %	100	96,4	71,7	100	0,87	0,05
Доля выпускников 9-х классов, получивших документ об основном общем образовании, %	100	100	100	100	1	0,1

Окончание табл. 3

Показатель	Плано- вое значение	Факти- ческое значение	Мини- мальное значение	Макси- мальное значение	Нормированное фактическое значение $K1_i^H$	Весовой коэффици- ент d_i
Доля от общего числа выпускников 9-х классов, не достигших 18-летнего возраста, продолживших обучение на ступени среднего (полного) общего образования	100	100	95,8	100	1	0,1
Средний балл выпускников 11-х классов по результатам прохождения единого государственного экзамена:						
– по математике	46,2	39,7	39,7	69,9	0	0,1
– по русскому языку	63,7	62,27	58,33	78,9	0,32	0,1
Доля выпускников 11-х классов, получивших документ о среднем (полном) общем образовании, %	100	96,5	92	100	0,56	0,1
Охват организованным горячим питанием, %	65	65	62,4	90,7	0,09	0,05
Доля педагогов, повысивших квалификацию за последние 5 лет	100	100	100	100	1	0,05
Количество письменных обращений заказчика по неудовлетворенности качеством предоставляемых услуг, ед.	0	0	0	0	1	0,1
Доля детей, охваченных дополнительным образованием, состоящих на учете в органах МВД России в г. Зеленогорске, %	100	100	50	100	1	0,04
Доля детей из семей, находящихся в социально опасном положении, охваченных дополнительным образованием, %	100	100	66,7	100	1	0,04

Таблица 4

**Выполнение показателей финансово-хозяйственной деятельности
муниципального учреждения по предлагаемой методике в 2013 г., %**

Показатель	Фактическое значение	Минимальное значение	Максимальное значение	Нормированное фактическое значение $K3_i^H$	Весовой коэффициент d_i
Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников учреждения к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников, занятых в экономике Красноярского края	64,81	52,97	80,83	0,42	0,1
Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы по основным группам работников учреждения к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников, занятых в соответствующей сфере образования Красноярского края	65,97	53,05	94,07	0,31	0,1
Темп роста дебиторской задолженности учреждения	0	0	0	1,00	0,1
Темп роста кредиторской задолженности учреждения	0	0	0	1,00	0,1

Окончание табл. 4

Показатель	Фактическое значение	Минимальное значение	Максимальное значение	Нормированное фактическое значение KZ_i^n	Весовой коэффициент d_i
Отношение средней фактической стоимости оказания муниципальной услуги к средней нормативной стоимости	102,7	97,84	108,28	0,47	0,3
Отношение фактической стоимости 1 м ² содержания имущества учреждения к нормативной стоимости	1,0	0,4	1,1	0,86	0,3

телей качества образовательной услуги приняты наихудшие и наилучшие показатели среди всех 10 школ г. Зеленогорска в 2013 г.

Выполнение объема образовательной услуги $K2$ по предлагаемой методике в 2013 г. равно 97,4%, так как $K2_{\phi} = 516$ чел., а $K2_{пл} = 536$ чел.

По предлагаемой методике оценка выполнения показателей качества образовательной услуги составила 64%, показателя объема услуги – 94,7%, показателей финансово-хозяйственной деятельности муниципального учреждения – 67% (табл. 5).

В отличие от итоговой оценки по действующей методике (98,7%), которая подтверждала, что задание выполнено, итоговая оценка по предлагаемой методике (75%) свидетельствует о том, что деятельность учреждения по оказанию образовательных услуг соответствует установленным критериям с устранимыми нарушениями (табл. 6).

Причина снижения показателей качества образовательной услуги – недостаточные значения

Таблица 5

Итоговая оценка выполнения муниципального задания средней общеобразовательной школой по предлагаемой методике в 2013 г., %

Показатель	Значение	Вывод
Оценка качества услуги $K1$	64,0	Задание по показателям качества выполнено с устранимыми нарушениями
Оценка объема услуги $K2$	94,7	Задание по показателям объема в целом соответствует установленным критериям
Оценка финансово-хозяйственной деятельности $K3$	67,0	Деятельность по показателям финансово-хозяйственной деятельности соответствует установленным критериям с устранимыми нарушениями
Оценка итоговая $OЦ_{ит}$	75,0	Деятельность учреждения соответствует установленным критериям с устранимыми нарушениями

Таблица 6

Сравнение результатов оценки выполнения муниципального задания средней общеобразовательной школой по действующей и предлагаемой методике в 2013 г., %

Показатель	Расчитанное значение	
	по действующей методике	по предлагаемой методике
Оценка качества услуги $K1$	98,6	64,0
Оценка объема услуги $K2$	98,7	94,7
Оценка финансово-хозяйственной деятельности $K3$	–	67,0
Оценка итоговая $OЦ_{ит}$	98,7	75,0

среднего балла по математике и русскому языку в результате прохождения единого государственного экзамена и выполнения краевой контрольной работы. Следует отметить, что эти значения оказались выше средних показателей по Красноярскому краю, однако данный факт не был выявлен в результате применения действующей методики оценки задания. Причина снижения объема образовательной услуги – сокращение численности учащихся в связи с выбытием из города.

