

10. БИЗНЕС-РЕИНЖИНИРИНГ

10.1. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Антипова Т.В., д.э.н., проф. кафедры государственного и муниципального управления

Пермский государственный национальный исследовательский университет

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

Эта статья знакомит читателей с практикой оценки эффективности деятельности в государственном секторе. Целью данной работы является исследование оценки эффективности в соответствии с реформами российского общественного сектора, причем основное внимание уделяется бюджетированию, ориентированному на результат. При этом предполагается, что в процессе формирования системы показателей эффективности деятельности муниципальных учреждений должны быть учтены промежуточные и конечные результаты бюджетной политики. Основные научно-исследовательские материалы для этой статьи основаны на данных опроса и последующих интервью бюджетных менеджеров и бухгалтеров. В результате исследования установлены значимость и приоритеты ключевых показателей для измерения эффективности деятельности муниципальных учреждений. Кроме того, результаты исследования способствуют пониманию того, как менеджеры муниципальных учреждений оценивают эффективность, и как должна формироваться система показателей.

Оценка эффективности деятельности является одним из механизмов управления. В основе этой позиции лежит простая идея: если деятельность организации сложна и состоит из множества различных компонентов, то и оценка этой деятельности должна быть сложной и многосторонней – в виде системы показателей, основной принцип которой: управлять можно только тем, что можно измерить. Иначе говоря, цели оценки можно достигнуть только в том случае, если существуют поддающиеся числовому измерению показатели, сигнализирующие управленцам учреждений об эффективности деятельности за счет бюджетных средств. Учитывая «значительное сокращение государственного финансирования с увеличением спроса общества за качество услуг» [5, с. 490], «правительственные меры эффективности должны быть четко определены и оставаться стабильными в течение долгого времени» [2, с. 40]. Ключевые показатели эффективности государственного сектора должны быть основаны на комплексной системе показателей [3, с. 1-42] и критериев для общественного сектора, адаптированных к стратегическим целям государственной политики [7, с. 235-271]. Но «различия в политических интерпретациях может усложнить четкое определение критериев качества работы, в частности, меру конечного результата» [2, с. 40], потому что муниципальные учреждения неизменно связаны с различными внутренними и внешними контрагентами, такими как правительство, средства массовой информации (СМИ), общественность, политические лидеры и мировая экономика [6, с. 56-66]. Мы выбрали для изучения изменения, обусловленные реформами общественного сектора, сосредоточив внимание на бюджетировании, ориентированном на результат, в Российской Федерации. В результате этих реформ предполагается повысить эффективность организаций общественного сектора [1, с. 450], и в этом смысле также модернизировать муниципальный сектор. При этом большинству муниципаль-

ных учреждений необходима четкая, точная постановка целей и задач в сочетании с ответственностью за качество выполненной работы [8, с. 395-406]. В этом случае одним из основных критериев эффективности должна быть оценка того, насколько хорошо им удастся добиться результатов, согласованных с реформами общественного сектора. В основе такой системы показателей – показатели (индикаторы) эффективности, оценивающие такие, казалось бы, с трудом поддающиеся измерению аспекты деятельности, как уровень удовлетворенности потребителей, например.

Такая система показателей должна определять и ясно демонстрировать последовательность гипотез и концепцию причинно-следственной связи между показателями, измеряющими результаты деятельности, и теми внутренними движущими силами, которые привели к этим результатам. Каждый показатель, включенный в систему, должен представлять собой звено той цепи причинно-следственных зависимостей, которая связывает стратегию конкретного учреждения и стратегию бюджетной политики государства. Из этого следует, что показатели, включенные в систему, должны характеризовать как достигнутые результаты, так и обусловившие их основные факторы. Большую сложность представляет задача определения причинно-следственных связей и согласования показателей выбранных аспектов деятельности между собой. Муниципальные учреждения – это особый тип организаций, эффективность деятельности которых не может быть оценена такими же показателями, как деятельность частного сектора. Поэтому очень важно сформировать систему показателей так, чтобы выраженные с их помощью краткосрочные цели не вступали в противоречие с долгосрочными, а индивидуальные цели – с общественными. Показатели, отобранные для оценки состояния в различных аспектах деятельности, должны не только отражать прогресс в конкретной области, но и обеспечивать реализацию общей миссии и комплексной стратегии бюджетной политики. Для целей настоящего исследования выбор осуществлялся в пользу тех показателей, которые могут быть выражены в каких-либо единицах измерения.

