

ПРОГРАММНЫЕ РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ: ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ

Нина Михайловна ДЕМЕНТЬЕВА^a, Дмитрий Витальевич ДЕМЕНТЬЕВ^{b,*}

^a кандидат экономических наук, профессор кафедры финансов, Новосибирский государственный университет экономики и управления, Новосибирск, Российская Федерация
nm.dd@yandex.ru

^b кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и налоговой политики, Новосибирский государственный технический университет, Новосибирск, Российская Федерация
ddw68@yandex.ru

* Ответственный автор

История статьи:

Принята 02.09.2015

Одобрена 08.09.2015

УДК 336.144.31

JEL: H52, H53, I21, I22

Аннотация

Предмет. Изучение роли, динамики и содержания долгосрочных государственных, ведомственных и муниципальных программ финансирования расходов на образование из областного бюджета Новосибирской области и городского бюджета г. Новосибирска.

Цели. Рассмотреть систему целевых индикаторов по двум долгосрочным программам и ожидаемые результаты по программам. Оценить эффективность использования бюджетных средств в условиях программно-целевого метода планирования бюджетных ассигнований. Выявить проблемные вопросы в применении программного метода.

Методология. В работе с помощью эмпирических методов исследования и статистических методов проанализированы программные и бюджетные показатели.

Результаты. Прогнозируемые оценочные значения целевых индикаторов выражены в основном в относительных величинах, что не позволит оценивать реальные результаты реализации программ. В проектах нет информации о планируемых производственных показателях, которые являются базой при определении бюджетного финансирования. По данным 2015 г. выявлены факты расхождения объемов финансирования между программами, бюджетами Новосибирской области и г. Новосибирска. Отсутствуют результаты мониторинга выполнения программ в течение года, что не позволяет сравнить их с кассовыми расходами бюджетов.

Выводы. В настоящее время внедрение программно-целевого метода в бюджетное планирование не гарантирует эффективности, целевого использования бюджетных средств и получения ожидаемых результатов. Утверждение программ нужно осуществлять синхронно с разработкой прогнозов социально-экономического развития территорий. Для планирования бюджетных расходов необходимы нормативы по важнейшим направлениям программных расходов. Надо тщательно выбирать целевые индикаторы, которые будут отражать результативность использования бюджетных средств. Регулярный мониторинг выполнения программ позволит своевременно корректировать объемы финансирования и уменьшить неэффективное использование денег.

Ключевые слова: бюджет, долгосрочная программа, расходы, образование, динамика

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Главной производительной силой любого общества является человек, а в условиях развивающейся экономики на основе применения инноваций и инновационных технологий он обязан иметь хорошее образование, высокую квалификацию. Поэтому в современном мире признано, что главным фактором развития любой страны, ее конкурентоспособности на международном рынке являются уровень, качество и структура образования населения.

В Федеральном законе № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ (ст. 2) дано

определение образованию как единому целенаправленному процессу воспитания и обучения, который является общественно значимым благом и осуществляется в интересах человека, семьи, общества и государства, обеспечивает получение совокупности знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности, что необходимо для интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Несмотря на сложные современные экономические условия, в субъектах Федерации и муниципальных образованиях сохраняются

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015).

приоритеты в финансировании и развитии образования. В системе экономического анализа расходов учреждений образования важнейшей задачей является оценка эффективности бюджетных средств, определения их влияния на образовательный процесс, поэтому необходимо оценивать результативность образовательных учреждений в тесной взаимосвязи с анализом использования источников финансирования. Важно обеспечить достижение прогнозируемых результатов в образовательной деятельности при минимальных затратах, но без ущерба для качества системы образования.

В Бюджетном кодексе РФ не определены требования к оценке эффективности использования ассигнований, не установлены конкретные методы оценки бюджетных расходов. В разных публикациях при такой оценке применяются такие понятия, как бюджетирование, ориентированное на результат, эффективность, результативность.

Последние два термина часто считаются синонимами, а их оценка выражается в сопоставлении фактических расходов с плановыми по бюджету. В наши дни в практику бюджетного планирования активно внедряется программно-целевой метод планирования бюджетных расходов, то есть бюджетирование, ориентированное на результат.

Правительством Новосибирской области в 2012 г. был утвержден Порядок разработки и утверждения государственных программ², хотя в Бюджетном кодексе РФ такие программы тогда еще не были предусмотрены. В настоящее время исполнительные органы власти руководствуются положениями ст. 179 и 179.3 указанного кодекса, в которых определены основные требования к государственным программам субъектов Федерации, муниципальным программам.

С учетом этого постановления правительством Новосибирской области в 2014 г. был утвержден новый порядок принятия решений о разработке государственных программ, их формирования и реализации³.

В долгосрочных государственных программах области и города Новосибирска все показатели, включая прогноз бюджетных расходов, определены на шестилетний период до 2020 г. при отсутствии прогнозных расчетов по бюджетам на долгосрочный период. Только в июне 2015 г. на сайте областного минфина размещен проект постановления регионального правительства «О бюджетном прогнозе Новосибирской области на долгосрочный период». Этот документ призван утвердить нормативные акты, определяющие порядок разработки бюджетного прогноза Новосибирской области на долгосрочный период, а также требования к составу и содержанию такого прогноза.

