

Аннотация

В статье рассматривается модель мониторинга и оценки целевых программ бюджетных расходов, разработанная в рамках проекта по реформированию общественных финансов в г. Перми. Представленная модель позволяет решить узкую задачу в рамках процесса отбора и оценки результативности и эффективности реализации целевых программ. Основная идея модели заключается в том, что специфика целевых программ позволяет создать базу для оценки до момента проведения непосредственного анализа программ. В основу оценки бюджетной эффективности заложен принцип соотнесения произведенных расходов и достигнутого социального эффекта. При этом социальный эффект предлагается выражать в условных единицах, оценивающих степень приоритетности целевой группы, на которую направлены программные мероприятия, а также степень значимости направления по улучшению ее состоянию и потенциальной эффективности выбранного для этого метода. Описанная система оценки позволяет получить универсальный и объективно выявленный критерий эффективности проектов, который ложится в основу составления рейтинга целевых программ, используемого для их дальнейшего отбора.

Модель оценки и мониторинга бюджетных целевых программ

Автор: научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории инвестиционного анализа ПФ ГУ-ВШЭ Шакина Е.А

Анализ действующих в настоящее время методик ранжирования и оценки целевых программ в субъектах РФ позволяет заключить, что, несмотря на важность системы оценки и мониторинга целевых программ для современного этапа бюджетных реформ, действующие подходы не позволяют в полной мере учесть ключевые принципы результативного планирования общественных финансов. В связи с этим возникает необходимость совершенствования методов оценки и мониторинга целевых

программ, возможное направление которого представлено в настоящей статье.

Анализ теории и практики действующих в настоящее время подходов к оценке и мониторингу бюджетных целевых программ позволяет определить следующие ключевые предпосылки разработки модели, отвечающей требованиям программно-целевого бюджетирования, учитывающей особенности регламентации бюджетного процесса и смежных отраслей государственного и муниципального управления в РФ, а также недостатки действующих в регионах методик оценки программ:

- использование формализованного процесса отбора полномочий, целесообразных к реализации в рамках целевых программ;
- наличие многоуровневой системы оценки и непрерывного процесса мониторинга;
- необходимость составления рейтинга программ на предварительной стадии на основе оценки эффективности;
- обязательность оценки результативности и эффективности программ на промежуточной и конечной стадиях;
- обеспечение максимально возможной степени объективности процесса оценки программ;
- наличие информации о критериях оценки, а также их значимости до начала проектировки программ.

Необходимость наличия формализованного процесса отбора полномочий, целесообразных к реализации в рамках целевых программ, обусловлена спецификой текущего бюджетного процесса в РФ и статусом бюджетных целевых программ. В связи с тем, что в настоящее время перевод всей деятельности органов исполнительной власти, государственных, муниципальных и автономных учреждений на программно-целевые принципы невозможен, а также не формализован процесс финансирования

целевых программ, необходимо исключить выполнение текущих функций, включенных в процесс сметного планирования деятельности, из перечня мероприятий целевых программ.

Потребность в многоуровневой системе оценки программ и непрерывного мониторинга обуславливается классическими требованиями, предъявляемыми к реализации программно-целевого бюджетирования: наличие нескольких целей и соответственно параметров оценки, а также обеспечение всех участников программы, в том числе кураторов и координаторов, полным объемом информации относительно хода ее реализации.

Составление рейтинга программ на предварительной стадии оценки на основе оценки эффективности обусловлено требованиями, предъявляемыми к проектам в рамках программно-целевого бюджетирования, а именно необходимостью наличия конкурсной основы их отбора. Наиболее адекватным методом оценки программ, на основе которого существует возможность их ранжирования, является анализ показателей эффективности. Данное обстоятельство связано с принципом программно-целевого бюджетирования, который требует максимальной отдачи на вложенные средства.

Необходимость оценки результативности и эффективности программ на промежуточной и конечной стадиях реализации обусловлена требованиями корректировки целей, задач и мероприятий в ходе реализации программы и вынесения оценочного заключения относительно целесообразности ее дальнейшей реализации. Оценка результативности и эффективности на конечной стадии позволяет отслеживать ключевые факторы успеха реализации целевой программы и формировать информационную базу относительно технологий достижения социальных эффектов.

Обеспечение максимально возможной степени объективности процесса оценки программ обуславливается общепринятыми требованиями к проведению конкурсных процедур, а также наличием нескольких заинтересованных сторон в процессе принятия решений о реализации и прекращении программ. В связи с тем, что отбор целевых программ является одним из этапов бюджетного процесса и, соответственно является полномочием высшего органа исполнительной власти и законодательных органов, возможность участия последних в оценке не должна быть ограниченной. С другой стороны непосредственный процесс оценки должен быть освобожден от влияния лиц, заинтересованных в реализации программы (инициаторов и участников программы). В связи с этим процесс оценки программы должен быть максимально независимым, а четкие прозрачные критерии оценки должны быть определены до момента ее проведения на уровне лиц, принимающих решение о реализации программы (высший исполнительный орган или законодательный орган).

