

Терентьева И.В.*

Совершенствование механизма отбора муниципальных программ для финансирования из бюджета принимаемых обязательств**

В статье предлагается механизм отбора (ранжирования) муниципальных программ для финансирования в рамках бюджета принимаемых обязательств, который строится на конкурсной основе с учетом приоритетности программы для социально-экономического развития муниципального образования и ее бюджетной эффективности. Реализуется механизм отбора муниципальных программ с помощью построения матрицы ранжирования бюджетных программ и графического метода формирования портфеля муниципальных программ в рамках бюджета принимаемых обязательств. Данный подход отличается тем, что в нем используются расчетные количественные измерители, а не экспертные оценки, что позволяет устранить фактор субъективности при оценке целевых бюджетных программ.

The article proposes a mechanism that allows to rank municipal programs for the purpose of financing from the budget of assumed liabilities. The mechanism includes a competition of programs on two criteria: importance of the program for socio-economic development of the municipality and budgetary efficiency of the program. The proposed mechanism is implemented by creating a matrix ranking of budget programs, and by formation of the portfolio of municipal programs from the budget of assumed liabilities by using the graphic method. This approach uses the estimated quantitative measures, not expert assessments, which allows to eliminate subjectivity in assessing the targeted budget programs.

Ключевые слова: Ранжирование муниципальных программ, бюджет принимаемых обязательств, приоритетность муниципальных программ, бюджетная эффективность программ, матрица ранжирования программ, портфель муниципальных программ.

Key words: Ranking municipal programs, the budget of assumed liabilities, priority municipal programmes, budgetary efficiency programs, matrix ranking programs, portfolio of municipal programs.

Одной из важнейших проблем внедрения программно-целевых методов управления в бюджетный процесс является обеспечение конкуренции за бюджетные ресурсы в рамках бюджета принимаемых обязательств. В действующем законодательстве, к сожалению, не раскрываются механизмы распределения средств бюджета принимаемых обязательств, а методики, используемые на территориальном уровне, в основном ориентированы на использование экспертных оценок и интегральных показателей, которые могут недостаточно адекватно оценивать совокупное действие множества факторов.

* Терентьева Ирина Викторовна — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики факультета экономики и менеджмента Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых.
E-mail: terentieva-murom@yandex.ru

** Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-12-33006 «Совершенствование механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в регионе (на примере Владимирской области)»

Предлагаемый в исследовании механизм отбора (ранжирования) муниципальных программ для финансирования в рамках бюджета принимаемых обязательств строится на конкурсной основе с учетом приоритетности программы для социально-экономического развития муниципального образования и ее бюджетной эффективности. Приоритетность программы показывает степень значимости ее реализации для общества, а бюджетная эффективность — какие бюджетные средства необходимо выделить на каждую единицу повышения результата по программе.

Процедуре отбора муниципальных программ для включения в бюджет принимаемых обязательств предшествует предварительная экспертиза в части уместности и качества подготовки программы, а также результатов выполнения действующих программ главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) в предшествующие периоды.

Уместность программы означает ее соответствие целям и задачам доклада о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС, а значит, и стратегии развития муниципального образования. В случае несоответствия программа отклоняется.

К дальнейшему отбору допускаются программы, качество подготовки которых строго соответствует требованиям, установленным администрацией муниципального образования, например: указание четкой цели программы, описание проблемы, на решение которой направлена программа, наличие перечня программных мероприятий с указанием сроков их выполнения, целевых показателей результатов в количественном выражении, объемов и источников финансирования и др. Данные требования к структуре и содержанию муниципальных программ целесообразно утвердить отдельным нормативно-правовым актом.

Наряду с этим следует учитывать результаты деятельности ГРБС в предшествующих периодах при выделении им бюджетных средств на очередной финансовый год и плановый период. То есть ГРБС должен проявить себя как эффективный управленец — только в этом случае он получает право реализовывать новые программы. Соответственно, к отбору следует допускать муниципальные программы только тех ГРБС, у которых в предшествующих периодах реализуемые программы признаны выполненными по показателям результативности и эффективности. При этом предполагается наличие на муниципальном уровне утвержденной методики оценки выполнения муниципальных программ.

Прошедшие предварительную экспертизу муниципальные программы подлежат конкурсному отбору для включения в бюджет принимаемых обязательств на основе двух критериев: 1) приоритетность программы для социально-экономического развития муниципального образования; 2) бюджетная эффективность программы.