Материалы по бюджетному прогнозу должны быть направлены в правительство Новосибирской области в составе пакета документов к проекту закона об областном бюджете на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг. В мэрии Новосибирска на момент написания статьи не было разработанных документов по расчету долгосрочного прогноза городского бюджета. Из сказанного следует, что бюджетные источники финансирования в программах по разделу «Образование» определены по неизвестным методикам, без учета информации о бюджетных прогнозах на долгосрочный период.

В такой ситуации необходима ежегодная корректировка объемов бюджетного финансирования в программах и подпрограммах, чтобы обеспечить полное соответствие прогнозных и бюджетных показателей.

Заказчиком-координатором государственных образовательных программ является министерство образования, науки и инновационной политики Новосибирской области. На него возложены функции финансирования мероприятий, управления, нормативно-правового обеспечения, мониторинга реализации программ, а также контроля за исполнением государственных программ, целевым и эффективным использованием финансовых средств.

Особенностью Новосибирской области является высокая доля сельских образовательных

2 Постановление правительства Новосибирской области от 26.09.2012 № 449-п «Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации государственных программ Новосибирской области».

3 Постановление правительства Новосибирской области от

28.03.2014 № 125-п «О Порядке принятия решений о разработке государственных программ Новосибирской области, а также формирования и реализации указанных программ» (ред. от 22.06.2015).

учреждений (около 63%), в которых обучается только пятая часть контингента. В сельских школах классы, как правило, с низкой наполняемостью, что снижает эффективность расходов на их текущее содержание.

С 2012 г. наблюдается ежегодный рост расходов на образование в областных бюджетах области и Новосибирска, а в 2015 г. резко повысилась доля программных расходов по разделу «Образование» (табл. 1).

На 2015 г. расходы на образование в областном и городском бюджетах определены почти полностью в разрезе программ. Одновременно важно отметить факты недофинансирования в 2012–2014 гг. из областного бюджета, а в 2012–2013 гг. – из бюджета Новосибирска. В 2014 г. из городского бюджета профинансировано по образовательным программам на 55,2 млн руб. больше, чем было предусмотрено в бюджете.

Факты недофинансирования по программам могут свидетельствовать как о недостаточно обоснованном определении расходов при составлении и утверждении бюджетов, так и о завышенных прогнозах при утверждении программ. Вероятно также неполное финансирование всех мероприятий, предусмотренных в программах.

Установить конкретные причины недофинансирования оказалось невозможным из-за отсутствия системной, полной информации о реализации программ за отчетные годы. Такая ситуация обусловлена еще и тем, что в большинстве программ не предусмотрены этапы их выполнения, по годам утверждены значения целевых индикаторов, а ожидаемые результаты определяются только по окончании срока программы либо по мере выполнения намеченных мероприятий.

Следовательно, комплексно оценить эффективность использования бюджетных средств, результативность выполнения программных задач и мероприятий можно только после окончания срока действия программы при условии, если будут своевременно и полно подготовлены отчеты о реализации программ и подпрограмм.

В 2015 г. из областного бюджета предусмотрено финансирование расходов по разделу «Образование» 12 государственных программ и одной ведомственной, но особому вниманию и контролю подлежат две государственные программы, на долю которых приходится 93,4% из 98,3% всех программных расходов на образование: «Развитие образования, создание условий для социализации детей и учащейся молодежи в Новосибирской области на 2015–2020 годы» и «Региональная программа развития среднего профессионального образования Новосибирской области на 2015–2020 годы» (табл. 2).

В бюджете г. Новосибирска на 2015 г. предусмотрены программные расходы на реализацию трех государственных программ, доля которых в объеме всех расходов составляет 47%, одной муниципальной программы (36,4%) и пяти ведомственных программ, удельный вес которых составляет 10% (табл. 3).

Среди ведомственных программ наибольшая доля финансирования предусмотрена на развитие физической культуры и спорта в г. Новосибирске. Для детального анализа программ, финансируемых в 2015 г. из областного и городского бюджетов, авторами выбрана государственная программа «Развитие образования, создание условий для социализации детей и учащейся молодежи в Новосибирской области на 2015–2020 годы», на которую приходится почти 85% программных расходов в областном бюджете и 45,5% в расходах на образование в бюджете Новосибирска, а также муниципальная программа «Развитие муниципальной системы образования города Новосибирска» на 2015–2017 гг., доля которой составляет более 36% в программных расходах на образование.

Изучение названных проектов проводилось на основе содержания паспортов программ и их подпрограмм, в которых сформулированы цели, задачи, целевые индикаторы и ожидаемые результаты.

Расходы по программам в областном и городском бюджетах отражены по разным подразделам и целевым статьям, что в процессе анализа требовало группировки, суммирования бюджетных ассигнований, затрудняло оперативное

сопоставление программных и бюджетных показателей.

Программа «Развитие образования, создание условий для социализации детей и учащейся молодежи в Новосибирской области на 2015–2020 годы» включает четыре подпрограммы, по которым в бюджетах также утверждены по разным целевым статьям ассигнования в разных подразделах раздела «Образование» (табл. 4).