Отсюда возникает необходимость наличия информации о критериях оценки, а также их значимости до начала проектировки программ. Данное обстоятельство связано не только с получением объективной оценки, а также с необходимостью стимулирования инициации и разработки проектов. Очевидно, что общедоступность информации о значениях критериев оценки, а также об используемых методах оценки эффективности позволяет инициаторам и разработчикам проектов программ находить компромисс между заявленными целями и задачами программы, а также величиной запрашиваемых для этого финансовых средств. В случае, когда соблюдается условие априорной общедоступности и определенности критериев и их значимости, возникает возможность построения прогнозов относительно возможных результатов оценки и отбора программ, что в значительной степени повышает степень прозрачности и контролируемости данных процессов.

В соответствии с обозначенными выше предпосылками модели мониторинга и оценки целевых программ можно определить структуру ее основных элементов и этапов. Описание структуры предлагаемой модели представлено на рисунке 1.

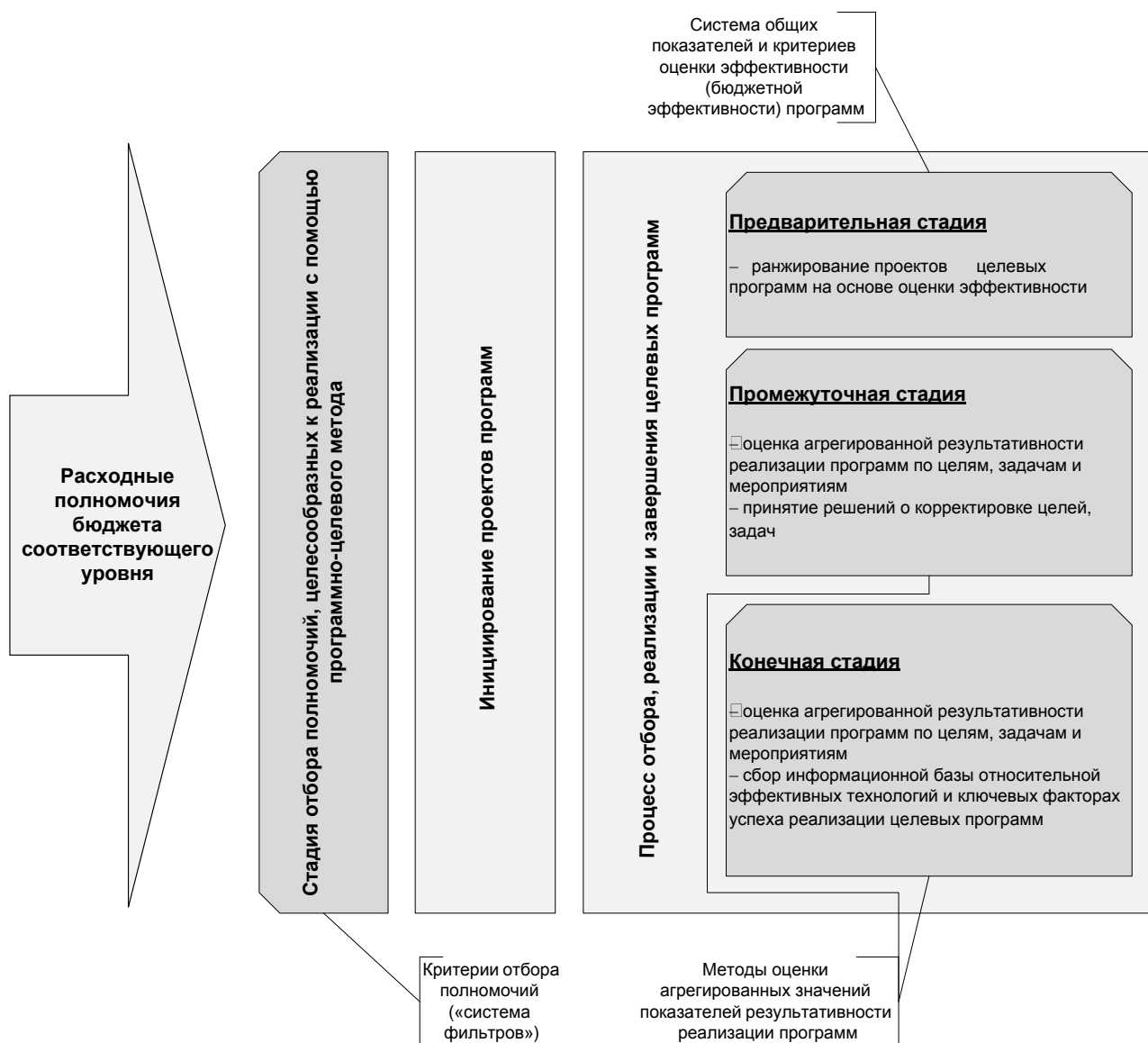


Рис. 1. Структура модели оценки и мониторинга целевых программ

Анализируя представленную структуру модели оценки и мониторинга целевых программ, можно сделать вывод, что ключевыми элементами модели, обеспечивающими инициирование программ, процесс отбора,

реализации и завершения программ, а также все стадии оценки программ, являются:

- система критериев отбора расходных полномочий, целесообразных к реализации в рамках целевых программ;
- система общих показателей и критериев оценки эффективности (бюджетной эффективности) программ;
- методы оценки агрегированных значений показателей результативности реализации программ.