Приоритетность программы в свою очередь определяется важностью и проблемностью программы. Важность программы предлагается оценивать с позиций удовлетворения потребностей населения муниципального образования, начиная с базовых, насущных нужд и завершая предоставлением возможностей самореализации человека (Табл. 1). Программе, соответствующей тому или иному уровню важности, присваивается определенное количество баллов от 1 до 5. Все прочие программы, которые нельзя отнести ни к одному из представленных уровней, получают 0 баллов.

Таблица 1. Критерии оценки важности муниципальной программы

Уровни важности	Виды потребностей населения	Тип программы	Оценка в баллах
1 уровень	Обеспечение жизни и здоровья населения	Программы в области здравоохранения, физкультуры и спорта, социальной защиты, экологии, безопасности и правопорядка и др.	5
2 уровень	Обеспечение комфортных условий проживания населения в муниципальном образовании	Программы в области доступности жилья, жилищно-коммунальных услуг, благоустройства, транспортной инфраструктуры, социальной инфраструктуры, экологии и др.	4
3 уровень	Обеспечение населения качественными услугами в социальной сфере	Программы в области образования, здравоохранения, социальной политики, физкультуры и спорта, культуры, молодежной политики и др.	3
4 уровень	Обеспечение занятости и роста доходов населения	Программы в области поддержки предпринимательства, молодежной политики, развития «точек роста» экономики муниципалитета, повышения инвестиционной привлекательности территории и др.	2
5 уровень	Обеспечение творческой самореализации, духовно-культурного развития населения	Программы в области культуры и искусства, образования, науки, молодежной политики и др.	1

Проблемность программы предлагается оценивать как несоответствие реального состояния или значения ключевых параметров в сфере действия программы

требуемому состоянию или значению параметров¹. Основные виды несоответствий представлены в Табл. 2. Степень несоответствия оценивается в баллах от 1 до 5 в зависимости от значения показателей, которыми измеряется каждый вид несоответствий (отклонения показателей результатов в процентах, доля нуждающихся в услугах, уровень удовлетворенности населения).

Таблица 2. Критерии оценки проблемности муниципальной программы

Виды несоответствий	Оценка в баллах (b _i)				
	1	2	3	4	5
1. Отрицательная динамика ² показателей результатов по программе в отчетном периоде (отклонение, в %)	до 5	6–10	11–15	16–20	свыше 20
2. Отрицательная динамика показателей результатов по программе в плановом периоде при инерционном варианте (отклонение, в %)					
3. Значения показателей результатов по программе не соответствуют требованиям нормативов (при наличии) или среднему по области уровню (отклонение, в %)					
4. Наличие неудовлетворенного спроса на услуги по программе (доля нуждающихся в услугах в общем количестве потребителей, в %)	до 10	11–20	21–30	31–40	свыше 40
5. Низкий уровень удовлетворенности населения качеством услуг по программе (по данным соопроса, в %)	41–50	31–40	21–30	11–20	до 10

Проблемность программы определяется как сумма баллов по всем видам несоответствий, установленных для данной муниципальной программы:

$$p = \sum_{i=1}^n b_i, (1)$$

где b_i — количество баллов по i-му несоответствию по программе³;

n — количество несоответствий по программе.

¹ В качестве таких параметров предполагается использовать показатели результатов в относительном выражении (в процентах). Это должны быть основные показатели, характеризующие проблему, равноценные по своей значимости. Соответственно, их количество должно быть ограничено: оптимально 1–3 показателя. Рекомендации по выбору показателей результатов см.: Стародубровская И.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. М., 2008.

² Отрицательная динамика означает снижение показателя в случае, когда улучшение ситуации характеризует его рост (например, по таким показателям, как «доля учеников, обучающихся на 4 и 5», «доля населения, систематически занимающаяся спортом» и др.) или увеличение показателя в случае, когда улучшение ситуации характеризует его снижение (например, по таким показателям, как «уровень преступности», «количество заболевших» и др.).

³ Если одному виду несоответствий удовлетворяют несколько показателей, то выбирают показатель, которому соответствует наибольшее количество баллов.

В случае, если хотя бы по одной программе из совокупности анализируемых программ $p > 5$, то проблемность любой программы будет определяться по следующей формуле:

$$P = \frac{p \cdot 5}{p_{\max}}, \quad (2)$$

где p_{\max} — максимальная проблемность по программе из всех анализируемых программ (при этом обязательное условие $p_{\max} > 5$).

Полученное значение P округляется до десятых.

Таким образом, проблемность всех анализируемых муниципальных программ будет оценена в баллах от 1 до 5 (1 — низкая, 5 — высокая значимость проблем по программе).