В процессе изучения содержания основной государственной программы, ее отдельных подпрограмм рассмотрены важнейшие структурные элементы, по которым можно анализировать важность, необходимость показателей для составления бюджетов и определения расходов в соответствии с бюджетной классификацией, которые должны быть ориентированы на конечный результат.

Показатели табл. 4 позволяют оценить приоритеты в финансировании отдельных подпрограмм исследуемой государственной программы, в результате чего авторами выбрана для анализа первая подпрограмма.

На долю подпрограммы «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей в Новосибирской области» приходится 97% всех бюджетных расходов программы. Особую важность первой подпрограммы подтверждают плановые ассигнования из областного бюджета в 2015 г., которые на 397 млн руб. больше, чем предусмотрено в подпрограмме, а из бюджета Новосибирска по этой подпрограмме утверждены на 2015 г. расходы, которые в 131 раз больше, чем указаны в подпрограмме.

Такие существенные отклонения в объемах финансирования мероприятий подпрограммы, безусловно, требуют внесения коррективов по отдельным целевым индикаторам и мероприятиям. В противном случае многие показатели подпрограммы можно считать формальными, не имеющими значения при утверждении бюджетных ассигнований на текущий год. В будущем это затруднит анализ выполнения подпрограммы.

Базой для оценки результативности бюджетных расходов, как правило, являются целевые индикаторы. По исследуемой подпрограмме определены значения по 14 целевым индикаторам, но для анализа и выводов выбраны 6 (табл. 5).

При рассмотрении целевых индикаторов, их относительных значений возникает вопрос: как же увязать эти значения с использованием бюджетных источников финансирования? У авторов нет вариантов ответа на этот вопрос, ибо есть затраты, которые практически не зависят от контингента детей, вида образовательных программ, уровня успеваемости по результатам единого государственного экзамена и аналогичных показателей.

В подпрограмме намечено «повысить удельный вес численности детей в возрасте от 5 до 18 лет в объединениях технической направленности с 5% в 2014 г. до 11% в 2020 г.». Но как проверить достижение этой цели? Ведь возможно элементарное искажение действительности ради улучшения отчетных показателей. Еще сложнее определить влияние данного индикатора на изменение объемов расходов бюджета, на оценку стоимости данного ожидаемого результата.

Рассмотрим другой индикатор, согласно которому в 30% базовых учреждений должна быть создана база для образования детей-инвалидов. Опять неизвестно, насколько такой показатель обеспечит потребности учащихся с ограниченными физическими возможностями, какие бюджетные расходы следует предусмотреть в бюджете на создание необходимой базы, чтобы они были использованы рационально, по целевому назначению.

Авторы считают, что по некоторым целевым индикаторам вообще нельзя оценить обоснованность предполагаемых бюджетных расходов. Например, ликвидация второй смены в школах реально возможна за счет увеличения количества школ, но какие для этого потребуются бюджетные средства, в подпрограмме не определено.

В августе 2015 г. губернатор Новосибирской области в беседе с президентом России просил финансовой помощи из федерального бюджета на строительство новых школ. Такая просьба подтверждает наличие проблем при увеличении числа учащихся в первой смене даже на 3% за шесть лет.

Трудно найти тесную связь между затратами бюджета и федеральными образовательными стандартами (см. индикаторы № 5, 6 табл. 5) в тех

случаях, когда стандарты не ведут к увеличению числа часов в учебных планах, количества педагогических ставок и, как следствие, к росту фонда заработной платы. Невозможно определить реальную зависимость расходов бюджета на реализацию п. 4, 5.

По формальным целевым индикаторам очень трудно оценить эффективность использования средств. Следовательно, необходимо пересмотреть перечень целевых индикаторов, иметь методику расчета их значений, методы определения тесноты их связи с бюджетными расходами.

Перечень ожидаемых результатов по подпрограмме «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей» понятен по содержанию, но возникают вопросы о методах достижения намеченного и целесообразности прогнозов по ряду параметров.

Например, как можно вовлечь в обязательном порядке 86% детей в дополнительные формы образования, если оно не является обязательным? Кроме того, много разных форм дополнительного образования не финансируются из бюджета, а оплачиваются родителями. Думается, нет реального значения в определении этого ожидаемого результата для планирования расходов бюджета на образование.

Наиболее реальным ожидаемым итогом надо считать обеспечение к концу 2015 г. всех детей в возрасте от трех до семи лет местами в дошкольных учреждениях. Второй ожидаемый результат (см. п. 2 на рис. 1) больше нацелен на улучшение качественных показателей в образовании, но он, к сожалению, слабо поддается регулированию извне, ибо невозможно принудить учиться лучше, если у обучаемых нет мотивации к этому.

Для достижения прогнозируемых результатов подпрограммой намечены строительство, реконструкция и ремонт зданий образовательных организаций, реализующих программы дошкольного образования на территории Новосибирской области, а также государственных (муниципальных) образовательных и иных организаций, обеспечивающих функционирование системы обучения, а также модернизация

технологической и материально-технической базы образовательных учреждений.