Каждый из элементов модели оценки и мониторинга целевых программ соответствует определенной стадии оценки. Так, **критерии отбора расходных полномочий**, целесообразных к реализации посредством программно-целевого метода, используются на стадии, предшествующей инициации проектов программ. Данные критерии должны исключать из рассмотрения текущую деятельность органов исполнительной власти и стимулировать инвестиционную, и в особенности инновационную деятельность, в рамках закрепленных полномочий соответствующего уровня власти.

Система общих показателей и критериев оценки эффективности программ, определенная как выражение бюджетной эффективности, применяется на предварительной стадии оценки программы и призвана определить условия для ранжирования целевых программ. Данный этап является наиболее важным в модели оценки и мониторинга целевых программ, так как определяет дальнейшую «судьбу» проектов программ. Использование ранжирования позволяет наиболее четко и очевидно определить приоритетные целевые программы, которые выносятся на рассмотрение утверждающего органа (высшего исполнительного органа или законодательного органа). В связи с тем, что бюджетное ограничение всего пакета целевых программ определяется в ходе бюджетного процесса и может существенно изменяться, использование ранжированного перечня проектов

целевых программ позволяет непрерывно корректировать процесс без проведения дополнительной оценки.

Согласно определенным ранее предпосылкам модели оценки и мониторинга целевых программ, основным принципом определения эффективности программ на предварительной стадии является высокая степень объективности процесса и изначальная общедоступность информации о критериях оценки. Так как показатели эффективности представляют собой соотношение величины социального эффекта и затраченных на его получение бюджетных расходов, то можно заключить, что особенно сложным вопросом на данной стадии оценки становится выражение социального эффекта целевых программ. В связи со спецификой данного метода реализации расходных полномочий государства и местного самоуправления, а именно с тем, что в программах четко определяются ожидаемые результаты их завершения, оценка социального эффекта может опираться на прогноз данных результатов.

Ожидаемые результаты целевых программ выражаются через планируемое изменение состояния целевой группы. Очевидно, что в данном случае значимость полученного социального эффекта можно оценить на основе приоритетности целевой группы программы, а также приоритетности ожидаемого изменения ее состояния.

В качестве примера можно привести анализ реализации одного из текущих приоритетов социально-экономического развития Пермского края. В связи с достаточно сложной ситуацией в системе патронажа социальных сирот на территории муниципальных образований Пермского края, связанной с высокими темпами роста численности данной категории детей, в качестве одного из приоритетов социальной политики определено сокращение числа сирот, а также сокращение числа детей, находящихся на воспитании в специализированных учреждениях (детских домах, приютах и домах ребенка). Таким образом, можно заключить, что для оценки социального эффекта программы, направленной на повышение уровня

социальной адаптации детей-сирот, необходимо оценить приоритетность соответствующей целевой группы, значимость различных направлений улучшения ее состояния (пример: улучшение качества бытовой среды детей-сирот; повышение образовательного уровня детей-сирот; увеличение возможностей социализации и адаптации после выпуска детей-сирот из специализированных учреждений и т.д.), а также метода достижения указанных целей (пример: устройство детей-сирот в патронажные семьи; создание материальной базы к моменту выпуска детей из специализированных учреждений; создание условий для получения среднего специального и высшего образования воспитанниками учреждений; ранняя профилактика социального сиротства и т.д.). При этом, в соответствии с поставленной целью, названные выше направления и методы улучшения состояния целевой группы можно представить следующим образом:

Направление 1. Повышение образовательного уровня детей-сирот

Методы:

- 1.1. ранняя профилактика;
- 1.2. устройство детей- сирот в патронажные семьи;
- 1.3. создание условий для получения среднего специального и высшего образования воспитанниками учреждений;
- 1.4. создание материальной базы к моменту выпуска детей из специализированных учреждений.

Направление 2. Увеличение возможностей социализации и адаптации после выпуска детей-сирот из специализированных учреждений

Методы:

- 2.1. устройство детей-сирот в патронажные семьи;
- 2.2. создание условий для получения среднего специального и высшего образования воспитанниками учреждений;

2.3. создание материальной базы к моменту выпуска детей из специализированных учреждений;

3. улучшение качества бытовой среды детей-сирот:

3.1. устройство детей в патронажные семьи;

3.2. создание материальной базы к моменту выпуска детей из специализированных учреждений.

Структурированный подобным образом перечень направлений и методов достижения целей программы позволяет проводить анализ ее потенциальной результативности и эффективности. Очевидно, что в целом направления улучшения состояния целевой группы обосновываются целями и задачами программы, а методы улучшения определяются комплексом программных мероприятий.

Важным элементом в модели оценки и мониторинга целевых программ являются **методы оценки агрегированных значений показателей результативности реализации программ**. Они используются на промежуточной и конечной стадиях оценки.