Рассмотрим пример оценки степени значимости проблем муниципальных программ (Табл. 3). Например, по программе «Обеспечение безопасности населения на транспорте» наблюдается третий вид несоответствия, то есть фактическая доля объектов транспортной инфраструктуры, удовлетворяющих требованиям безопасности (35%), не соответствует среднему по области уровню (50%). Отклонение показателя составляет 15%, что соответствует 3 баллам. По программе «Обеспечение жильем молодых семей» наблюдается четвертый вид несоответствия, то есть наличие неудовлетворенного спроса на услуги, отражаемое долей молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в их общем количестве (82%), что соответствует 5 баллам. По программе «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства» наблюдается первый вид несоответствия, то есть отрицательная динамика доли работников малых предприятий в общей численности занятых на предприятиях и организациях в отчетном периоде: в 2011 году — 27%, в 2012 — 16%. Отклонение показателя составляет 11%, что соответствует 3 баллам. По программе «Модернизация дошкольного образования» наблюдается два вида несоответствий: четвертое — неудовлетворенный спрос на услугу, проявляющийся в доле дошкольных образовательных учреждений, не имеющих современную материально-техническую базу (60%), что соответствует 5 баллам, и пятое несоответствие — низкий уровень удовлетворенности населения качеством услуг (45%), что соответствует 1 баллу.

По муниципальным программам, по которым выявлено несколько видов несоответствий, баллы суммируются (графа «р»). Поскольку одна из программ («Модернизация дошкольного образования») имеет сумму баллов, превышающую 5,

то проблемность муниципальных программ оценивается по формуле (2), а $p_{\max} = 6$ (графа «Р»).

Таблица 3. Пример оценки проблемности муниципальных программ

Показатели	Вид несоответствия	Величина несоответствия	b_i	p	P
<i>Программа № 1</i> <i>«Обеспечение безопасности населения на транспорте»</i>					
Доля объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, удовлетворяющих требованиям обеспечения транспортной безопасности, %	3	15%	3	3	2,5
<i>Программа № 2</i> <i>«Обеспечение жильем молодых семей»</i>					
Доля молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, %	4	82%	5	5	4,2
<i>Программа № 3</i> <i>«Реконструкция и капитальный ремонт жилищного фонда»</i>					
Доля жилищного фонда, подлежащая капитальному ремонту, %	4	61%	5	5	4,2
<i>Программа № 4</i> <i>«Содействие развитию малого и среднего предпринимательства»</i>					
Доля работников малых предприятий в общей численности занятых на предприятиях и организациях, %	1	11%	3	3	2,5
<i>Программа № 5</i> <i>«Модернизация дошкольного образования»</i>					
Доля дошкольных образовательных учреждений, не имеющих современную материально-техническую базу, %	4	60%	5	6	5,0
Уровень удовлетворенности населения качеством услуг, %	5	45%	1		

Результаты оценки степени важности и проблемности по каждой муниципальной программе суммируются, и получается оценка степени их приоритетности (Табл. 4). В рассматриваемом примере наиболее приоритетными для муниципального сообщества являются одновременно две программы «Обеспечение жильем молодых семей» и «Реконструкция и капитальный ремонт жилищного фонда», наименее приоритетной — программа «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства». Как видно из таблицы, результаты оценки проблемности программ оказали значительное влияние на их приоритетность. Так, наиболее важная для местного сообщества программа «Обеспечение безопасности населения на транспорте» является третьей по приоритетности программой ввиду того, что степень

значимости проблем этой программы не столь высока, как у других программ. Таким образом, самыми приоритетными становятся одновременно наиболее актуальные и проблемные муниципальные программы.

Таблица 4. Оценка приоритетности муниципальных программ (пример)

Название программы	Важность программы	Проблемность программы	Приоритетность программы
1. «Обеспечение безопасности населения на транспорте»	5	2,5	7,5
2. «Обеспечение жильем молодых семей»	4	4,2	8,2
3. «Реконструкция и капитальный ремонт жилищного фонда»	4	4,2	8,2
4. «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства»	2	2,5	4,5
5. «Модернизация дошкольного образования»	3	5,0	8,0

Наряду с оценкой приоритетности программы для социально-экономического развития территории, вторым важнейшим критерием конкурсного отбора муниципальных программ для включения в бюджет принимаемых обязательств является бюджетная эффективность программы.

Как правило, под эффективностью понимается соотношение результатов и затраченных на их достижение ресурсов. Однако особенностью оценки эффективности бюджетных программ является несопоставимость единиц измерения результатов и затрат: результаты измеряются в большинстве случаев в натуральных единицах (количество детей, пациентов, малых предприятий, километры отремонтированных дорог и т. д.), а затраты — в стоимостных единицах. В связи с этим сложно сравнивать эффективность различных программ.