Показатели, приведенные на рисунке, фактически должны соответствовать фрагментам из планов социально-экономического развития Новосибирской области и Новосибирска с той лишь разницей, что показатели планов содержат количественные и стоимостные характеристики и являются основой для определения бюджетных расходов, а программные результаты фактически не коррелируют с расходами бюджетов.

Определенный интерес представляет анализ муниципальной программы «Развитие муниципальной системы образования города Новосибирска» на 2015–2017 гг., в которой сформулированы восемь задач, предусмотрено 35 целевых индикаторов, по ним приведены методика расчета и источник получения данных (в основном это статистическая отчетность и данные мониторинга).

Примечательно, что в муниципальной программе достаточно много конкретных показателей, которые отражают прогнозируемые результаты количественно и в стоимостном выражении, указывается стоимость количественной единицы и общая сумма расходов.

Например, совершенствование учебно-материальной базы образовательных организаций предусмотрено в 120 учреждениях, указаны ежегодные затраты на единицу и на все учреждения. Строительство новых дошкольных образовательных организаций и проведение реконструкции указаны в разрезе конкретных учреждений и районов города.

По аналогичному принципу отражены эти расходы в бюджете города на 2015 г., что позволяет точно и оперативно выявлять наличие или отсутствие расхождений расходов бюджета с показателями программы (табл. 6).

Из отобранных для анализа семи детских садов только по двум расходы в бюджете соответствуют программным прогнозам, еще по двум расходы в бюджете утверждены в большем размере, чем в программе, по трем – меньше. Такие факты свидетельствуют о том, что при утверждении бюджета показатели долгосрочной государственной программы часто не

принимаются во внимание, а в программу не вносятся своевременно все необходимые уточнения.

Данные табл. 6 отражают возможность отслеживать освоение бюджетных средств конкретными объектами капитального строительства в течение бюджетного года, а также анализировать причины разброса стоимости строительства одного дошкольного места по данным проектно-сметной документации. Такой подход к разработке программы позволяет осуществлять контроль за выполнением намеченных мероприятий, достижением ожидаемых результатов, целевым использованием бюджетных средств.

Значения целевых индикаторов в программе также в основном обозначены в процентах, но имеются и количественные. Например, численность воспитанников, получающих услугу дошкольного образования, в расчете на одного педагогического работника должна составлять 12,54 чел., аналогичный показатель общеобразовательных организаций должен достичь 18,4 чел.

Предусмотрены такие конкретные значения индикаторов, как создание дополнительных мест в дошкольных образовательных организациях в количестве 3 540 ед., а в общеобразовательных учреждениях – 650 ед.

В этой программе предусмотрено относительное значение по индикатору: доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в общей численности детей этого возраста должна составить 86%.

Дополнительно к значению этого индикатора предусмотрен более информативный и поддающийся контролю показатель – численность обучающихся, воспитанников в возрасте от 5 до 18 лет, получающих услугу по дополнительным образовательным программам, на одного педагогического работника должна достичь 46 чел.

Из ожидаемых результатов реализации двух рассмотренных программ особо можно отметить такой: «Гражданам будет доступна полная и объективная информация об образовательных организациях, о содержании и результатах оценки качества реализации образовательных программ, будет обеспечена эффективная обратная связь с

органами, осуществляющими управление в сфере образования»⁴.

Итак, разработка и утверждение государственных долгосрочных программ развития системы образования не гарантирует эффективного, целевого использования бюджетных средств по причине очень слабой взаимосвязи значений целевых индикаторов с показателями бюджетных расходов.

Объемы финансирования в программах и подпрограммах часто не соответствуют утвержденным в бюджетах на 2015 г. Увеличение или уменьшение финансирования должно находить коррективы в показателях программ и подпрограмм. В противном случае государственные программы теряют смысл и свое предназначение.

Перечень целевых индикаторов и их значения нуждаются в уточнении, чтобы можно было оценивать целесообразность и результативность расходов бюджета на реализацию конкретных мероприятий.

Среди проблем, которые препятствуют эффективной реализации долгосрочных государственных программ в Новосибирской области, следует отметить такие:

- наличие фактов несвоевременного принятия необходимых нормативных документов, регулирующих реализацию долгосрочных государственных программ;
- недостаточное межведомственное взаимодействие при разработке и реализации программ;
- отсутствие четкого определения приоритетов при определении очередности финансирования программ;
- недостаточное обоснование сумм финансирования и календарных графиков реализации программных мероприятий;
- не совсем обоснованный перечень целевых индикаторов и прогнозируемых значений по ним.

4 Решение Совета депутатов г. Новосибирска от 24.12.2014 № 1254 «О бюджете города Новосибирска на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» (ред. от 24.06.2015).

Важно отметить, что для обеспечения эффективного и целевого использования бюджетных средств в системе образования настоятельно необходимы нормативы расходов по типам учреждений, отдельным целевым статьям расходов. Бюджетные нормативы должны быть основой в прогнозировании бюджетных расходов на образование.

Наличие норм в расчете на единицу планирования расходов позволит ликвидировать различия в бюджетной обеспеченности учреждений образования, более целенаправленно определять очередность финансирования мероприятий.

