

## **Модель системы эффективности программ муниципального развития**

Целью программ муниципального развития является вложение средств (бюджетных средств, муниципального имущества, в том числе имущественных прав, привлечение частного капитала) в объекты экономической и социальной деятельности в целях достижения общественно-полезного эффекта в рамках отдельного муниципального образования. Остудя следует, что понятием, наиболее адекватно описывающим сущность программ муниципально-го развития, является понятие инвестиционных программ.

В соответствии с Федеральным законом "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" от 25 февраля 1999 г. N 39-ФЗ, термин инвестиционный проект можно понимать в двух смыслах:

- как комплект документов, содержащих формулирование цели предстоящей деятельности и определение комплекса действий, направленных на ее достижение;
- как сам этот комплекс действий (работ, услуг, приобретений, управленческих операций и решений), направленных на достижение сформулированной цели.

Общественная значимость (масштаб) проекта определяется влиянием результатов его реализации на хотя бы один из (внутренних или внешних) рынков: финансовых, продуктов и услуг, труда и т.д., а также на экологическую и социальную обстановку.

В зависимости от значимости (масштаба) проекты подразделяются:

- на глобальные, реализация которых существенно влияет на экономическую, социальную или экологическую ситуацию на Земле;
- народнохозяйственные, реализация которых существенно влияет на экономическую, социальную или экологическую ситуацию в стране, и при их оценке можно ограничиться учетом только этого влияния;
- крупномасштабные, реализация которых существенно влияет на экономическую, социальную или экологическую ситуацию в отдельных регионах или отраслях страны, и при их оценке можно не учитывать влияние этих проектов на ситуацию в других регионах или отраслях;
- локальные, реализация которых не оказывает существенного влияния на экономическую, социальную и экологическую ситуацию в регионе и не изменяет уровень и структуру цен на товарных рынках.

Итак, из всего сказанного можно сделать вывод, что программы муниципального развития - это инвестиционные проекты особого вида, представляющие собой комплекс организационных, правовых и экономических мероприятий, связанных с вложением средств (бюджетных средств, муниципального имущества, в том числе имущественных прав, привлечение частного предпринимательского капитала) в объекты экономической и социаль-

ной деятельности в целях достижения общественно-полезного эффекта, осуществляемые в рамках отдельного муниципального образования на основе эффективного взаимодействия.

Под эффективностью программы муниципального развития понимается ее соответствие (принятых в рамках ее реализации технических, технологических, организационных и финансовых решений) целям и интересам участников программы. Эффективность программы выражается конкретными показателями итогов достижения программной цели. В основе программно-анализа лежит сопоставление предполагаемых затрат с ожидаемыми результатами реализации программ муниципального развития, которое отражается в общих и частных показателях эффективности.

В соответствии с приведенным выше определением эффективности программ муниципального развития, реализуемых с участием предпринимательских структур, в основе оценки этой эффективности лежит выявление и количественное измерение (по возможности) эффектов реализации программ муниципального развития для всех ее участников (эффект характеризует превышение результатов реализации программ муниципального развития над затратами на нее за определенный период времени). Как правило, муниципальные программы, реализуемые с участием предпринимательских структур, имеют инвестиционную направленность, поэтому участниками программ можно считать субъектов инвестиционной деятельности по программе (перечислены в Федеральном законе № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»), а также общество в целом. Показатели эффективности всегда относятся к определенному субъекту (участнику). Несовпадение целей и интересов участников определяет множественность частных показателей эффективности наряду с общими.

По нашему мнению, социально-экономические последствия осуществления программ муниципального развития, реализуемых с участием предпринимательских структур, включают как непосредственные результаты и затраты программ (прямые эффекты), так и «внешние» (косвенные эффекты): затраты и результаты в смежных секторах экономики, экологические, социальные и иные внеэкономические эффекты. В соответствии с этой классификацией в нашей работе оцениваются различные виды эффективности, сгруппированные нами в виде блочной модели (рис. 1). Прямые эффекты отражают результаты реализации программы для ее непосредственных (прямых) участников (участников инвестиционного проекта, лежащего в основе программы). Единым источником прямых эффектов от реализации программ муниципального развития выступает добавленная стоимость, которая может быть получена путем исключения материальных затрат из валовой выручки. Таким образом, укрупнено, добавленная по программе стоимость будет включать: амортизацию, затраты на оплату труда (включая обязательные отчисления на социальные нужды); прибыль; налоговые платежи. На основе первичных эффектов рассматриваются соответствующие виды эффективности. При этом прямая эффективность программ муниципального развития,

реализуемых с участием предпринимательских структур, образуется за счет следующих составляющих:

- коммерческая эффективность;
- бюджетная эффективность;
- социальная эффективность.