Проведенный анализ показал, что на промежуточной и конечной стадиях реализации программы ее оценка может быть необходима для:

- корректировки финансовых средств, выделяемых на дальнейшую реализацию программы;
- формирования информационной базы об эффективных технологиях и ключевых факторах успеха реализации целевых программ.

В связи с тем, что на промежуточной и конечной стадиях целесообразно оценивать результативность и эффективность конкретных целей, задач и мероприятий программы, в качестве инструментов анализа необходимо применять частные показатели. Причем для оценки результатов достижения целей программы необходимо использовать показатели конечного эффекта, для задач – показатели частных конечных эффектов, а

для мероприятий – показатели непосредственных результатов. Так, при оценке программ на промежуточной и конечной стадиях, необходимо решить вопрос о том, каким образом дать заключение относительно результативности и эффективности реализации программы. Данный вопрос упирается в решение проблемы агрегирования совокупности показателей. В рамках предложенной модели оценки и мониторинга целевых программ предлагается проводить агрегирование на каждом из уровней иерархии показателей, получая таким образом оценку относительно:

- степени достижения цели программы;
- степени выполнения задач программы;
- степени выполнения мероприятий программы.

Данные оценки позволяют сделать очевидные выводы относительно успешности реализации программы, а также провести факторный анализ, имеющий высокую аналитическую ценность в системе оценки и мониторинга целевых программ.

Система общих показателей и критериев оценки эффективности программ

Проекты целевых программ, прошедшие процедуру анализа представленных в них полномочий на предмет целесообразности их реализации посредством программного метода, должны быть оценены в рамках предварительной стадии на основе общих показателей эффективности.

Ранее была описана общая логика предлагаемого метода ранжирования программ, основу которого составляет анализ издержек и результативности (СЕА). Для оценки социального эффекта предлагается использовать метод, основанный на относительной оценке ожидаемых результатов целевой программы в условных единицах. Одной из ключевых особенностей данного метода является то, что значения всех возможных вариантов социальных

эффектов, выраженных через ожидаемые результаты программ, определены заранее (до момента проведения оценки программ). В этом случае существенно повышается уровень объективности оценки, так как непосредственный расчет показателей эффективности программы осуществляется автоматически на основе созданной заранее системы значений критериев эффективности.

Таким образом, целью метода является составление рейтинга проектов целевых программ на основе оценки показателей эффективности, которые представляют собой отношение суммы бюджета целевых программ к значению показателя социального эффекта, выраженного в условных единицах. Представленная ранее идея оценки социального эффекта опирается на то, что программно-целевой метод исполнения расходных обязательств структурирован в виде четкой иерархии целей, задач и мероприятий. При этом ожидаемый результат целевой программы косвенно может быть оценен через следующие параметры:

- степень приоритетности целевой группы (цель);
- степень значимости направления по улучшению состояния целевой группы (цель и задачи);
- степень потенциальной эффективности и адекватности метода, используемого в рамках соответствующего направления (задачи и мероприятия).

Спецификой целевых программ является относительно ограниченное множество характеристик каждого из перечисленных трех параметров. Это обстоятельство позволяет создать универсальную систему оценки параметров социального эффекта любой целевой программы. Таким образом, на основе анализа действующих целевых программ в стране, регионе или конкретном муниципалитете есть возможность определить перечень возможных характеристик параметров и определить их количественную оценку в условных единицах.

Для определения величины социального эффекта на базе представленных выше параметров предлагается использовать *совокупность количественно выраженных показателей приоритетности целевых групп, заявленных в программе, скорректированных на значимость представленных в проекте направлений по улучшению их состояния, с учетом потенциальной эффективности и адекватности выбранных методов* (рис. 2).



Рис. 2. Общая схема оценки социального эффекта

Анализ целевой программы необходимо начинать с построения «дерева» взаимосвязанных параметров, начиная с выявления целевых групп программы и определения их приоритетности, и, далее, выбора направлений по улучшению состояния отдельных групп, а также конкретных методов в рамках каждого из направлений.

Также необходимо заметить, что в целом направления по улучшению состояния являются универсальными, но имеют различные степени значимости для различных целевых групп. То же самое касается методов реализации направлений по улучшению состояния, каждый из которых может иметь высокую степень потенциальной эффективности и адекватности для одних целей, не отвечая при этом требованиям других.

Анализ социального эффекта предлагается осуществлять отдельно для каждой программы на основе мультипликативной функции (1). Такой вид функции позволяет наиболее четко отразить влияние приоритетности каждой из целевых групп, значимости направлений по улучшению состояния каждой группы на основе понижающих и повышающих коэффициентов, а также степень потенциальной эффективности и адекватности применяемых методов в рамках каждого из направлений.

$$CЭ^i = \sum_{j \in M} ЦГ^i_j \cdot (1 + \sum_{k \in P} НУ^i_{jk} \cdot (1 + \sum_{l \in R} МУ^i_{kl})), \quad (1)$$

$CЭ^i$ - социальный эффект i -ой программы;

где $ЦГ^i_j$ - степень приоритетность j -ой целевой группы из множества M , выявленная в i -ой программе;

$НУ^i_{jk}$ - степень значимости k -ого направления по улучшению состояния j -ой целевой группы из множества P , выявленного в i -ой программе;

$МУ^i_{kl}$ - потенциальная эффективность и адекватность метода улучшения l в рамках k -ого направления из множества R , выявленного в i -ой программе.