В современных исследованиях для решения этой проблемы рассматриваются варианты приведения результатов бюджетных расходов к денежному эквиваленту⁴. Однако, по нашему мнению, предлагаемые разработки являются достаточно сложными для практической реализации. Поэтому логично предположить, что целесообразнее использовать для оценки муниципальных программ показатель

⁴ См.: Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. 2008. № 10. С. 6–10; Чичелёв М.Е. Эффект и эффективность в бюджетном процессе // Финансы. 2007. № 1. С. 6–9.

сравнительной эффективности, с помощью которого проблема сопоставимости единиц измерения нивелируется.

Под сравнительной эффективностью понимается соотношение фактической и плановой эффективности целевой программы. Фактическая эффективность определяется путем сопоставления фактических результатов, полученных в процессе реализации программы, с фактическими расходами бюджета на финансирование целевой программы; плановая эффективность целевой программы определяется соотношением планового результата (целевого индикатора) программы и затрат на ее финансирование⁵.

Представленный порядок расчета характерен для оценки сравнительной эффективности реализации муниципальной программы. В нашем же случае необходимо оценить сравнительную эффективность планируемой к реализации новой муниципальной программы, а для этого следует сопоставить плановую эффективность с текущей. Однако, поскольку программа новая и не финансировалась ранее из бюджета, определить текущую эффективность не представляется возможным. Соответственно, нельзя рассчитать и показатель сравнительной эффективности программы.

Известен еще один подход к оценке эффективности бюджетных расходов, суть которого состоит в соотношении темпа прироста уровня удовлетворения потребностей жителей в услугах в текущем году по сравнению с предыдущим годом к темпу прироста бюджетных расходов на предоставление услуг в текущем году по сравнению с предыдущим годом⁶. Темп прироста в данном случае измеряется в долях единицы, поэтому проблема сопоставимости единиц измерения результатов и затрат также нивелируется. Однако использовать данный подход для оценки планируемой эффективности новых программ не представляется возможным по той же причине, что и в предыдущем случае. В частности, для расчета планируемой эффективности следует сопоставить темпы прироста уровня удовлетворенности потребителей и темпы прироста бюджетных расходов в плановом году по сравнению с текущим годом. Так как программа новая и не финансировалась в текущем году, то определить темп прироста бюджетных расходов (планируемые расходы — текущие расходы / текущие расходы) невозможно.

В нашем исследовании предлагается оценивать бюджетную эффективность планируемых к реализации новых муниципальных программ как соотношение

⁵ См.: Баранова И.В. Методологические основы оценки эффективности общественных финансов: автореферат дис. ... докт. экон. наук. Томск, 2009.

⁶ См.: Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. 2008. № 10. С. 6–10.

планового прироста результатов по программе к плановым расходам бюджетных средств на реализацию программы:

$$\mathcal{E} = \frac{\Delta P(\%)}{3}, \quad (3)$$

где $\Delta P(\%)$ — прирост результатов по программе в плановом периоде, в %;

3 — затраты бюджетных средств на программу в плановом периоде.

Бюджетная эффективность программы, рассчитанная по формуле (3), показывает процентное изменение результата, приходящееся на единицу расходов местного бюджета (например, процентов/тыс. руб.). Соответственно бюджетную эффективность различных муниципальных программ можно будет сопоставить.

Прирост результатов по программе ΔP (%) определяется по формуле:

$$\Delta P(\%) = \frac{\sum_{i=1}^n \Delta P_i \cdot m_i}{\sum_{i=1}^n m_i}, \quad (4)$$

где ΔP_i — прирост i -го показателя результатов по программе, в %;

m_i — значимость i -го показателя результатов по программе, в ед.;

n — количество показателей результатов по программе.

В свою очередь, прирост i -го показателя результатов по программе ΔP_i рассчитывается по формуле:

$$\Delta P_i = |P_{\text{пл}} - P_{\text{ит}}|, \quad (5)$$

где $P_{\text{пл}}$ — плановое значение i -го показателя результата по программе (если программа разрабатывается на несколько лет, то берется значение показателя результата последнего планового года), %;

$P_{\text{ит}}$ — текущее значение i -го показателя результата по программе, %.

Как уже отмечалось ранее, показатели результатов берутся в относительном выражении.

Расчет по формуле (5) выполняется при условии, что наблюдается положительная динамика показателя P_i в плановом периоде, то есть увеличение показателя в случае, когда улучшение ситуации характеризует его рост или уменьшение показателя в случае, когда улучшение ситуации характеризует его снижение.

