

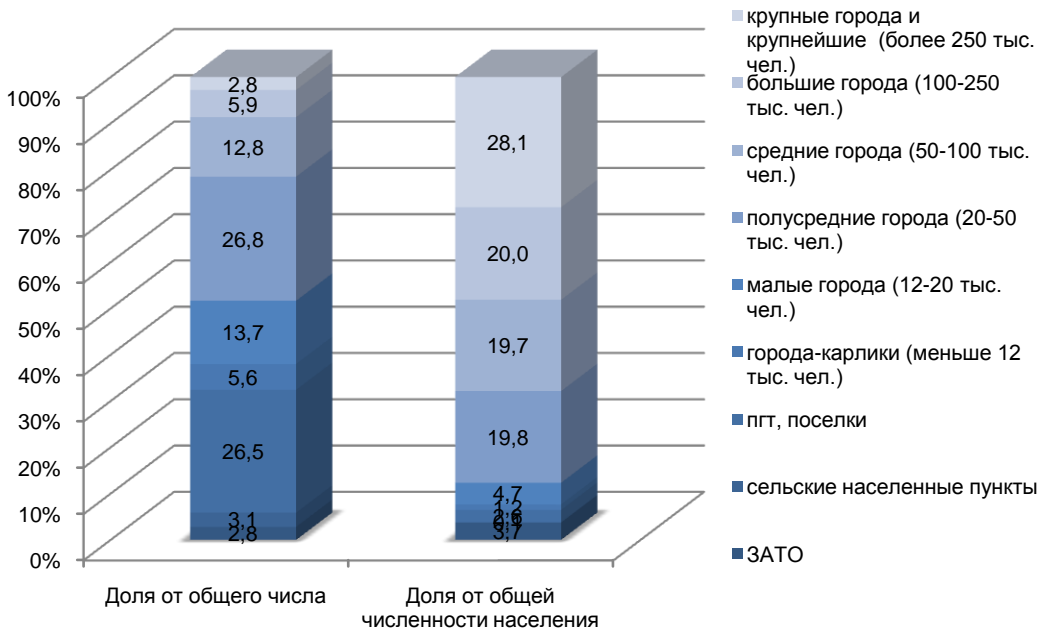


**«Подходы к формированию
долгосрочных инструментов развития
монопрофильных городов»**

**Рабочие материалы круглого стола
Москва, 10 декабря 2009 г.
Министерство регионального развития РФ**

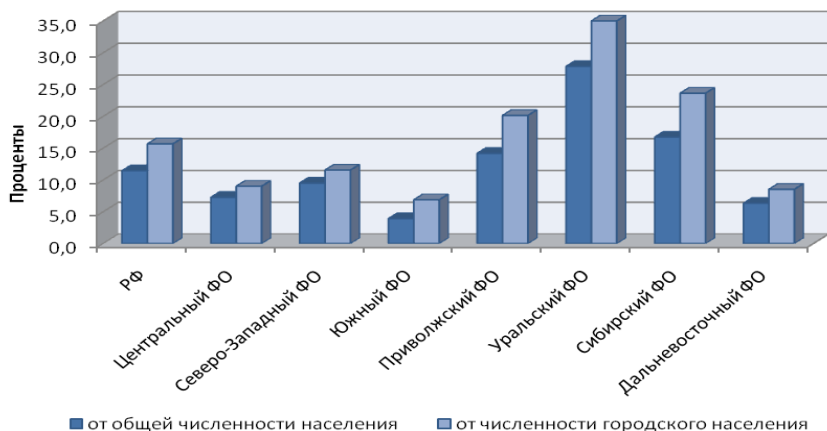
В сформированный Министерством регионального развития РФ список монопрофильных вошли 252 города (из них 10 ЗАТО), 95 поселков городского типа и 11 сельских населенных пунктов, в которых проживает 16, 2 млн. чел. или 15,7% всего городского населения (11,5% всего населения страны)

Структура монопрофильных городов и территорий по количеству и численности проживающего населения, %



Около половины общего количества монопрофильных населенных пунктов (48,9%) приходится на малые города, поселки городского типа и сельские поселения с числом жителей менее 20 тыс. человек (8,6% населения). При этом большая часть населения (48,1%) проживает в больших, крупных и крупнейших городах.