Таким образом, анализируя представленную формулу, можно сделать следующие выводы:

– $\sum_{l \in R} МУ^i_{kl}$ представляет собой сумму положительных и отрицательных значений коэффициентов, отражающих степень

потенциальной эффективности и адекватности всех методов, выбранных для реализации k -го направления улучшения в рамках i -ой программы.

- $\sum_{k \in P} H U_{jk}^i \cdot (1 + \sum_{l \in R} M U_{kl}^i)$ представляет собой сумму положительных и отрицательных значений коэффициентов значимости всех направлений по улучшению состояния целевой группы. При этом значения коэффициентов значимости скорректированы на суммарную оценку потенциальной эффективности и адекватности выбранных в рамках направления j методов.
- Последний этап заключается в суммировании показателей степени приоритетности всех целевых групп программы i , умноженных на сумму скорректированных коэффициентов значимости направлений улучшения состояния соответствующей группы.

После оценки величины социального эффекта для каждой из рассмотренных программ, становится очевидной необходимость определения их бюджетной (экономической эффективности). В связи с тем, что полученные значения социального эффекта программ унифицированы (выражаются в условных единицах эффекта), возникает возможность их сопоставления. Таким образом, отношение общей величины бюджета программы к величине социального эффекта позволяет оценить удельные затраты на достижение единицы последнего (формула 2). Очевидно, что чем меньше полученная оценка стоимости достижения социального эффекта, тем более эффективной является целевая программа.

$$\text{эффективность целевой программы} = \frac{\text{бюджет целевой программы}}{СЭ^i} \quad (2)$$

Предложенный метод был апробирован на базе действующих в 2004-2010 г.г. целевых программ г. Перми.

Далее представим подробный алгоритм реализации разработанного метода и результаты его апробации. Представленный метод реализуется в три этапа:

1. Разработка системы оценки параметров целевых программ, а именно: определение характеристик и значений параметров приоритетности целевых групп, значимости направлений по улучшению их состояния, а также потенциальной эффективности и адекватности применяемых методов.
2. Анализ проекта программы в целях выявления необходимых параметров и построения дерева взаимосвязанных целевых групп, направлений и методов улучшения их состояния.
3. Оценка величины параметров в зависимости от их позиции в построенном дереве на основе системы оценки параметров (п.1), а также оценка социального эффекта и эффективности программ по формулам 1 и 2.

Реализация первого этапа происходит до момента начала оценки и ранжирования проектов программ. Как уже отмечалось выше, система оценки параметров основана на содержании реализованных, действующих и принимаемых целевых программ, а также концепции социально-экономического развития страны, региона или муниципалитета и определяет общие представления о приоритетах проводимой политики. Первый этап реализации разработанного метода состоит из нескольких подэтапов.

1.1. Оценка приоритетности целевой группы:

- определение перечня целевых групп.
- оценка приоритетности каждой целевой группы в условных единицах (экспертный или формализованный метод определения приоритетов).

В действительности оценка степени приоритетности целевой группы является одной из самых сложных задач. При этом в качестве обоснования

определения ранга целевой группы могут выступать влияние соответствующей категории населения на приоритеты социально-экономического развития страны, региона или муниципалитета, а также выявленные проблемные характеристики данной целевой группы.

Ранжирование целевых групп рекомендуется проводить по шкале от 1 до 10, при этом допустимо определять одни и те же значения степени приоритетности у разных целевых групп, а также использовать при относительном сравнении шаг 0,5 или 1 (n – максимальный приоритет, 1-минимальный приоритет).

Таблица 1

Оценка степени приоритетности целевой группы

№	Наименование целевой группы j	Степень приоритетности
1	Целевая группа 1	ЦГ1
2	Целевая группа 2	ЦГ2
...
m	Целевая группа m	ЦГm

Для оценки целевых программ г. Перми был определен ранжированный перечень целевых групп, представленный в Таблице 1.а.

**Оценка степени приоритетности целевой группы на примере системы
оценки и мониторинга программ в г. Перми¹**

№	Наименование целевой группы	Степень приоритетности
1	Дети, оставшиеся без попечения родителей	9
2	Дети-сироты, являющиеся выпускниками специализированных учреждений	9
3	Несовершеннолетние лица, употребляющие психоактивные вещества и лица, относящиеся к соответствующей группе риска	8
4	Дети, находящиеся в социально опасном положении	8
5	Дети-сироты, находящиеся в специализированных учреждениях	7
6	Совершеннолетние лица, употребляющие психоактивные вещества и лица, относящиеся к соответствующей группе риска	7
7	Семьи, находящиеся в социально опасном положении	6
8	Инвалиды I и II групп	6
9	ВИЧ-инфицированные лица и лица, относящиеся к соответствующей группе риска	5
10	Население, проживающее в ветхом и аварийном жилье	4
11	Молодые семьи	5
12	Пожилые люди	4
13	Многодетные семьи	5
14	Все население	4

Следующим этапом реализации предложенного метода является оценка значимости направления по улучшению состояния целевой группы.