Значимость m_i показателя результата зависит от степени проблемности i -го показателя результатов и определяется в соответствии с Табл. 5. Чем выше

несоответствие показателя результата требуемому уровню (по Табл. 2), тем большая значимость ему присваивается. Показателям результатов, по которым не наблюдается несоответствий, присваивается значимость, равная 1.

Таблица 5. Критерии оценки значимости показателей результатов

Степень проблемности показателя результатов ⁷	Значимость показателя, в ед. m_i
5 баллов	6
4 балла	5
3 балла	4
2 балла	3
1 балл	2
0 баллов	1

В знаменателе формулы (3) указываются плановые затраты средств местного бюджета на программу (если программа разрабатывается на несколько лет, то берется общая сумма бюджетных средств за все годы планового периода). В затратах специально не учитываются средства внебюджетных источников или вышестоящих бюджетов, поскольку при прочих равных условиях у программ, активно использующих дополнительные источники средств, снижается потребность в средствах местного бюджета для обеспечения того же самого прироста результата, то есть растет эффективность.

Рассмотрим пример оценки бюджетной эффективности муниципальных программ (Табл. 6). Например, по программе «Обеспечение безопасности населения на транспорте» планируемый прирост доли объектов транспортной инфраструктуры, удовлетворяющих требованиям безопасности, составляет 15%, а значимость показателя равна 4 (в соответствии с Табл. 5 для $b_i = 3$ баллам). По второму показателю этой программы — уровню удовлетворенности населения мерами, принимаемыми для обеспечения безопасности населения на транспорте, — планируемый прирост составляет 10%, а значимость показателя равна 1 (см. Табл. 5 для $b_i = 0$ баллам, поскольку по данному показателю несоответствий не наблюдалось). Прирост результатов по программе $\Delta P(\%)$, определяемый по формуле (4), равен 14% $((15 \cdot 4 + 10 \cdot 1) / (4 + 1))$. Этот прирост результатов обеспечивают затраты бюджетных средств в размере 4 млн руб. В итоге планируемая бюджетная эффективность программы (Э) составляет 3,5 %/млн руб. $(14/4)$.

⁷ Соответствует оценке величины несоответствия по данному показателю b_i (Табл. 2).

Таблица 6. Оценка бюджетной эффективности муниципальных программ (пример)

Показатель	$P_{\text{ит}}$	$P_{\text{пл}}$	$\Delta P_i, \%$	m_i	$\Delta P(\%)$	З, млн руб.	Э, %/ млн руб.
<i>Программа № 1 «Обеспечение безопасности населения на транспорте»</i>							
Доля объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, удовлетворяющих требованиям обеспечения транспортной безопасности, %	35	50	15	4	14	4	3,5
Уровень удовлетворенности населения мерами, принимаемыми для обеспечения безопасности населения на транспорте, %	55	65	10	1			
<i>Программа № 2 «Обеспечение жильем молодых семей»</i>							
Доля молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, %	82	50	32	6	32	20	1,6
<i>Программа № 3 «Реконструкция и капитальный ремонт жилищного фонда»</i>							
Доля жилищного фонда, подлежащая капитальному ремонту, %	61	56	5	6	5	50	0,1
<i>Программа № 4 «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства»</i>							
Доля работников малых предприятий в общей численности занятых на предприятиях и организациях, %	16	30	14	4	13	6,5	2,0
Доля продукции, произведенной субъектами малого и среднего предпринимательства в общем объеме продукции всех предприятий, %	20	28	8	1			
<i>Программа № 5 «Модернизация дошкольного образования»</i>							
Доля дошкольных образовательных учреждений, имеющих современную материально-техническую базу, %	40	50	10	6	18	30	0,6
Доля дошкольных образовательных учреждений, реализующих современные образовательные программы и педагогические технологии, %	55	80	25	6			
Уровень удовлетворенности населения качеством услуг, %	45	65	20	2			

Анализируя полученные результаты расчетов, приходим к выводу, что наиболее высокое значение бюджетной эффективности показывает программа

«Обеспечение безопасности населения на транспорте» — 3,5 %/млн руб., то есть на 1 млн руб. бюджетных средств, вложенных в программу, приходится прирост результатов в размере 3,5%. Минимальное значение бюджетной эффективности наблюдается у программы «Реконструкция и капитальный ремонт жилищного фонда» — 0,1 %/млн руб., означающее, что на 1 млн руб., вложенных в программу, приходится прирост результатов только в размере 0,1%.

Следует особо отметить, что в нашем подходе не дается оценка степени бюджетной эффективности программы (высокая, средняя или низкая). Целью являлся сравнительный анализ бюджетной эффективности анализируемых программ, то есть рейтингование их по отношению друг к другу.

