

КОМПЛЕКСНЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПЛАНЫ МОНОГОРОДОВ

В последние несколько лет объектом пристального внимания общественности стали обострившиеся в результате финансового кризиса проблемы в социально-экономическом развитии монопрофильных городов. Моногорода в силу одностороннего развития производства оказываются наиболее незащищенными, особенно во время кризисов и социальных потрясений.

Болевые точки

Моногорода — отнюдь не специфическое явление для России. В том или ином виде они присутствуют в экономике многих стран. Однако такого большого числа городов, возникших вокруг градообразующего предприятия, нет ни в одной стране. По оценке Минрегионразвития России¹, в 2011 г. в России насчитывается 335 моногородов. Вместе с тем на протяжении последних 25 лет никаких мер по изменению структуры экономики моногородов, в частности по их диверсификации, не проводилось. В 2005-2007 гг. не были использованы результаты благоприятной мировой конъюнктуры цен на экспортируемые страной сырьевые ресурсы, чтобы принять меры по выводу этих городов из зоны риска, что обусловлено их монопрофильной экономикой, с последующей модернизацией производственной и социальной инфраструктуры. Положение, в котором оказались хозяйства многих муниципальных образований России в конце последнего десятилетия, стало результатом накопления проблем.

Социально-экономическая ситуация в моногородах

На основании данных социально-экономического исследования моногородов Волгоградской, Пензенской и Кемеровской областей, проведенного группой сотрудников и экспертов Консорциума ИМС Montan² под руководством А.М. Прилепина и О.Л. Рогачевского в рамках составления в 2010-2011 гг. комплексных инвестиционных планов (КИП) модернизации моногородов, можно выделить их общие болевые точки. (В 2010 г. автор в составе группы экспертов принимала участие в составлении КИП для городов Волгоградской и Кемеровской областей.)

¹ http://www.minregion.ru/press_office/terms/1088.html

² См. www.imcmontan.ru

Прежде всего отметим, что рассматриваемые города имеют критическую зависимость от состояния градообразующих предприятий. Так, доля в налоговых и неналоговых доходах местного бюджета градообразующего предприятия (нескольких градообразующих предприятий одной отрасли) составляет до 30% поступлений. Даже незначительное снижение объемов производства системообразующего предприятия приводит к сокращению доходов населения, падению спроса на внутреннем рынке города, росту безработицы, снижению налоговых поступлений.

В монопрофильных городах плохо развито малое предпринимательство в сфере промышленного производства и предоставления услуг социального характера, наблюдается высокая зависимость местной промышленности и малого предпринимательства от состояния системообразующих предприятий, ощущается нехватка кадров, которые владеют основами предпринимательства и управления предприятиями, недостаточно используются новые информационно-коммуникационные технологии, что существенно сдерживает потенциал малого и среднего бизнеса. Не последнюю роль здесь играют недоступность кредитов и высокие процентные ставки.

Разработанные городские программы поддержки малого бизнеса чаще всего имеют по сути инерционные сценарии развития, которые не создают условий для модернизации. Отсутствие перспектив в организации собственного бизнеса вынуждает экономически активную часть населения моногородов переезжать в другие, более крупные и экономически развитые города, где они могут получить содействие в реализации своего потенциала. Отмечается слабый приток молодежи в бизнес, одной из важных причин которого является отсутствие помощи на начальном этапе (построение бизнес-плана, учет и расчет налогов, отсутствие помещений и т.д.).

Социальные потребности населения в жилье и жилищно-коммунальных услугах, образовании, здравоохранении, социальном обеспечении должны быть реализованы в соответствии с российским законодательством на муниципальном уровне. Однако существующая доходная база муниципальных бюджетов не позволяет использовать их полностью.

В моногородах отмечается высокая изношенность жилищного фонда, которая в среднем составляет 60%, неблагоустроенность жилого фонда (только 60% жилых домов имеет канали-

зацию, горячее водоснабжение). Вводимого в строй жилья критически не хватает. Отсутствие жилья и, главное, полная бесперспективность в его получении остаются важнейшей причиной нежелания молодежи работать в кризисных городах. Даже относительно высокая заработная плата, предлагаемая в некоторых городах (в частности, в г. Прокопьевске Кемеровской области) молодым специалистам, не повышает привлекательности работы в моногородах. Статистика свидетельствует о старении кадров в сфере медицины и образования. В среднем свыше 25% педагогов находятся в предпенсионном и пенсионном возрасте. Средний возраст врачей составляет 40-43 года. Слабый приток молодых специалистов приводит к тому, что укомплектованность лечебно-профилактических учреждений врачами, средним и младшим персоналом не превышает 80%. Определяющей тенденцией развития демографической ситуации моногородов является естественная убыль населения (депопуляция) и его старение.