1.2. Степень значимости направления по улучшению состояния целевой группы.

- Определение перечня направлений улучшения для всех целевых групп (рассматриваются все возможные варианты улучшений, которые относятся к рассмотренному перечню целевых групп).

¹ Таблица составлена на основе экспертных оценок специалистов Администрации г. Перми (все представленные данные относятся к результатам эксперимента и носят рекомендательный характер)

- Оценка значимости рассмотренных направлений для каждой целевой группы в виде понижающих или повышающих коэффициентов (в зависимости от вида целевой группы значимость направлений улучшения может быть разной).

Рекомендуемый интервал изменения коэффициентов, отражающих значимость направлений HU_{jk} , ($j = \overline{1, m}; k = \overline{1, p}$), $[-0,2; 1]$ с шагом 0,1. Таким образом, направление улучшения, не имеющее высокой степени значимости, может быть оценено при помощи понижающего коэффициента -0,2 или -0,1. Относительно нейтральная ситуация характеризуется значениями от 0 до 0,2, а высокий уровень приоритета в отношении направления - от 0,3 до 1.

Общий метод оценки степени значимости направления по улучшению состояния целевой группы представлен в таблице 2., апробация на базе целевых программ г. Перми – в таблице 2.а.

Таблица 2

Оценка степени значимости направления улучшения

Наименование целевой группы j	Целевая группа 1	Целевая группа 2	...	Целевая группа m
Наименование направления улучшения k				
Направление улучшения 1	HУ 11	HУ 12	...	HУ 1m
Направление улучшения 2	HУ 21	HУ 22	...	HУ 2m
...
Направление улучшения p	HУ p1	HУ p2	...	HУ pm

Таблица 2.а

**Оценка степени значимости направления улучшения на примере
системы оценки и мониторинга программ в г. Перми²**

№	Направление улучшения	Номер целевой группы (из табл. 3.10.а)													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Повышение уровня безопасности	0,4	0,2	1	1	0,4	0,7	0,6	0,5	1	0,7	0,2	0,3	0,2	1
2	Создание комфортных жизненных условий	0,6	0,1	0	0,6	0,5	- 0,2	0,4	1	0,4	0,8	0,6	0,6	0,5	0,8
3	Повышение уровня материального благополучия	0,3	0,3	- 0,2	0	0,3	- 0,2	0,6	0,6	0,4	0	0,8	0,7	0,7	0,7
4	Охрана и улучшение здоровья	0,5	0	1	0,8	0,8	0,8	0,5	1	1	0,1	0,4	0,9	0,6	1
5	Повышение культурного и образовательного уровня	0,6	0,7	0,2	0,5	0,8	0,5	0,3	0,3	0,3	-	0,2	- 0,2	0,8	0,8
6	Повышение уровня доступности жилья	0,5	0,7	-	-	0,2	-	0,4	0,2	-	1	1	0	2	0,7
7	Социализация и адаптация	0,7	1	0,7	0,6	0,7	0,6	0,3	0,7	0,7	-	0,3	0,5	0,3	0,2
8	Реабилитация	-	-	0,8	0,7	-	1	0,8	1	-	-	-	-	-	-

Следующим этапом реализации предложенного метода является оценка степени адекватности и потенциальной эффективности метода улучшения каждого из направлений.

1.3. Оценка степени потенциальной эффективности и адекватности метода улучшения для соответствующего направления:

- определение перечня методов улучшения для всех направлений (рассматриваются все возможные варианты методов, которые относятся к рассмотренному перечню направлений улучшения).

² Таблица составлена на основе экспертных оценок специалистов Администрации г. Перми (все представленные данные относятся к результатам эксперимента и носят рекомендательный характер)

- оценка степени потенциальной эффективности и адекватности рассмотренных методов улучшения для каждого направления в виде понижающих или повышающих коэффициентов (в зависимости от направления улучшения степень адекватности методов может быть разной).

Рекомендуемый интервал изменения значений коэффициентов методов улучшения $MU_{kl}, k = \overline{1, p}; l = \overline{1, r}$ $[-0,5; +0,5]$ с шагом 0,1. Таким образом, метод улучшения, не отвечающий требованиям адекватности и эффективности для соответствующего направления, может быть оценен при помощи понижающего коэффициента от -0,5 до -0,1. Относительно нейтральная ситуация характеризуется значениям 0, а высокий уровень эффективности метода - от 0,1 до 0,5. Понижающие коэффициенты играют существенную роль для повышения качества проектирования программ и исключения мероприятий, содержание которых неоправданно в рамках конкретной целевой программы. Для мероприятий, связанных с осуществлением инвестиций, применяется значение коэффициентов, увеличенное на 1 (от 0,5 до 1,5).