Кроме того, наличие обоснованных и регулярно корректируемых бюджетных норм и нормативов

объективно необходимо для осуществления бюджетного контроля, по результатам которого выявляются все негативные факты в использовании бюджетных средств.

Целевые долгосрочные государственные программы должны формироваться одновременно с разработкой долгосрочных прогнозов социально-экономического развития и бюджетных прогнозов субъектов и муниципальных образований.

Область исследования статьи разрабатывали достаточно много специалистов и ученых, ссылки на публикации которых приведены в списке литературы.

Таблица 1

Анализ динамики программных расходов в 2012–2015 гг. по разделу «Образование» в бюджетах Новосибирской области и Новосибирска

Показатель	2012	2013	2014	2015
<i>Данные по областному бюджету</i>				
Утверждено по разделу «Образование», всего, млн руб.	21 891,2	27 368,8	27 851,0	28 442,5
В том числе по программам, млн руб.	3 321,3	4 631,2	5 439,7	28 053,4
Удельный вес программ, %	15,2	16,9	19,5	98,6
Фактические расходы бюджета по программам по разделу «Образование», млн руб.	3 207,2	3 353,8	4 933,8	–
Недофинансировано по программам, млн руб.	114,1	1 277,4	505,9	–
То же, % к расходам программ	3,4	27,6	9,3	–
<i>Данные по бюджету Новосибирска</i>				
Утверждено по разделу «Образование», млн руб.	17 251,4	21 176,2	20 803,9	21 645,4
В том числе по программам, млн руб.	1 840,3	5 725,7	4 235,0	20 231,5
Удельный вес программ, %	10,7	27,0	20,4	93,5
Фактические расходы бюджета по программам, млн руб.	1 822,5	5 124,4	4 290,2	–
Недофинансировано по программам, млн руб.	17,8	601,3	–	–
То же, % к расходам программ	1,0	10,5	–	–

Источник: законы об областном бюджете и решений о городском бюджете.

Таблица 2

Состав программных расходов по разделу «Образование» в бюджете Новосибирской области на 2015 г.

Программа	Сумма, млн руб.	Удельный вес, %
Всего расходов на образование по бюджету на 2015 г.	28 442,5	100,0
Из них по государственным программам, всего	27 967,4	98,3
В том числе по конкретным программам:		
– «Развитие образования, создание условий для социализации детей и учащейся молодежи в Новосибирской области на 2015–2020 годы»	24 124,5	84,8
– «Развитие системы социальной поддержки населения и улучшение социального положения семей с детьми в Новосибирской области на 2014–2019 годы»	528,8	1,9
– «Региональная программа развития среднего профессионального образования Новосибирской области на 2015–2020 годы»	2 448,8	8,6
– «Развитие здравоохранения Новосибирской области на 2013–2020 годы»	289,5	1,0
– «Культура Новосибирской области» на 2015–2020 гг.	389,9	1,4
– «Развитие физической культуры и спорта в Новосибирской области на 2015–2021 годы»	106,9	0,4
– «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения Новосибирской области на период 2015–2020 годов»	13,5	0,05
– «Повышение безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах и обеспечение безопасности населения на транспорте в Новосибирской области в 2015–2020 годы»	0,2	–
– «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Новосибирской области на 2015–2020 годы»	0,8	–
– «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации в Новосибирской области на 2015–2020 годы»	9,9	0,03
– «Доступная среда» на 2011–2015 годы	28,9	1,0
– «Развитие лесного хозяйства Новосибирской области в 2015–2020 годах»	25,7	0,09
Ведомственная целевая программа «Молодежь Новосибирской области» на 2013–2015 гг.	86,0	0,3
Всего расходов по программам по разделу «Образование»	28 053,4	98,6

Источник: данные из закона об областном бюджете.

Таблица 3

Программные расходы на образование по бюджету Новосибирска на 2015 г.

Название программы	Сумма, млн руб.	Удельный вес, %
Расходы на образование, всего по разделу «Образование»	21 645,4	100
Из них программные расходы в бюджете	20 231,5	93,5
Государственные программы, всего	10 171,0	47,0
В том числе по конкретным программам:		
– «Развитие образования, создание условий для социализации детей и учащейся молодежи в Новосибирской области на 2015–2020 годы»	9 848,2	45,5
– «Развитие системы социальной поддержки населения и улучшение социального положения семей с детьми в Новосибирской области на 2014–2019 годы»	64,8	0,3
– «Управление государственными финансами в Новосибирской области на 2014–2019 годы»	258,0	1,2
Муниципальная программа «Развитие муниципальной системы образования города Новосибирска» на 2015–2017 гг.	7 889,6	36,4
Ведомственные целевые программы, всего	2 170,9	10,0
В том числе:		
– «Развитие физической культуры и спорта в городе Новосибирске» на 2012–2016 гг.	926,0	4,3
– «Развитие сферы культуры города Новосибирска» на 2014–2016 гг.	655,0	3,0
– «Развитие трудовых ресурсов города Новосибирска» на 2013–2015 гг.	17,0	0,1
– «Развитие сферы молодежной политики в городе Новосибирске» на 2015–2017 гг.	571,5	2,6
– «Поддержка инновационной и инвестиционной деятельности организаций научно-промышленного комплекса города Новосибирска» на 2015–2017 гг.	1,4	–

Источник: данные из решений о городском бюджете Новосибирска.