При оценке эффективности деятельности муниципальных учреждений следует:

- во-первых, рассматривать соответствие полученного результата поставленной социально-экономической цели, а также степень этого соответствия;
- во-вторых, как достижение поставленной цели связано с уровнем организации процесса деятельности;
- в-третьих, как достижение поставленной цели связано с определенными объемами использования ресурсов, которые желательно оптимизировать.

Таким образом, систему показателей эффективности деятельности муниципальных учреждений можно разбить на три группы:

- показатели достижения социальных результатов;
- показатели достижения прямых результатов деятельности;
- показатели эффективности использования ресурсов, обобщенных интегральной оценкой на основе полученных данных (рис. 1).

Для цели данного исследования выбор наиболее значимых показателей эффективности деятельности муниципальных учреждений основывался на анализе многочисленных зарубежных и отечественных литературных источников. Выбор в пользу десяти показате-

лей был сделан с использованием метода Дельфи в процессе обсуждения с коллегами из нескольких индонезийских университетов в г. Сурабая (Индонезия) 11 января 2013 г. Окончательный выбор наиболее значимых показателей был сделан по результатам обработки анкет и интервью участников этого обсуждения. Эти показатели следующие:

- социальная значимость деятельности учреждения;
- величина превышения среднедушевой стоимости оказанных платных услуг относительно официального прожиточного минимума (доступность для населения услуг, оказываемых учреждением);
- уровень качества оказанных услуг;
- величина финансового результата (разница между правомерно полученными и правомерно израсходованными бюджетными средствами);
- средняя продолжительность оказания услуг за счет бюджетных средств;
- уровень обеспеченности необходимыми для эффективной работы ресурсами;
- доля бюджетных средств, потраченных на приобретение активов, необходимых для обеспечения эффективной деятельности, в общем объеме финансового обеспечения учреждения за счет бюджета;
- уровень использования активов, приобретенных за счет бюджетных средств;
- доля неиспользуемых активов в общей сумме активов;
- количество показателей, используемых для оценки эффективности деятельности учреждения.

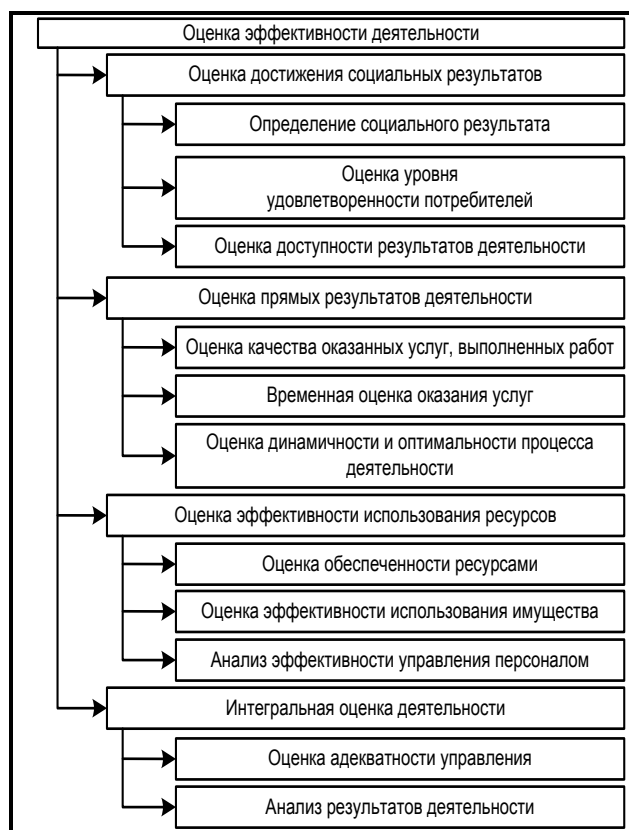


Рис. 1. Модель системы оценки эффективности деятельности муниципального учреждения

Для подтверждения правильности выбора этих показателей в процессе обсуждений, семинаров и в ходе проведения курсов повышения квалификации осуществлялось анкетирование профессионалов, рабо-

тающих в муниципальных учреждениях. Дата и место проведения опросов приведены в табл. 1.