Значимой болевой точкой в развитии рассматриваемых муниципальных образований в сфере занятости остается безработица, уровень которой превышает средний по России и по соответствующему региону. В городах существует нерегистрируемая скрытая безработица, связанная с сезонностью работы местных предприятий, в том числе градообразующих. В зимние месяцы многие предприятия переводятся на режим неполного рабочего дня, неполной рабочей недели; часть рабочих отправляют в отпуск без сохранения содержания. Одновременно с этим по некоторым профессиям существует дефицит кадров, связанный со сменой поколений. Анализ рынка труда в моногородах выявляет несоответствие спроса и предложения рабочей силы в профессионально-квалификационном аспекте. Структура выпуска специалистов, которых готовят в средних и высших учебных заведениях, не соответствует структуре спроса на рынке труда, вследствие чего не всем молодым специалистам удастся трудоустроиться.

КИП как инструмент вывода из кризиса

В настоящее время одним из инструментов вывода из кризисной ситуации, рекомендованных Минрегионразвития России, и основанием получения муниципальным образованием бюджетного федерального и регионального софинансирования является разработка Комплексного инвестиционного плана (КИП) по модернизации моногорода. По мнению одного из разработчиков КИП, члена экспертного совета секции «Моногорода» Союза российских городов А.М. Прилепина, «главной целью КИП является вывод моногорода из зоны неуправляемых рисков в зону управляемых рисков с тем, чтобы в том числе обеспечить условия для реализации

комплексной программы модернизации в целом и выход моногорода на расширенное производство и устойчивое социально-экономическое и экологическое развитие»³.

В соответствии с рекомендациями Минрегионразвития России помимо взаимосвязанных и взаимодополняемых инвестиционных проектов по парированию наиболее критических рисков КИП включает диагностику моногорода: анализ его социально-экономического положения, диагностику финансовых потоков и рассчитанную на их основе финансовую модель города, диагностику и ранжирование критических рисков, а также другую информацию, которая позволяет зафиксировать социально-экономическое положение монопрофильного города на период (год) разработки КИП в привязке к основным объектам моногорода и внешней среде.

Таким образом, важной задачей составления КИП является объективная оценка существующей ситуации, установление причин, приведших к кризисной ситуации.

Информационное обеспечение КИП

Одним из основных информационных источников проводимой оценки служит статистическая отчетность — как сводные формы, так и первичная отчетность, предоставляемая организациями и предприятиями.

Как правило, на основании договора с территориальным органом Росстата администрации муниципальных образований получают информационно-аналитические материалы, в частности «Паспорт города. Социально-экономическое положение и статистическое обозрение», сведения о занятости и оплате труда в муниципальных образованиях, о производстве и отгрузке товаров и услуг, об основных показателях, характеризующих экономическое развитие муниципальных образований, о текущих затратах на охрану природы, об инвестициях в экономику области и в основной капитал, об обороте розничной торговли и общественном питании, объеме платных услуг. Паспорт города включает 15 разделов.

³Опыт составления комплексных инвестиционных планов моногорода. Поиск эффективных решений от IMC Montan/WYG International.

<http://www.imcmontan.ru/team/publication/Presentation.pdf>

Opyt sostavlenia kompleksnih investicionnih planov monogoroda. Poisk reshenii ot IMC Montan/WYG Internationa. <http://www.imcmontan.ru/team/publication/Presentation.pdf>

Для расчета входящих и исходящих платежей, проводимых различными субъектами, с целью определения сальдо моногорода в финансовой модели используются первичные формы статистической отчетности, например отчет по форме 1-ФК «Сведения о физической культуре и спорте», по форме 30 «Сведения о лечебно-профилактическом учреждении», по форме 1-МО «Сведения об объектах инфраструктуры муниципального образования по состоянию на 31 декабря 201_ года». Существенную информацию содержит приложение к форме 1-МО «Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по состоянию на 31 декабря 201_ года». Особую значимость оно имеет для определения в динамике удовлетворенности населения качеством предоставляемых в муниципальном образовании услуг.