Общий метод оценки степени потенциальной эффективности и адекватности метода улучшения представлен в таблице 3.3., апробация на базе целевых программ г. Перми – в таблице 3.3.а.

Таблица 3

**Оценка степени потенциальной эффективности и адекватности метода
улучшения**

Наименование направления улучшения k	Направление улучшения 1	Направление улучшения 2	...	Направление улучшения p
	Наименование метода улучшения l			
Метод улучшения 1	МУ 11	МУ 12	...	МУ 1p
Метод улучшения 2	МУ 21	МУ 22	...	МУ 2p
...
Метод улучшения r	МУ r1	МУ r2	...	МУ rp

Таблица 3.а

**Оценка степени потенциальной эффективности и адекватности метода
улучшения на примере системы оценки и мониторинга программ в г.
Перми³**

№	Метод улучшения	Номер направления улучшения (из табл. 3.2.а)							
		1	2	3	4	5	6	7	8
1	Ранняя профилактика негативных последствий	0,2	-	-	0,5	-	-	0,4	0,5
2	Профилактика заболеваний	0,3	-0,5	-	0,5	-	-	0,2	0,4
3	Адресная материальная помощь	-0,5	-0,2	0,1	-	0	0,3	-0,2	0,2
4	Патронаж	-0,2	0,1	-	0,2	0,1	-	0,3	0,3
5	Устройство специализированные учреждения	0	-0,2	-	0,3	-	-	-0,3	0
6	Содействие в формировании внутренних позитивных потребностей	0,1	0	0,2	0,3	0,4	-	0,4	0,1
7	Содействие в трудоустройстве	0,1	0,2	0,5	-	0,3	0,3	0,5	0,4

³ Таблица составлена на основе экспертных оценок специалистов Администрации г. Перми (все представленные данные относятся к результатам эксперимента и носят рекомендательный характер)

№	Метод улучшения	Номер направления улучшения (из табл. 3.2.а)							
		1	2	3	4	5	6	7	8
8	Развитие возможностей для досуга	0,2	0,2	-	-	0,5	-	0,5	0,3
9	Обеспечение доступа к услугам медицинской помощи	0,2	0,3	-	0,5	-	-	0,2	0,4
10	Правовое и информационное содействие	0,1	0	0,4	0,3	0,2	0,5	0,1	0,1
11	Формирование и развитие потребности в здоровом образе жизни	0,2	0	-	0,5	0,5	-	0,2	0,2
12	Создание инфраструктуры	1,3	0,6	-	1,3	1,5	1,5	-	-
13	Инвестиции в обновление фондов	1,3	1,3	-	1,4	1,5	1,4	-	-

Созданная на первом этапе система параметров целевых программ, выраженная через характеристики и значения степени приоритетности целевых групп, значимости направлений улучшения, а также адекватности и потенциальной эффективности методов, позволяет на последующих этапах проводить оценку социального эффекта и бюджетной эффективности программ. Очевидно, что оценка социального эффекта, полученная в результате применения рассматриваемого метода, отражает лишь относительный уровень приоритетности, значимости и вероятности достижения ожидаемых результатов программы.

В целях апробации предложенного метода оценки эффективности и ранжирования целевых программ, построим рейтинг действующих городских целевых программ в г. Перми.

В 2007 г. на территории г. Перми действовали следующие целевые программы:

- «Социальная поддержка населения г. Перми на 2005-2007 гг.»;

- «Охрана здоровья жителей города Перми на 2005-2007 годы»;
- «Общественное участие» на 2005-2009 годы»;
- «Развитие образования г. Перми до 2010 года»;
- «Укрепление гражданской безопасности в г. Перми на 2006-2008 годы»;
- «Развитие городских микрорайонов на 2006-2010 годы»;
- «Строительство газопроводов и газификация жилых домов в микрорайонах индивидуальной застройки г. Перми на 2005-2008 гг.»;
- «Профилактика алкоголизма, наркомании, токсикомании на территории г. Перми на 2007-2010 годы»;
- «Переселение граждан города Перми из ветхого и аварийного жилищного фонда на 2007-2010 годы».

В качестве подробного примера рассмотрим 2 и 3 этап реализации метода на основе программы «Социальная поддержка населения г. Перми на 2005-2007 гг.».

В первую очередь необходимо описать дерево взаимосвязанных параметров программы: целевых групп, направлений улучшения и методов улучшения (таблица 4.а).

Таблица 4.а

Характеристики параметров целевой программы «Социальная поддержка населения г. Перми на 2005-2007 гг.»