В процессе анонимного анкетирования респонденты формулировали также свои показатели, по которым они считали бы возможным оценивать учреждения, в которых они работают, поскольку лучше них никто не знает специфику их деятельности. Характеристика респондентов приведена в табл. 2.

Таблица 1

ХАРАКТЕРИСТИКА ОПРОСОВ

Номер опроса	Дата проведения	Место проведения	Количество респондентов	Количество заполненных анкет
Опрос 1	11 июля 2013 г.	г. Пермь	13	13
Опрос 2	7 октября 2013 г.	г. Пермь	14	14
Опрос 3	28 октября 2013 г.	г. Пермь	11	11
Опрос 4	25 ноября 2013 г.	г. Пермь	19	17
Опрос 5	31 января 2014 г.	г. Пермь	8	8
Опрос 6	14 февраля 2014 г.	г. Пермь	4	4
Итого			69	67

Таблица 2

ХАРАКТЕРИСТИКА РЕСПОНДЕНТОВ

№ вопроса	Содержание вопроса	Количество респондентов						
		Опрос 1	Опрос 2	Опрос 3	Опрос 4	Опрос 5	Опрос 6	Итого
Возраст								
1	Моложе 30 лет	3	4	1	4	2	2	16
	30-50 лет	6	6	9	10	6	2	39
	Старше 50 лет	4	4	1	3	0	-	12
Опыт работы в бюджетной сфере								
2	Менее 5 лет	2	3	3	3	3	1	15
	5-15 лет	6	6	8	12	2	3	37
	Свыше 15 лет	5	5	-	2	1	-	13
Наличие высшего образования								
3	Высшее	7	11	11	16	5	4	54
	Высшее экономическое по специальности "Бухгалтерский учет"	3	2	-	1	1	-	7
	Нет	2	1	-	-	2	-	5
Наличие профессионального сертификата								
4	Да	1	2	1	0	4	-	8
	Нет	9	12	10	16	1	4	52
	Планируется получить	-	-	-	1	2	-	3
Тип учреждения								
5	Казенное	1	8	2	13	2	2	28
	Бюджетное	4	5	1	4	4	-	18
	Автономное	8	-	8	-	1	-	17
	Другая организация	-	1	-	-	1	2	4
Учреждение функционирует за счет								
6	Федерального бюджета	2	-	-	-	-	-	2
	Бюджета субъекта Федерации	3	-	-	-	4	2	9
	Местного бюджета	7	14	11	1	3	-	36
	Внебюджетного фонда	-	-	-	16	1	2	19
Сфера деятельности учреждения								
7	Государственное управление	1	-	-	-	1	1	3
	Муниципальное управление	-	9	9	-	-	1	19
	Здравоохранение	2	-	-	12	-	2	16
	Культура	2	-	-	1	-	-	3
	Образование	7	4	-	1	6	-	18
	Наука	-	-	-	-	-	-	0
	Соцзащита	-	-	1	-	-	-	1
	Занятость населения	1	-	-	-	-	-	1
	Физкультуры и спорта	-	-	-	-	-	-	0
	Иные сферы деятельности	-	1	1	3	1	-	6

№ вопроса	Содержание вопроса	Количество респондентов						Итого
		Опрос 1	Опрос 2	Опрос 3	Опрос 4	Опрос 5	Опрос 6	
Должность респондента								
8	Руководитель	3	-	5	4	1	-	13
	Главный бухгалтер	4	3	-	1	-	-	8
	Заместитель главного бухгалтера	1	-	-	-	-	-	1
	Бухгалтер	3	3	-	-	4	-	10
	Экономист	1	8	3	2	-	-	14
	Специалист / инспектор	1	-	3	10	3	4	21

Анализ ответов на первые шесть вопросов анкеты показал (см. табл. 2), что в большинстве своем опрошенные респонденты — профессионалы возрастной категории 30-50 лет с опытом работы в бюджетной сфере 5-15 лет, имеющие высшее образование и работающие в сфере муниципального управления в муниципальных казенных учреждениях, финансируемых из местного бюджета.