В отличие от выводов при использовании действующей методики, можно сделать заключение о необходимости повышения качества предоставляемой образовательной услуги, оптимизации расходов на ее оказание, а также повышения эффективности распределения фонда заработной платы.

Заключение

Оценив деятельность всех 10 средних общеобразовательных школ г. Зеленогорска в 2013 г., получили следующие результаты:

- только одно учреждение полностью соответствует установленным критериям;
- деятельность пяти учреждений в целом соответствует установленным критериям;
- деятельность четырех учреждений соответствует установленным критериям с устранимыми нарушениями.

Таким образом, применение предлагаемой методики позволило сформулировать предложения для принятия органами государственной власти соответствующих управленческих решений:

- изменение порядка и процедуры распределения бюджетных средств на основе показателей качества оказания образовательной услуги и рейтинга учреждений;
- осуществление мониторинга и контроля за эффективностью деятельности учреждений для создания системы стимулов, введения персональной ответственности за реализацию запланированных целей, задач, результатов.

Отличительной особенностью предлагаемой методики является возможность ее использования для оценки выполнения государственного (муниципального) задания, сформированного на основе рекомендуемых методологических принципов. Оценка показателей качества услуги с использованием метода нормирования и включение в методику показателей финансово-хозяйственной деятельности, в отличие от существующих интегральных оценок, позволяет выявить внутренние резервы повышения эффективности использования бюджетных средств на выполнение государственного (муниципального) задания.

Список литературы

1. *Артемова И.В.* Опыт и итоги выполнения государственного (муниципального) задания в 2013–2014 годах // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2014. № 12. С. 20–26.
2. *Бочко В.С.* Развитие территорий муниципальных образований с использованием программного метода // Экономика региона. 2014. № 1. С. 33–43.
3. *Васюнина М.Л.* Государственное (муниципальное) задание как новый инструмент в механизме финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг // Финансы и кредит. 2010. № 18. С. 38–43.
4. *Вифлеемский А.Б.* Государственные и муниципальные задания: теория и практика // Народное образование. 2010. № 10. С. 124–133.
5. *Гарнов И.Ю.* Новый порядок формирования показателей государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2011. № 9. С. 2–7.
6. *Даниловских Т.Е., Даримова Я.С.* Государственное (муниципальное) задание как основа финансового обеспечения деятельности бюджетных и автономных учреждений // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. 2014. № 16. С. 200–206.
7. *Истомина Н.А., Пешина Э.В.* Стандартизация подходов в планировании финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 17. С. 12–17.
8. *Карандаев И.Ю.* Особенности бюджетного финансирования деятельности бюджетных учреждений Российской Федерации в современных условиях // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 1. С. 25–31.
9. *Климанов В.В.* Государственное и муниципальное задание как инструмент управления // Общественные финансы. 2010. № 23. С. 6–15.
10. *Козлов Е.А.* Вопросы совершенствования формирования задания на оказание услуг государственным (муниципальным) учреждениям // Финансы и кредит. 2009. № 24. С. 82–87.
11. *Кондаков Н.И.* Логический словарь-справочник. М.: Наука, 1975. 721 с.
12. *Корчинская В.А.* Совершенствование методических подходов к финансированию бюджетных и автономных учреждений на основе государственного (муниципального) задания // Наука и бизнес: пути развития. 2013. № 10. С. 92–97.
13. *Лапушинская Г.К.* Ожидаемые изменения механизма формирования государственных и муниципальных заданий: что ждать руководителю школы? // Народное образование. 2014. № 9. С. 108–113.
14. *Пенюгалова Л.А., Чулков А.С.* Диагностика эффективности предоставления муниципальных услуг в сфере образования // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 33. С. 13–20.
15. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2013. 512 с.
16. *Тупенко Н.Г.* Переход к государственному (муниципальному) заданию и стоимость услуги // Народное образование. 2011. № 5. С. 48–54.

17. Тишутина О.И., Михайлов А.В. Технологии применения в бюджетном процессе инструментов бюджетирования, ориентированного на результат // Проблемы современной экономики. 2012. № 3. С. 152–156.