Однако данные официальной статистики не позволяют охарактеризовать социально-экономическое положение моногорода по форме, требуемой для КИП. Это объясняется в первую очередь тем, что в формах статистической отчетности данные обобщены по видам экономической деятельности, что не полностью соответствует требованиям построения финансовой модели КИП, в основе которой лежит анализ совокупных входящих и исходящих финансовых потоков между субъектами моногорода и внешней (по отношению к моногороду) средой.

Кроме того, статистическая информация по основным экономическим показателям в разрезе городов, в том числе монопрофильным, формируется органами государственной статистики только по крупным и средним организациям. В свою очередь текущие выборочные наблюдения за деятельностью субъектов малого предпринимательства, осуществляемые в соответствии с федеральным планом статистических работ, не дают возможности сформировать данные на муниципальном уровне.

Ожидается, что в ближайшем будущем полную информацию о малом бизнесе в разрезе муниципальных образований должны дать результаты сплошного федерального статистического наблюдения за субъектами малого и среднего предпринимательства, проведенного Росстатом в России весной 2011 г. в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и с распоряжением правительства РФ от 14.02.2009 г. № 201-р.

Не менее важным источником информации являются информационно-аналитические материалы от администраций муниципальных образований. Указанные материалы готовят:

- либо на основе отчетов учреждений и организаций (в т.ч. публично-правовых образований), регулярно предоставляемых ими в администрацию. Например, ежегодный отчет о деятельности комитета социальной защиты населения, ежегодный отчет о деятельности МУЗ «Управление здравоохранения», МУ «Управление по физической культуре и спорту»;
- либо на основании информационных справок, сделанных учреждениями и организациями по специальным запросам администрации, например, запросы на «Почту России» об объеме денежных переводов населения.

Подробная информация о расходах / доходах изучаемого субъекта финансовой модели может быть получена из отчета по форме 127 «Отчет об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя)», предоставляемого каждой казенной и бюджетной организацией в органы казначейства.

Существенную роль играют данные, предоставляемые градообразующими предприятиями, опрос населения, интервьюирование руководителей публично-правовых образований и коммерческих структур.

Мониторинг реализации КИП

Продолжает расширяться адресная бюджетная помощь моногородам, развивающимся в соответствии с комплексным инвестиционным планом по диверсификации и модернизации экономики. В 2010 г. было принято решение об инвестиционных программах поддержки 35 городов. В 2011 г. были отобраны еще 15⁴. На совещании по вопросам бюджетной политики, состоявшемся в сентябре 2011 г., Дмитрий Медведев заявил, что программы развития моногородов должны быть учтены при формировании федерального бюджета на 2012 г. и на плановый

⁴ <http://mybusinessstyle.blogspot.com/2011/09/minregion-rasschityvaet-poluchit-30.html>

период 2013-2014 гг.⁵ В Минрегионразвития в октябре 2011 г. подготовлен проект федеральной целевой программы по поддержке моногородов в 2012-2020 гг.

Разработчики КИП главной считают задачу контроля за реализацией инвестиционных планов, осуществления оперативного мониторинга моногорода. Риски должны регулярно оцениваться с целью принятия мер оперативного реагирования.

Как правило, сбор первичной информации, являющийся базой для диагностирования ситуации в моногороде, является трудоемким и долговременным процессом.

Представляется целесообразным составить стандартную (для городов, работающих по КИП) форму отчета, согласованную со всеми заинтересованными сторонами развития моногородов, которую их администрации заполняют для отслеживания социально-экономического состояния. Форма отчета должна отвечать требованиям построения финансовой модели КИП, удовлетворять информационные запросы заинтересованных министерств и ведомств и занимать минимально возможное для заполнения время. При разработке форм целесообразно использовать накопленный опыт проведения мониторингов.

Предлагаемые формы отчета должны быть двух видов: краткая — для оперативного контроля выполнения КИП, заполняемая один раз в полгода, и полная (развернутая) — для всестороннего изучения достижения КИП, заполняемая ежегодно.

Как показывает практика, подготовка и заполнение нескоординированных между собой, постоянно меняющихся форм отчетов, присылаемых из различных министерств и ведомств, отнимают значительную часть рабочего времени и вызывают обоснованную критику со стороны работников муниципальных публично-правовых образований.

Полученная информация даст возможность администрации муниципального образования, Минрегионразвитию РФ и другим ведомствам, экспертному сообществу определять текущее и достигнутое за определенный период состояние социально-хозяйственного комплекса муниципального образования, отслеживать выполнение КИП и оперативно реагировать на возникшие риски.

⁵ <http://mybusinessstyle.blogspot.com/2011/09/minregion-rasschityvaet-poluchit-30.html>

Примечания