Рисунок 1 - Блочная модель системы эффективности программ муниципального развития

Программа, как и любая операция, связанная с получением доходов и (или) осуществлением расходов, порождает денежные потоки (потоки реальных денег). Содержательная направленность оценки каждого вида эффективности диктуется сущностью каждого вида эффективности, которая проявляется в конкретном составе денежных потоков, присущих только данному виду эффективности, и информационных предпосылках (условиях) их измерения. В нашей методике используются денежные потоки по программе и денежные потоки для отдельных участников программы.

Рассмотрим показатели отдельных видов эффективности.

**Коммерческая эффективность.** Показатели коммерческой эффективности программы учитывают финансовые последствия его осуществления для участника, реализующего программные мероприятия, в предположении, что он производит все необходимые для реализации программы затраты и пользуется всеми его результатами. По этой причине показатели эффективности определяются на основании денежных потоков только от инвестиционной и

операционной деятельности.

**Бюджетная эффективность.** Бюджетная эффективность отражает финансовые последствия реализации программ муниципального развития, реализуемых с участием предпринимательских структур, для бюджета. Показатели бюджетной эффективности рассчитываются на основании определения потока бюджетных средств по программе. Основой для расчета показателей бюджетной эффективности являются суммы налоговых поступлений в бюджет и выплат для бюджетов различных уровней. Направления в денежных потоках, которые связаны с бюджетами соответствующего уровня, выделяются из базовых потоков, используемых для оценки коммерческой эффективности программы.

Критерием бюджетной эффективности выступает сумма чистых поступлений в бюджеты всех уровней от реализации программ муниципального развития.

**Социальная эффективность.** По нашему мнению, социальная эффективность программы определяется через выявление и согласование интересов связанных с ней социальных групп:

- трудовых коллективов, непосредственно участвующих в реализации программы и связывающих с ней свое материальное благополучие;
- потребителей, чьи интересы лежат в основе разработки самой идеи программы;
- иных групп, чьи интересы оказываются в зоне, затрагиваемой программой, и нарушение которых может привести к социальным конфликтам.

Социализация программы проявляется в двух сферах:

- 1) внутри проекта, лежащего в основе программы на уровне трудового коллектива, той социальной ячейки, группы, которая связывает свое положение в обществе с проектом;
- 2) во внешнем окружении программной хозяйственной деятельности влияние на население, проживающее в зоне реализации программы, группы и организации, затронутые программой по различным причинам.

Социальные и иные внеэкономические результаты программ муниципального развития учитываются в расчетах эффективности, если они имеют количественное выражение. По нашему мнению, основной прямой социальный эффект от программ муниципального развития, реализуемых с участием предпринимательских структур, выражаемый в денежной форме - сумма средств на выплаты работникам, задействованным в программе. Данный позитивный эффект способствует экономическому развитию, расширяет возможности трудоустройства местного населения, увеличивает поступления налогов в бюджеты разных уровней.

**Косвенная эффективность.** Реализация программ муниципального развития порождает не только прямые эффекты в экономике, но и косвенные (вторичные) эффекты. Косвенные эффекты желательно учитывать в количественной форме. В случае отсутствия соответствующих нормативных и методических материалов и при существенности косвенных эффектов можно

использовать приближенные методы расчетов, включая и метод экспертных оценок. Если количественно определить косвенные эффекты невозможно, то необходимо провести качественную оценку их величины.