18. Узяков М.Н., Сапова Н.Н., Херсонский А.А. Инструментарий макроструктурного регионального прогнозирования: методические подходы и результаты расчетов // Проблемы прогнозирования. 2010. № 2. С. 3–20.

19. Федотова М.В. Муниципальное задание:

подходы к разработке документа // Народное образование. 2012. № 1. С. 83–87.

20. Шахбанов Р.Б., Муртазалиев Ш.М., Омаева У.Р. К вопросу о сущности, содержании и порядке формирования государственного задания // Научное обозрение. Сер. 1 «Экономика и право». 2012. № 2. С. 86–89.

21. Ferrari P., Manzi G. Citizens evaluate public services: a critical overview of statistical methods for analyzing user satisfaction // Journal of Economic Policy Reform. 2014, no.17, pp. 236–252.

Financial analytics: science and experience
ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

Assessment and appraisal activities

PRINCIPLES OF FORMATION AND METHODS OF EVALUATING THE PERFORMANCE OF THE STATE (MUNICIPAL) JOB

Svetlana N. MAKAROVA

Abstract

Importance In connection with introduction of program-oriented budgeting in the field of the State and municipal finances, problem of the methodological tools development of this process assumes its particular relevance. Currently, the existing poor coordination of the State (municipal) programs and the State (municipal) jobs for providing of public services serves as confirmation of this trend.

Objectives The study addressed the problem of methodological principles of formation and improvement of methodology for assessing the fulfillment of the State (municipal) jobs.

Methods In this paper, by means of theoretical methods (operations), I have identified quantitative and qualitative characteristics of State (municipal) jobs, analyzed their existing structure and also have synthesized new formation principles, which are formalized in the developed methodology to assess the efficiency of the State (municipal) jobs.

Results With regard to the State (municipal) jobs, I propose to use a single system of methodological principles: organizational and legal (unity, authenticity, target orientation, transparency, independence, objectivity) and methodological (efficiency, certainty, uniqueness, and harmonization). Based on the proposed changes, which were developed taking into account methodological principles of formation and evaluation of the State

(municipal) jobs, I have developed a method to determine an integral evaluation of job, which is formed using the standard values of quality service indicators and the financial and economic activities taking into account the weighting coefficients.

Conclusions and Relevance The paper presents the appraisal results of the method exemplified by the municipal jobs allotted to educational institutions of Zelenogorsk town of the Krasnoyarsk Territory. I conclude that practical use of the findings will have a positive impact on the choice of appropriate indicators, which characterize the State (municipal) service. The findings will be unable to obtain a realistic evaluation of the financial and economic activities of an institution, secured by a comparison of quality and expenditures for providing the same services with other agencies of the State (municipal) services. In general, it will be conducive to enhancing the quality of financial management of budgetary and autonomous institutions.

Keywords: State job, municipal job, service, budget, program, methodology, principles, efficiency

References

1. Artemova I.V. Opyt i itogi vypolneniya gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) zadaniya v 2013–2014 godakh [Experience and the results of State (municipal) job fulfillment in 2013–2014]. *Sovetnik*

bukhgaltera gosudarstvennogo i munitsipal'nogo uchrezhdeniya = Advisor to accountant of State and municipal institutions, 2014, no. 12, pp. 20–26.

2. Bochco V.S. Razvitiye territorii munitsipal'nykh obrazovaniy s ispol'zovaniem programmnogo metoda [Development of municipalities' territories using a software-based method]. *Ekonomika regiona = The region's economy*, 2014, no. 1, pp. 33–43.

3. Vasyunina M.L. Gosudarstvennoe (munitsipal'noe) zadanie kak novyi instrument v mekhanizme finansovogo obespecheniya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uslug [State (municipal) job as a new instrument in financial support mechanism for public (municipal) services]. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2010, no. 18, pp. 38–43.

4. Vifleemsky A.B. Gosudarstvennye i munitsipal'nye zadaniya: teoriya i praktika [State and municipal jobs: theory and practice]. *Narodnoe obrazovanie = National Education*, 2010, no. 10, pp. 124–133.

5. Garnov I.Yu. Novyi poryadok formirovaniya pokazatelei gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) zadaniy na okazanie gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uslug [The new procedure for forming financial results of the State (municipal) jobs for providing public (municipal) services]. *Bukhgalterskii uchet v byudzhethnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh = Accounting for budgetary and non-profit organizations*, 2011, no. 9, pp. 2–7.

6. Danilovskikh T.E., Darimova Ya.S. Gosudarstvennoe (munitsipal'noe) zadanie kak osnova finansovogo obespecheniya deyatelnosti byudzhethnykh i avtonomnykh uchrezhdeniy [State (municipal) job as the basis for financial support of budgetary and autonomous institutions]. *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya: problemy i rezul'taty = Fundamental and applied research: challenges and results*, 2014, no. 16, pp. 200–206.