Таблица 4

Извлечение из паспорта программы «Развитие образования, создание условий для социализации детей и учащейся молодежи в Новосибирской области на 2015–2020 годы»

Показатель	Всего по программе	В том числе по подпрограммам			
		1	2	3	4
1. Количество целевых индикаторов	12	14	4	3	3
2. Источники финансирования по программе, всего, %	100	97,5	1,8	0,4	0,3
В том числе:					
– федеральный бюджет	–	–	–	–	–
– областной бюджет	99,7	97,2	1,8	0,4	0,3
– местные бюджеты	–	–	–	–	–
Бюджет Новосибирска	0,3	0,3	–	–	–
В том числе внебюджетные средства	–	–	–	–	–
3. Финансирование в 2015 г. по программе, всего, млн руб.	23 889,4	23 300,4	424,4	96,9	67,7
В том числе:					
– из областного бюджета	23 814,2	23 225,2	424,4	96,9	67,7
– из городского бюджета	75,2	75,2	–	–	–
4. Утверждены расходы, всего, млн руб.	33 972,7	33 470,4	348,2	86,7	67,4
В том числе:					
– в областном бюджете	24 124,5	23 622,2	348,2	86,7	67,4
– в бюджете Новосибирска	9 848,2	9 848,2	–	–	–
5. Сумма планируемого недофинансирования, млн руб. (п. 3 – п. 4)	–	–	76,2	10,2	0,3
6. Превышение планового бюджетного финансирования над программой (п. 4 – п. 3)	10 083,3	10 170,0	–	–	–

Примечание. 1 – «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей в Новосибирской области»; 2 – «Развитие кадрового потенциала системы дошкольного, общего дополнительного образования детей в Новосибирской области»; 3 – «Выявление и поддержка одаренных детей и талантливой учащейся молодежи»; 4 – «Государственная поддержка развития системы высшего образования в Новосибирской области».

Источник: данные паспорта государственной программы Новосибирской области.

Таблица 5

Целевые индикаторы подпрограммы «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей», %

Целевой индикатор	Год						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Охват детей дошкольными образовательными организациями (отношение численности детей в возрасте от 2 мес. до 3 лет, посещающих дошкольные образовательные организации, к общей численности детей этого возраста), %	14,6	15,3	16,3	16,9	17,5	18,7	20,0
2. Удельный вес численности учеников, занимающихся в первую смену, в общей численности обучающихся общеобразовательных организаций	83	83	83	83	84	85	86
3. Доля государственных образовательных организаций, реализующих программы общего образования, имеющих физкультурный зал, в общей численности государственных образовательных организаций, реализующих программы общего образования	84,9	85	85,5	86	86	86,5	87
4. Удельный вес числа образовательных организаций, имеющих системы видеонаблюдения, в общем числе соответствующих организаций	38	41	43	45	47	49	51
5. Удельный вес численности воспитанников дошкольных образовательных организаций в возрасте от 3 до 7 лет, охваченных образовательными программами, соответствующими ФГОС дошкольного образования	10	50	100	100	100	100	100
6. Удельный вес численности обучающихся по ФГОС в организациях общего образования, в том числе при сетевой форме организации учебного процесса	44	56	67	78	90	100	100

Примечание. ФГОС – федеральный государственный образовательный стандарт.

Источник: данные паспорта государственной программы Новосибирской области.

Таблица 6

Расходы по строительству детских садов в Новосибирске

Адрес детского сада	Количество мест	Стоимость одного места, тыс. руб.	Сумма затрат по программе, тыс. руб.	Расходы по программе из бюджета города в 2015 г., тыс. руб.	Расходы в бюджете города на 2015 г., тыс. руб.
Ул. Михаила Немыткина в Калининском районе	295	756,6	223 210,0	40 000,0	47 056,8
Ул. Урманова в Кировском районе	395	553,0	196 320,3	70 452,3	41 744,5
Ул. Зорге в Кировском районе	190	583,3	110 827,7	48 827,7	33 827,7
Ул. Котовского в Ленинском районе	200	594,8	118 957,3	46 678,3	46 678,3
Ул. Филатова в Ленинском районе	330	793,9	263 003,4	10 000,0	26 619,4
Ул. Татьяны Снежиной в Октябрьском районе	250	525,8	131 460,0	50260,0	15 153,3
Красный просп. в Центральном районе	165	927,4	153 026,5	15000,0	15 000,0

Источник: данные городского бюджета Новосибирска на 2015 г.