Оценив приоритетность и бюджетную эффективность муниципальных программ, нужно перейти к процедуре конкурсного отбора программ для включения в бюджет принимаемых обязательств. Для этого в исследовании предлагается воспользоваться матрицей ранжирования бюджетных программ (Рис. 1). Матрица построена по двум критериям — приоритетность программы для местного сообщества и бюджетная эффективность программы. Максимальное количество баллов, оценивающее приоритетность программы, равно 10. Для нахождения максимума на шкале бюджетной эффективности необходимо взять округленное до целого наибольшее значение бюджетной эффективности из всех анализируемых программ. В нашем случае максимальное значение бюджетной эффективности имеет программа «Обеспечение безопасности населения на транспорте» — 3,5 %/млн рублей, округляем его до целого, получаем 4. Поделив максимальные значения на каждой шкале пополам, получаем четыре области на поле матрицы:

I — Область программ с высокой приоритетностью для местного сообщества и сравнительно высокой бюджетной эффективностью. Эти программы следует финансировать в первую очередь.

II — Область программ, менее приоритетных для местного сообщества, но сравнительно с высокой бюджетной эффективностью. Финансированию подлежат программы, имеющие больший приоритет (ближе к 5 баллам).

III — Область программ с высокой приоритетностью для местного сообщества, но сравнительно с низкой бюджетной эффективностью. Финансированию подлежат программы, имеющие наибольшую бюджетную эффективность (в нашем случае ближе к 2 %/млн руб.).

VI — Область программ, менее приоритетных для местного сообщества сравнительно с низкой бюджетной эффективностью. Эти программы финансируются в последнюю очередь.

Положение анализируемых муниципальных программ в матрице показано кружками с номерами программ. Как видно, только одна программа «Обеспечение безопасности населения на транспорте» попала в область программ с высокой приоритетностью и сравнительно высокой бюджетной эффективностью. Программа «Содействие развитию малого и среднего предпринимательства» занимает пограничное положение между областями II и IV, остальные программы отнесены к области III.

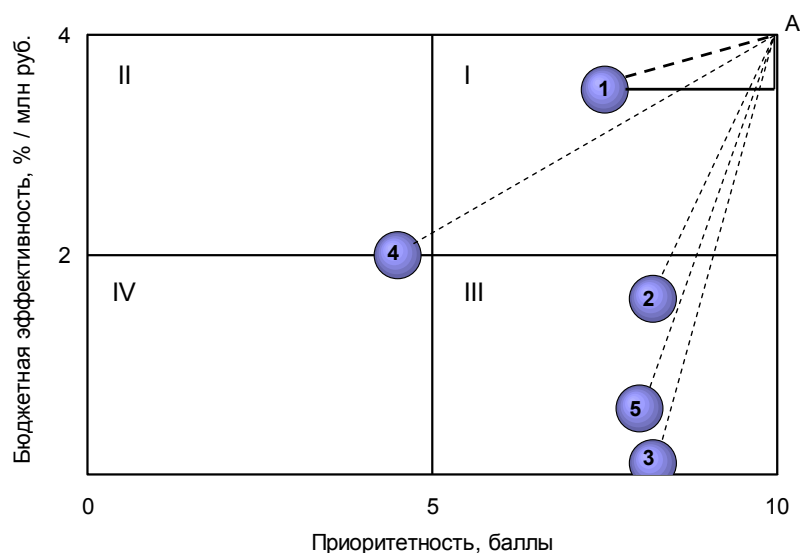


Рис. 1. Матрица ранжирования бюджетных программ

Очевидно, что в первую очередь необходимо профинансировать программу № 1 «Обеспечение безопасности населения на транспорте». Программы, относящиеся к области III, можно ранжировать следующим образом: № 2, № 5, № 3 (исходя из бюджетной эффективности, учитывая, что приоритетность у них примерно одинаковая). Однако неясно, какое место должна занимать программа № 4 в общей иерархии.

Следует учитывать, что чем ближе программа к правому верхнему углу матрицы (точка A), тем выше ее ранг. Сопоставив расстояния между точкой A и соответствующими муниципальными программами (отмечены на матрице пунктирными линиями), можно будет ранжировать программы: чем меньше расстояние, тем выше ранг программы. Отрезки 1А, 2А, 3А, 4А и 5А представляют

собой гипотенузы в соответствующих прямоугольных треугольниках (это наглядно представлено на Рис. 1 для отрезка 1А). Согласно теореме Пифагора длина гипотенузы равна квадратному корню из суммы квадратов катетов. Длину катетов можно определить по шкале матрицы с учетом координат программ. В итоге получили следующие результаты расчетов: 1А — 2,6, 2А — 3, 3А — 4,3, 4А — 5,9, 5А — 3,9. Соответственно, муниципальные программы ранжируются следующим образом в порядке первоочередности финансирования: № 1, № 2, № 5, № 3, № 4.