7. Istomina N.A., Peshina E.V. Standartizatsiya podkhodov v planirovaniy finansovogo obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug [Standardization of approaches in planning of financial support for the State and municipal services]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial analytics: science and experience*, 2011, no. 17, pp. 12–17.

8. Karandaev I.Yu. Osobennosti byudzhethnogo finansirovaniya deyatelnosti byudzhethnykh uchrezhdeniy Rossiiskoi Federatsii v sovremennykh usloviyakh [Specific features of budgetary financing the activities of the Russian Federation public institutions in the current context]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Topical issues of Russian law*, 2013, no. 1, pp. 25–31.

9. Klimanov V.V. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe zadanie kak instrument upravleniya [State and municipal job as a management tool]. *Obshchestvennye finansy = Public Finance*, 2010, no. 23, pp. 6–15.

10. Kozlov E.A. Voprosy sovershenstvovaniya formirovaniya zadaniya na okazanie uslug gosudarstvennym (munitsipal'nym) uchrezhdeniyam [Issues of improving the job formation to provide services to the State (municipal) institutions]. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2009, no. 24, pp. 82–87.

11. Kondakov N.I. *Logicheskii slovar'-spravochnik* [Logical reference dictionary]. Moscow, Nauka Publ., 1975, 721 p.

12. Korchinskaya V.A. Sovershenstvovanie metodicheskikh podkhodov k finansirovaniyu byudzhethnykh i avtonomnykh uchrezhdeniy na osnove gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) zadaniya [Improving methodological approaches to financing budgetary and autonomous institutions on the basis of State (municipal) job]. *Nauka i biznes: puti razvitiya = Science and Business: Development Ways*, 2013, no. 10, pp. 92–97.

13. Lapushinskaya G.K. Ozhidaemye izmeneniya mekhanizma formirovaniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zadaniy: chto zhdet rukovoditelyu shkoly? [Expected changes in the formation mechanism of State and municipal jobs: what a school master should expect?]. *Narodnoe obrazovanie = National Education*, 2014, no. 9, pp. 108–113.

14. Penyugalova L.A., Chulkov A.S. Diagnostika effektivnosti predostavleniya munitsipal'nykh uslug v sfere obrazovaniya [Diagnosis of the municipal services' efficiency in the field of education]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial analytics: science and experience*, 2011, no. 33, pp. 13–20.

15. Raizberg B.A., Lozovskii L.Sh., Starodubtseva E.B. *Sovremennyyi ekonomicheskii slovar'* [Modern economic dictionary]. Moscow, INFRA-M Publ., 2013, 512 p.

16. Tipenko N.G. Perekhod k gosudarstvennomu (munitsipal'nomu) zadaniyu i stoimost' uslugi [Transition to the State (municipal) job and a service cost]. *Narodnoe obrazovanie = National Education*, 2011, no. 5, pp. 48–54.

17. Tishutina O.I., Mikhailov A.V. Tekhnologii primeneniya v byudzhethnom protsesse instrumentov byudzhethirovaniya, orientirovannogo na rezul'tat [Technology application in the budget process instruments of program-oriented budgeting]. *Problemy sovremennoi ekonomiki = Problems of Modern Economics*, 2012, no. 3, pp. 152–156.

18. Uzyakov M.N., Sapova N.N., Khersonskii A.A. Instrumentarii makrostrukturnogo regional'nogo prognozirovaniya: metodicheskie podkhody i rezul'taty raschetov [Instruments of macrostructural regional forecasting: methodological approaches and accounting results]. *Problemy prognozirovaniya = Studies on Russian Economic Development*, 2010, no. 2, pp. 3–20.

19. Fedotova M.V. Munitsipal'noe zadanie: podkhody k razrabotke dokumenta [A municipal job: approaches to document development]. *Narodnoe obrazovanie = National Education*, 2012, no. 1, pp. 83–87.

20. Shakhbanov R.B., Murtazaliev Sh.M., Omaeva U.R. K voprosu o sushchnosti, sodержanii i poryadke formirovaniya gosudarstvennogo zadaniya [On es-

sence, content and procedure for forming a State job]. *Nauchnoe obozrenie. Ser. 1 Ekonomika i pravo = Scientific review. Ser. 1 Economics and law*, 2012, no. 2, pp. 86–89.

21. Ferrari P., Manzi G. Citizens evaluate public services: a critical overview of statistical methods for analyzing user satisfaction. *Journal of Economic Policy Reform*, 2014, no. 17, pp. 236–252.

Svetlana N. MAKAROVA

Siberian Federal University, Krasnoyarsk,
Russian Federation
msn2004@list.ru