**Эффекты для сторонних организаций.** По нашему мнению, косвенные эффекты выражаются, прежде всего, в добавленной стоимости сторонних организаций, полученной последними от продукции и услуг, реализованных в рамках программ муниципального развития. Сюда относится добавленная стоимость организаций, привлеченных для проектирования, строительства, поставки оборудования и комплектующих, предоставления услуг электрообеспечения и пр. Конкретный перечень таких организаций определяется исходя из данных базовой модели денежных потоков. Выбор в качестве показателя рассматриваемого эффекта добавленной стоимости обусловлен экономическим содержанием этой категории: она объединяет в себе коммерческий, бюджетный и социальный эффекты для указанных организаций, вследствие чего отпадает необходимость их отдельного выделения.

**Активизация застройки территории района.** Данный эффект программ муниципального развития, реализуемых с участием предпринимательских структур, будет являться результатом повышения привлекательности анализируемой территории для проживания (как следствия улучшения социальной инфраструктуры). Активизация частной застройки выразится в следующем:

- увеличение денежных потоков от продажи земельных участков в районе;
- прирост объемов производства подрядных организаций.

При этом следует учитывать наличие временного лага между началом реализации программ муниципального развития и возникновением эффекта активизации застройки.

**Изменение рыночной стоимости жилья в районе.** Повышение привлекательности района для проживания, при прочих равных условиях, приведет к увеличению рыночной стоимости жилья в муниципальном образовании. Выгода от этого увеличения может быть представлена в виде дополнительного денежного потока (чистого дохода), получателем которого выступают все собственники жилья в районе.

**Региональная эффективность.** Показатели региональной эффективности отражают финансовую эффективность программ муниципального развития с точки зрения соответствующего региона с учетом влияния реализации программ муниципального развития на предприятия и предпринимательские структуры региона (субъекта РФ), социальную и экологическую обстановку в регионе, доходы и расходы регионального бюджета.

При оценке региональной эффективности в денежных потоках не учитываются взаиморасчеты между участниками, входящими в рассматриваемую структуру, и расчеты между этими участниками и самой структурой. В то же время учитывается влияние реализации программы на деятельность рассматриваемой структуры и входящих в нее других (сторонних) предприятий. Иными словами, необходимо исключить из расчета эффекты (денежные потоки), получателем которых является внешняя среда (организации из

других регионов). Таким образом, необходимо учитывать следующее:

- дополнительный эффект в смежных отраслях народного хозяйства, а также социальные и экологические эффекты учитываются только в рамках данного региона;
- в денежные притоки включаются возникающие в связи с реализацией программы денежные поступления (оплата произведенной в регионе продукции, платежи по предоставленным регионом займам, поступления заемных средств, субсидий и дотаций, поступающие налоги) в регион из внешней среды (федерального центра, других регионов и входящих в них предприятий, иностранных источников);
- в денежные оттоки включаются возникающие в связи с реализацией программы платежи (за использованные ресурсы других регионов, оплата поступивших в регион ресурсов, предоставление займов, платежи по полученным займам, перечисление налогов) во внешнюю среду (в бюджет более высокого уровня, иностранным государствам, другим регионам);
- при наличии необходимой информации учитываются изменения доходов и расходов, связанные с влиянием реализации программы на деятельность других предприятий и населения региона (косвенные результаты программы).

Для определения региональной эффективности программ муниципального развития, реализуемых с участием предпринимательских структур, может быть использована приведенная выше формула совокупной (интегральной) эффективности. Для этого из денежных потоков по каждому элементу интегральной эффективности необходимо исключить те потоки, которые уходят за пределы анализируемого региона.

Механизм мультипликатора в регионе действует по тому же принципу, что и в экономике всего государства.

Масштаб эффекта мультипликатора для конкретного региона определяется двумя основными факторами:

- долей организаций, предпринимательских структур, находящихся внутри региона, в общем числе организаций, увеличивших объемы своей деятельности в результате реализации программы;
- долей добавленной стоимости в общей выручке по программе для каждой организации.

Таким образом, чем выше удельный вес потоков, связанных с использованием местных ресурсов, тем больший экономический эффект для региона, при прочих равных условиях, обеспечит реализация программы. Исходя из этого, приоритет должен отдаваться вариантам программы, которые будут реализовываться местными участниками.