Для решения этой же задачи можно воспользоваться методом анализа иерархий, разработанным Томасом Л. Саати⁸. Составляем матрицу попарных сравнений для критерия «Приоритетность программы» (Табл. 7). Далее найдем сумму в каждом столбце и разделим значение каждой ячейки на сумму значений соответствующего столбца (нормализованная матрица в Табл. 7). Рассчитав средние значения по строкам нормализованной матрицы, найдем относительный вес каждой из программ по данному критерию. Проверка матрицы на согласованность показала, что индекс согласованности ИС составил 0,04 (при $\lambda_{\max}=5,15$), а соотношение согласованности ОС равно 0,03, что является приемлемым.

Таблица 7. Расчет относительного веса муниципальных программ по критерию «Приоритетность»

Матрица попарных сравнений					
Приоритетность	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5
№ 1	1	0,333	0,333	5	0,333
№ 2	3	1	1	5	1
№ 3	3	1	1	5	1
№ 4	0,2	0,2	0,2	1	0,2
№ 5	3	1	1	5	1
Нормализованная матрица					
Приоритетность	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5
№ 1	0,098	0,094	0,094	0,238	0,094
№ 2	0,294	0,283	0,283	0,238	0,283
№ 3	0,294	0,283	0,283	0,238	0,283
№ 4	0,020	0,057	0,057	0,048	0,057
№ 5	0,294	0,283	0,283	0,238	0,283
Относительный вес муниципальных программ					
Приоритетность	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5
	0,124	0,276	0,276	0,047	0,276

⁸ См.: Саати Т.Л. Принятие решений. Метод анализа иерархий / пер. с англ. Р.Г. Вачнадзе. М., 1993.

Аналогичные расчеты выполняем для критерия «Бюджетная эффективность» (Табл. 8). Проверка матрицы на согласованность также показала ее приемлемость ($\lambda_{\max}=5,47$, ИС=0,12, ОС=0,10).

Чтобы получить общую оценку муниципальных программ по двум критериям, нужно умножить относительный вес программы по критерию на вес самого критерия, а затем сложить значения, полученные для каждой муниципальной программы по всем критериям. Поскольку оба критерия («Приоритетность программы» и «Бюджетная эффективность программы») в нашем случае равнозначны, то их вес будет по 0,5. Соответственно, общая оценка, например, программы № 1 равна $0,124 \cdot 0,5 + 0,508 \cdot 0,5 = 0,316$, программы № 2 — $0,276 \cdot 0,5 + 0,164 \cdot 0,5 = 0,220$ и т. д. В результате имеем: № 1 — 0,316, № 2 — 0,220, № 3 — 0,154, № 4 — 0,150, № 5 — 0,160. Таким образом, муниципальные программы будут ранжированы следующим образом: № 1, № 2, № 5, № 3, № 4. Как видно, результаты ранжирования полностью совпадают по двум методам, что подтверждает их значимость.

Таблица 8. Расчет относительного веса муниципальных программ по критерию «Бюджетная эффективность»

Матрица попарных сравнений					
Бюджетная эффективность	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5
№ 1	1	5	9	4	9
№ 2	0,2	1	7	0,333	7
№ 3	0,111	0,143	1	0,125	0,5
№ 4	0,250	3	8	1	8
№ 5	0,111	0,143	2	0,125	1
Нормализованная матрица					
Бюджетная эффективность	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5
№ 1	0,598	0,538	0,333	0,716	0,353
№ 2	0,120	0,108	0,259	0,060	0,275
№ 3	0,066	0,015	0,037	0,022	0,020
№ 4	0,150	0,323	0,296	0,179	0,314
№ 5	0,066	0,015	0,074	0,022	0,039
Относительный вес муниципальных программ					
Бюджетная эффективность	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5
	0,508	0,164	0,032	0,252	0,044

После процедуры ранжирования муниципальных программ следует перейти к составлению портфеля программ, принятых к финансированию из бюджета принимаемых обязательств. Для этого в портфель последовательно включаются муниципальные программы в порядке убывания их ранга до тех пор, пока общие затраты на реализацию включенных в портфель программ не превысят величину

бюджета принимаемых обязательств. Для наглядности можно воспользоваться графическим методом (Рис. 2). По оси x показаны затраты средств местного бюджета на реализацию муниципальных программ, по оси y — относительная значимость программы, полученная по методу анализа иерархий. На графике показаны анализируемые муниципальные программы, расположенные в порядке снижения их относительной значимости (ранга). Поскольку возможности местного бюджета ограничены, построение графика позволяет комплектовать портфель муниципальных программ с учетом ограничения по объему бюджета принимаемых обязательств, отбирая в него программы с наибольшей приоритетностью и бюджетной эффективностью.