Рисунок 1

Извлечение из паспорта подпрограммы «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей»

Цель подпрограммы	Задачи	Ожидаемые результаты
Обеспечение равных возможностей и условий в получении качественного образования и позитивной социализации детей независимо от их места жительства, состояния здоровья и социально-экономического положения их семей	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие сети муниципальных и государственных организаций дошкольного образования, удовлетворяющей совместно с негосударственным сектором дошкольного образования потребности населения Новосибирской области в дошкольном образовании, уходе и присмотре за детьми. 2. Приведение базовой инфраструктуры системы образования в соответствие с требованиями санитарных норм и правил путем реконструкции, капитального ремонта, материального и технологического оснащения действующих и строительства новых объектов образования. 3. Развитие системы обеспечения безопасности функционирования и охраны здоровья в образовательных организациях Новосибирской области. 4. Модернизация содержания дошкольного и общего образования в соответствии с требованиями ФГОС и законодательства в сфере образования, поддержка инновационных практик обучения и воспитания, повышение эффективности управления системой образования 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обеспечение к концу 2015 г. стопроцентной доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет. 2. Сокращение разрыва в образовательных результатах между обучающимися за счет повышения эффективности и качества работы в школах с низкими образовательными результатами выпускников. 3. Удельный вес численности детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных программами дополнительного образования, в общей численности детей этого возраста к 2020 г. должен достичь 86%. 4. Предоставление всем детям-инвалидам, которым показана такая форма обучения, возможности освоения образовательных программ общего образования в форме дистанционного образования и электронного обучения

Источник: данные паспорта государственной программы Новосибирской области.

Список литературы

1. Арбатская Ю.В. К дискуссии о планировании бюджетных расходов // *Налоги и финансовое право*. 2015. № 5. С. 10–13.
2. Белостоцкий А.А. Долгосрочное бюджетное планирование: приоритеты развития государственных финансов // *Экономические науки*. 2011. № 80. С. 154–157.
3. Гинзбург И.В. Правовое регулирование бюджетных расходов на среднее общее образование в Российской Федерации и ее субъектах // *Финансовое право*. 2014. № 6. С. 19–26.

4. *Домбровская И.А., Чернышева В.М.* Применение программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальном образовании // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 12-5. С. 1017–1021.
5. *Иванова О.Б., Моисеенко М.А.* Стратегическое бюджетное планирование в контексте реализации бюджетной реформы // *Вопросы экономики и права*. 2013. № 5. С. 100–104.
6. *Лагунова Т.П., Лагунов Я.П.* Программный подход к планированию бюджетных расходов муниципальных образований // *Вестник Ижевского государственного технического университета*. 2012. № 1. С. 54–57.
7. *Лукина В.Д.* Программно-целевой метод бюджетного планирования и перспективы его развития // *Социальная политика и социология*. 2010. № 6. С. 107–112.
8. *Селезнев А.З.* Бюджетное трехлетнее планирование в условиях кризиса // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2013. № S2. С. 9–14.
9. *Соколов И., Тищенко Т., Хрусталева А.* Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России. М.: Дело, 2013. 246 с.
10. *Стельма С.Г., Полозок С.В.* Планирование деятельности бюджетных учреждений // *Международный научно-исследовательский журнал*. 2015. № 4-2. С. 58–59.
11. *Сугарова И.В.* Бюджетное планирование: теоретический и практический аспект // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2015. № 2. С. 85–93.
12. *Сугарова И.В.* Содержание бюджетного планирования расходов // *Terra Economicus*. 2013. Т. 11. № 3-3. С. 74–78.
13. *Усачев В.В.* Эффективное бюджетное и стратегическое планирование – залог сбалансированного развития российских регионов // *Экономика и управление*. 2010. № 12. С. 95–98.
14. *Чернышева О.Н.* Переход к программно-целевому принципу планирования бюджетных расходов в субъектах РФ: проблемы и перспективы // *Социально-экономические явления и процессы*. 2013. № 7. С. 157–163.
15. *Шубина Т.В., Забродина М.В.* Финансовое планирование в бюджетных учреждениях // *Микроэкономика*. 2014. № 1. С. 55–56.
16. *Эдиев С.А.* Формирование правовых основ долгосрочного бюджетного планирования // *Налоги и финансовое право*. 2014. № 8. С. 197–201.

PROGRAM-BASED BUDGETARY SPENDING ON EDUCATION: THE EFFICIENCY EVALUATION

Nina M. DEMENT'EVA^a, Dmitrii V. DEMENT'EV^{b,*}

^a Novosibirsk State University of Economics and Management, Novosibirsk, Russian Federation

nm.dd@yandex.ru

^b Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk, Russian Federation

ddw68@yandex.ru

* Corresponding author

Article history:

Received 2 September 2015

Accepted 8 September 2015

JEL classification: H52, H53, I21, I22

Keywords: budget, long-term program, expenditure, education, dynamics

Abstract

Importance The research examines the role, dynamics and content of long-term governmental, departmental and municipal programs for financing budgetary spending of the Novosibirsk oblast and city of Novosibirsk on education.

Objectives The research reviews target indicators of two long-term programs and their expected outcome. We also evaluate whether budgetary funds are effectively used in line with the special purpose and program method of budgetary planning. The research identifies challenging issues of applying the program method.

Methods Using empirical methods and statistical methods, we analyzed program and budgetary indicators.

Results Projected estimates of target indicators are mainly expressed in relative numbers, thus preventing the evaluation of real program results. Projects do not indicate planned production indicators, which serve as the baseline for determining budgetary funding needs. As for 2015, programs and budgets of the Novosibirsk oblast and city of Novosibirsk have different financing. There are no monitoring results displaying how the programs have been performed throughout the year, thus making it impossible to compare them with budgetary cash spending.