Наименование целевой группы	Наименование направления улучшения	Наименование метода улучшений
Дети, оставшиеся без	Создание комфортных	Устройство в специализированные

Наименование целевой группы	Наименование направления улучшения	Наименование метода улучшений
попечения родителей	жизненных условий	учреждения
		Обеспечение доступа к услугам медицинской помощи
	Социализация и адаптация	Ранняя профилактика негативных последствий
		Содействие в формировании внутренних позитивных потребностей
Дети, находящиеся в социально опасном положении	Охрана и улучшение здоровья	Профилактика заболеваний
		Патронаж
	Повышение культурного и образовательного уровня	Содействие в формировании внутренних позитивных потребностей
		Развитие возможностей для досуга
Семьи, находящиеся в социально опасном положении	Повышение уровня материального благополучия	Адресная материальная помощь
		Социализация и адаптация
		Патронаж
		Содействие в формировании внутренних позитивных потребностей
	Содействие в трудоустройстве	
Инвалиды I и II групп	Повышение уровня материального благополучия	Адресная материальная помощь
		Охрана и улучшение здоровья
		Ранняя профилактика негативных последствий
		Обеспечение доступа к услугам медицинской помощи
	Реабилитация	Обеспечение доступа к услугам медицинской помощи
		Правовое и информационное содействие

На основе определенных характеристик целевой программы и системы значений параметров, представленной в таблицах 1.а, 2.а и 3.а., оценим величину социального эффекта программы (таблица 5.а).

Таблица 5.а

Значения параметров целевой программы «Социальная поддержка населения г. Перми на 2005-2007 гг.»

Значение показателя приоритетности целевой группы	Значение коэффициента значимости направления улучшения	Значение коэффициента потенциальной эффективности и адекватности метода
9	0,6	-0,2
		0,3
	0,7	0,4
		0,4
8	0,8	0,5
		0,2
	0,8	0,4
		0,5
6	0,6	0,1
	0,3	0,3
		0,4
		0,5
6	0,6	-0,2
	1	0,5
		0,5
	1	0,8
		0,1

Подставляя полученные значения параметров в формулу 3.1, получим оценку социального эффекта программы на уровне 138,5 усл. ед. Так как совокупные затраты на реализацию программы оцениваются на уровне 11 850,5 тыс. руб., удельные затраты на достижение единицы социального эффекта равны 85,6 тыс. руб.

Аналогичным образом проведена оценка социального эффекта и бюджетной эффективности всех реализованных на территории г. Перми в 2007 г. целевых программ. Результаты оценки и ранжированный перечень программ представлены в таблице 6.а.

Таблица 6.а.

Рейтинг городских целевых программ г. Перми

(действовавших в течение 2007 г.)

№ (ранг)	Наименование программы	Оценка совокупной величины социального эффекта, усл. ед.	Бюджет целевой программы, тыс. руб.	Показатель эффективности целевой программы, тыс. руб/усл. ед.
1	«Профилактика алкоголизма, наркомании, токсикомании на территории г. Перми на 2007-2010 годы»	154,5	8 000	51,8
2	«Строительство газопроводов и газификация жилых домов в микрорайонах индивидуальной застройки г. Перми на 2005-2008 гг.»	275,4	18 000	65,4
3	«Социальная поддержка населения г. Перми на 2005-2007 гг.»	138,5	11 850,5	85,6
4	«Развитие образования г. Перми до 2010 года»	96,3	16 532	171,7
5	«Общественное участие» на 2005-2009 годы»	35,7	11 220	314,3
6	«Переселение граждан города Перми из ветхого и	188,2	60 220	320,0

№ (ранг)	Наименование программы	Оценка совокупной величины социального эффекта, усл. ед.	Бюджет целевой программы, тыс. руб.	Показатель эффективности целевой программы, тыс. руб/усл. ед.
	аварийного жилищного фонда на 2007-2010 годы»			
7	«Укрепление гражданской безопасности в г. Перми на 2006-2008 годы»	46,5	14 901,3	320,5
8	«Охрана здоровья жителей города Перми на 2005-2007 годы»	54,4	19 300,1	354,8
9	«Развитие городских микрорайонов на 2006-2010 годы»	45,2	36 000	796,5

Таким образом, на основе предложенного метода ранжирования программ по показателю бюджетной эффективности был составлен рейтинг целевых программ г. Перми. Анализ полученных результатов показал, что в целом расчетная оценка величины социального эффекта по всем программам соответствует значимости ожидаемых результатов программ, полученной из заключений экспертов (представителей Администрации г. Перми), что свидетельствует о потенциальной практической применимости предложенного метода.

Список литературы

1. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах (одобрена постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. N 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»).
2. Распоряжение губернатора Пермской области от 24.05.2004 № 264-р «Об утверждении методики оценки и рейтингования областных целевых программ».
3. Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. М.: ИЭК, 2005.
4. Руководство по применению подхода, основанного на измерении эффектов и непосредственных результатов. (Outcomes and Outputs Framework. Guidance Document. Ministry of Finance and Administration of Australia, November 2000): [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finance.gov.au/scripts>.
5. Бюджетирование, ориентированное на результат: цели и принципы. Экорис-НЭИ. 2002 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ecorys.ru/data/sbr/1-POB-goals_and_Principles-14%20February_2003.pdf.
6. Якобсон Л.И., Глаголев А.В., Кудюкин П.М.. Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление. Институт экономики переходного периода. Москва, 2001: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iet.ru/usaid/optima/optima.html>.