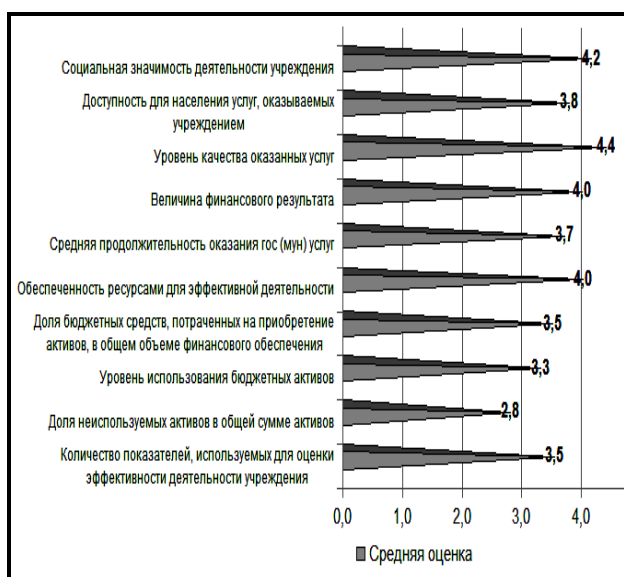


Рис. 2. Оценка значимости показателей деятельности муниципальных учреждений

При проведении анкетирования респонденты оценивали значимость каждого из показателей по пятибалльной шкале. Это означает, что оценивался не сам показатель и порядок его расчета, а только его значимость для оценки эффективности деятельности. В результате расчета средних значений оценки значимости показателей после всех шести опросов получили диаграмму (рис. 2).

Исходя из данных рис. 2, самым значимым показателем является уровень качества оказанных услуг (4,4), затем социальная значимость деятельности учреждения (4,2) и обеспеченность ресурсами для эффективной деятельности (4,0) с величиной финансового результата (4,0). Но это усредненный результат всех шести опросов. Если рассматривать итоги каждого опроса в отдельности, оценка значимости показателей меняется. Первые три по значимости показателя в каждой группе опрошенных приведены в табл. 3. Т.е. показатель, получивший наибольшую оценку значимости (различную в разных группах анкетирования), находится на 1-м месте, следующий по значимости показатель – на втором, и т.д.

Для наглядности сократим наименования наиболее приоритетных показателей, расположим их в алфавитном порядке и получим:

- А – доля бюджетных средств, потраченных на приобретение активов, необходимых для обеспечения эффективной деятельности, в общем объеме финансового обеспечения учреждения за счет бюджета;
- В – величина финансового результата (разница между правомерно полученными и правомерно израсходованными бюджетными средствами);
- Д – доступность для населения услуг, оказываемых учреждением;
- К – количество показателей, используемых для оценки эффективности деятельности;
- О – обеспеченность ресурсами для эффективной деятельности;
- П – средняя продолжительность оказания услуг за счет бюджетных средств (в днях);
- С – социальная значимость деятельности учреждения;
- У – уровень качества оказанных услуг.

Используя сокращенные наименования показателей, получим матрицу приоритетов в оценке значимости показателей эффективности деятельности муниципальных учреждений (табл. 4).

Таблица 3

НАИБОЛЕЕ ЗНАЧИМЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ

Место	Опрос 1	Опрос 2	Опрос 3	Опрос 4	Опрос 5	Опрос 6
1	Уровень качества оказанных услуг (4,8)	Социальная значимость деятельности учреждения (4,3); величина финансового результата (4,3)	Количество показателей, используемых для оценки эффективности деятельности (4,5); уровень качества оказанных услуг (4,5)	Уровень качества оказанных услуг (4,4)	Уровень качества оказанных услуг (4,6); социальная значимость деятельности учреждения (4,6)	Уровень качества оказанных услуг (4,3)
2	Социальная значимость деятельности учреждения (4,3)	Доступность для населения услуг, оказываемых учреждением (4,2)	Социальная значимость деятельности учреждения (4,3)	Обеспеченность ресурсами для эффективной деятельности (4,3)	Обеспеченность ресурсами для эффективной деятельности (4,5)	Социальная значимость деятельности учреждения (3,8); доступность для населения услуг, оказываемых учреждением (3,8); обеспеченность ресурсами для эффективной деятельности (3,8)