Conclusions and Relevance Currently, even if the management-by-objective method is implemented in budgetary planning, it does not ensure efficiency, intended use of budgetary funds and expected results. The programs should be approved simultaneously with forecasting the socio-economic development of areas. Budgetary expenditure planning requires regulatory standards on the most crucial areas of program expenditures. It is necessary to prudently select target indicators, which will reflect the efficiency of budgetary funds use. Regular monitoring of program performance will allow adjusting finance and reduce ineffective spending.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

References

1. Arbatskaya Yu.V. K diskussii o planirovanii byudzhetykh raskhodov [To the discussion on budgetary expenditure planning]. *Nalogi i finansovoe pravo = Taxes and Financial Law*, 2015, no. 5, pp. 10–13.
2. Belostotskii A.A. Dolgosrochnoe byudzhethnoe planirovanie: priority razvitiya gosudarstvennykh finansov [The long-term budgetary planning priorities of public finances]. *Ekonomicheskie nauki = Economics Sciences*, 2011, no. 80, pp. 154–157.
3. Ginzburg I.V. Pravovoe regulirovanie byudzhetykh raskhodov na srednee obshchee obrazovanie v Rossiiskoi Federatsii i ee sub"ektakh [Legal regulation of budgetary spending on secondary general education in the Russian Federation and its regions]. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2014, no. 6, pp. 19–26.
4. Dombrovskaya I.A., Chernysheva V.M. Primenenie programmno-tselevogo metoda v byudzhethnom planirovanii i prognozirovanii v munitsipal'nom obrazovanii [The use of a program-targeted method in budget planning and forecasting in the municipality]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2014, no. 12-5, pp. 1017–1021.
5. Ivanova O.B., Moiseenko M.A. Strategicheskoe byudzhethnoe planirovanie v kontekste realizatsii byudzhethnoi reformy [Strategic budget planning in the context of budget reforms]. *Voprosy ekonomiki i prava = Economic and Law Issues*, 2013, no. 5, pp. 100–104.
6. Lagunova T.P., Lagunov Ya.P. Programmnyi podkhod k planirovaniyu byudzhetykh raskhodov munitsipal'nykh obrazovanii [A program approach to planning the budgetary expenditures of municipalities].

Vestnik Izhevskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta = Bulletin of Kalashnikov ISTU, 2012, no. 1, pp. 54–57.

7. Lukina V.D. Programmno-tselevoi metod byudzhethnogo planirovaniya i perspektivy ego razvitiya [The management-by-objectives method of budget planning and its development prospects]. *Sotsial'naya politika i sotsiologiya = Social Policy and Sociology*, 2010, no. 6, pp. 107–112.

8. Seleznev A.Z. Byudzhethnoe trekhletnee planirovanie v usloviyakh krizisa [A three-year-period budgetary planning during the crisis]. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomii i prava = Journal of Altai Academy of Economics and Law*, 2013, no. S2, pp. 9–14.

9. Sokolov I., Tishchenko T., Khrustalev A. *Programmno-tselevoe upravlenie byudzhedom: opyt i perspektivy v Rossii* [Budgetary management by objectives: experience and prospects in Russia]. Moscow, Delo Publ., 2013, 246 p.

10. Stel'ma S.G., Polozok S.V. Planirovanie deyatel'nosti byudzhethnykh uchrezhdenii [Planning of activities of budget organizations]. *Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatel'skii zhurnal = International Research Journal*, 2015, no. 4-2, pp. 58–59.

11. Sugarova I.V. Byudzhethnoe planirovanie: teoreticheskii i prakticheskii aspekt [Budgetary planning: theoretical and practical aspects]. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika = ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice*, 2015, no. 2, pp. 85–93.

12. Sugarova I.V. Soderzhanie byudzhethnogo planirovaniya raskhodov [The substance of budget expenditure planning]. *TERRA ECONOMICUS*, 2013, vol. 11, no. 3-3, pp. 74–78.

13. Usachev V.V. Effektivnoe byudzhethnoe i strategicheskoe planirovanie – zalog sbalansirovannogo razvitiya rossiiskikh regionov [Effective budgetary and strategic planning is a cornerstone of the balanced development of the Russian regions]. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*, 2010, no. 12, pp. 95–98.

14. Chernysheva O.N. Perekhod k programmno-tselevomu printsipu planirovaniya byudzhethnykh raskhodov v sub"ektakh RF: problemy i perspektivy [Transition to the program-target principle of planning of budgetary expenditures in the subjects of the Russian Federation: problems and prospects]. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy = Socio-Economic Processes and Phenomena*, 2013, no. 7, pp. 157–163.

15. Shubina T.V., Zabrodina M.V. Finansovoe planirovanie v byudzhethnykh uchrezhdeniyakh [Financial planning in the government-financed institutions]. *Mikroekonomika = Microeconomics*, 2014, no. 1, pp. 55–56.

16. Ediev S.A. Formirovanie pravovykh osnov dolgosrochnogo byudzhethnogo planirovaniya [The formation of the legal framework for the long-term budgetary planning]. *Nalogi i finansovoe pravo = Taxes and Financial Law*, 2014, no. 8, pp. 197–201.