Например, если объем бюджета принимаемых обязательств составляет 105 млн руб., то в портфель муниципальных программ будут включены все программы, кроме программы № 4. А если, например, объем бюджета принимаемых обязательств составляет 61 млн руб., то в портфель муниципальных программ будут включены программы № 1, № 2, № 5, а также программа № 4 (ввиду очень малой разницы между значимостью программ № 3 и № 4).

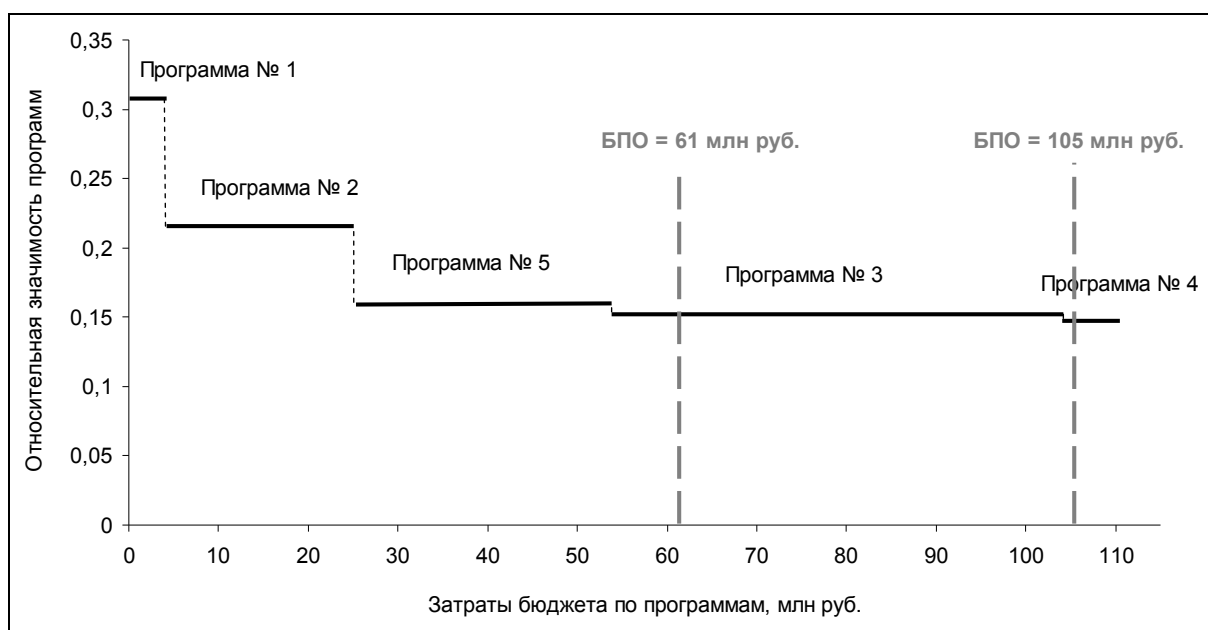


Рис. 2. Формирование портфеля муниципальных программ, финансируемых из бюджета принимаемых обязательств

В заключение важно отметить, что поскольку предложенный механизм отбора муниципальных программ для финансирования основывается на использовании плановых показателей результатов и затрат, то необходимо обеспечить высокую степень ответственности главных распорядителей бюджетных средств за их

выполнение, предусмотрев соответствующие санкции. Это в свою очередь будет способствовать более обоснованному и тщательному планированию основных показателей программы. При этом занижению показателей результатов или увеличению расходов на программу главными распорядителями будет препятствовать механизм конкуренции программ за получение финансирования.

Список литературы:

1. *Баранова И.В.* Методологические основы оценки эффективности общественных финансов: автореферат дисс. ... докт. экон. наук. Томск, 2009.
2. *Завьялов Д.Ю.* Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // *Финансы*. 2008. № 10. С. 6–10.
3. *Саати Т.Л.* Принятие решений. Метод анализа иерархий / пер. с англ. Р.Г. Вачнадзе. М., 1993.
4. *Стародубровская И.В.* Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. М., 2008.
5. *Чичелёв М.Е.* Эффект и эффективность в бюджетном процессе // *Финансы*. 2007. № 1. С. 6–9.