Место	Опрос 1	Опрос 2	Опрос 3	Опрос 4	Опрос 5	Опрос 6
3	Величина финансового результата (4,1); доступность для населения услуг, оказываемым учреждением (4,1)	Уровень качества оказанных услуг (4,1); обеспеченность ресурсами для эффективной деятельности (4,1)	Величина финансового результата (4,2)	Величина финансового результата (3,9)	Доля бюджетных средств, потраченных на приобретение активов, необходимых для обеспечения эффективной деятельности, в общем объеме финансового обеспечения учреждения (4,3)	Величина финансового результата (3,5); средняя продолжительность оказания услуг за счет бюджетных средств (3,5)

Таблица 4

МАТРИЦА ПРИОРИТЕТОВ

Место	Опрос 1	Опрос 2	Опрос 3	Опрос 4	Опрос 5	Опрос 6
1	У	С; В	К; У	У	У; С	У
2	С	Д	С	О	О	С; Д; О
3	В; Д	У; О	В	В	А	В; П

Объяснить причину вариативности оценки первых трех по значимости показателей пока не представляется возможным. Вероятно, это требует дополнительных другого рода (например, социологических, психологических и пр.) исследований.

Предложения по оценке эффективности деятельности муниципальных учреждений позволяют:

- предоставлять муниципальным органам управления необходимую и достоверную информацию о доходах и расходах;
- оценить реальные затраты муниципального бюджета и внешних издержек;
- дать возможность как индивидуальной, так и групповой оценки экономической эффективности муниципального учреждения для сравнения и мониторинга группы однородных показателей.

Проанализированные показатели могут быть использованы в практической деятельности и послужить основой для дальнейших исследований.

Литература

1. Antipova, T., & Bourmistrov, A. (2013). Is Russian public sector accounting in the process of modernization? An analysis of accounting reforms in Russia. *Financial Accountability and Management*, 29(4), 442-478.
2. Bosin, M. (2012, June 15). Making performance information more useful. *The Public Manager*, pp. 36-42.
3. Curristine, T., Lonti, Z., & Journard, I. (2007). Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 1-42.
4. Guthrie, J., Olson, O., & Humphrey, C. (1999). Debating developments in new public financial management: The limits of global theorising and some new ways forward. *Financial Accountability and Management*, 15(3), 209-228.
5. Hoque, Z. (2008). Measuring and reporting public sector outputs/outcomes: Exploratory evidence from Australia. *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 468-493.
6. Modell, S. (2005). Performance management in the public sector: Past experiences, current practices, and future challenges. *Australian Accounting Review*, 15(3), 56-66.
7. Rhodes, M. L., Biondi, L., Gomes, R., Melo, A. I., Ohemeng, F., Perez-Lopez, G., Rossi, A., & Sutiyono, W. (2012). Current state of public sector performance management in seven selected countries. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3), 235-271.
8. Stevens, B. J. (1984). Comparing public and private-sector productive efficiency: An analysis of eight activities. *National Productivity Review*, 3(4), 395-406.

Антипова Татьяна Валентиновна

Ключевые слова

Муниципальные учреждения; оценка эффективности деятельности; ключевые показатели эффективности; система оценки эффективности.

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность проблемы. В реалиях настоящего времени, обусловленных созданием условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственным финансами в соответствии с приоритетами государственной политики и международного опыта, особенно актуальным является определение эффективности деятельности муниципальных учреждений. Актуальность работы определяется насущной необходимостью в научно-методических материалах и практических рекомендациях по формированию системы показателей эффективности, ориентированных на эффективное использование бюджетных средств.

Научная новизна и практическая значимость. В статье проводится оценка значимости показателей эффективности деятельности муниципальных учреждений. Ценность работы состоит в том, что в ней разработана система показателей эффективности и установлены значимость и приоритеты ключевых показателей эффективности деятельности.

Заключение. Данная статья содержит элементы научной новизны и рекомендуется к публикации в журнале.

Перский Ю.К., д.э.н., проф. кафедры менеджмента ФГОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский политехнический университет»

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)