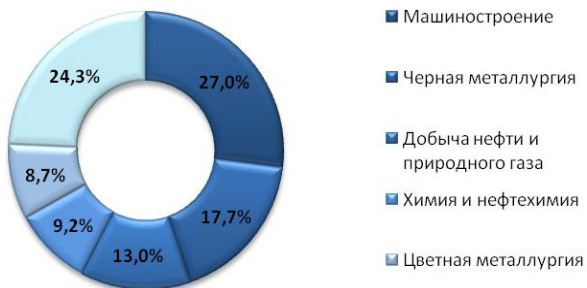
Доля населения, проживающего в монопрофильных поселениях, %



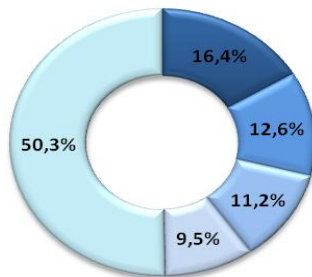
Половина монопрофильных поселений расположена в Приволжском и Центральном федеральных округах. Наибольшее число жителей монопрофильных населенных пунктов сосредоточено в Приволжском федеральном округе (или 26,6% всего населения моногородов), в Уральском и Сибирском федеральных округах - в каждом свыше трех миллионов.

Предприятия монопрофильных поселений специализируются на 11 различных видах экономической деятельности. Большинство предприятий в монопрофильных поселениях являются частными.

Отраслевая структура монопрофильных населенных пунктов, в % от общей численности населения



Отраслевая структура монопрофильных населенных пунктов Российской Федерации, в % от общего количества



Большая часть монопрофильных поселений образована при предприятиях машиностроения, лесной, деревообработки и целлюлозно-бумажной промышленности, а также предприятиях по добыче топливно-энергетических полезных ископаемых и цветной металлургии.

Структура монопрофильных городов по формам собственности, в % от общего количества



Структура монопрофильных городов по типу собственности предприятия, %



В 49% монопрофильных поселений расположены предприятия крупных бизнес-групп и компаний, региональных бизнес-структур и естественных монополий, в них проживает 11,8 млн. человек (71,5% всего населения моногородов или 8,3% населения страны).

Мировой финансово-экономический кризис обострил ситуацию в монопрофильных городах вследствие спада во многих отраслях промышленности. При этом серьезнее всего пострадали те узкоспециализированные города, в которых проживает большая часть населения

Темпы спада основных отраслей специализации моногородов, 9 мес. 2009 к 9 мес. 2008



Спад промышленного производства и финансовые трудности градообразующих предприятий на фоне низкого качества муниципального управления привели к нарастанию напряженности на рынке труда, увеличению дефицита бюджета и росту социальных проблем

проблемы

Удаленность некоторых городов от основных экономических центров

Высокая зависимость муниципальных бюджетов от налоговых платежей градообразующих предприятий

Задолженность по заработной плате

Снижение объемов ввода жилья, кв.м. на 1000 жителей (за период 2007-2008 г.г.)

Чрезмерная экологическая нагрузка на территории, где расположены градообразующие предприятия

Устаревшие технологии, износ основных фондов градообразующих предприятий

Наличие на балансе предприятий коммунальной, социальной и транспортной городской инфраструктур.

примеры

Отсутствие ж/д -Когалым, Красавино; отсутствие а/д Воркута; расстояние до регионального центра более 400 км - Костомукша, Усть-Илимск, Магнитогорск

ОАО «Димитровградский Автоагрегатный Завод» обеспечивает 70% поступлений в муниципальный бюджет

ЗАО «Магистраль» г. Горно- Алтайск в июле 2009 г. - 12 млн. руб. ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат» г. Байкальск. в июне 2009 г. около 100 млн.руб.

Каменск-Уральский в 4 раза, Буденновск в 2 раза, Коммунар в 5,2 раза

Города Каменск-Уральский Чапаевск, Братск, Нижний Тагил подавали заявку на признание их зоной «экологического бедствия»

На предприятии ОАО «Семилукский огнеупорный завод» изношено 60% оборудования. Износ более 50% оборудования наблюдается на ОАО «Гаврилов-Ямский льнокомбинат», ООО "Машиностроительный завод" (ВМЗ) г. Вичуга и т.д.

В г. Гаврилов Ям на балансе ОАО «Гаврилов-Ямский льнокомбинат» находятся все очистные сооружения города, 3 из 4 канализационно-насосных станций. Котельная комбината обслуживает 50% городского жилищного фонда.

Международные успешные программы поддержки устойчивого развития в первую очередь направлены на повышение интенсивности взаимодействия различных уровней власти (от местного до наднационального) и вовлеченность местного сообщества в процесс принятия управленческих решений

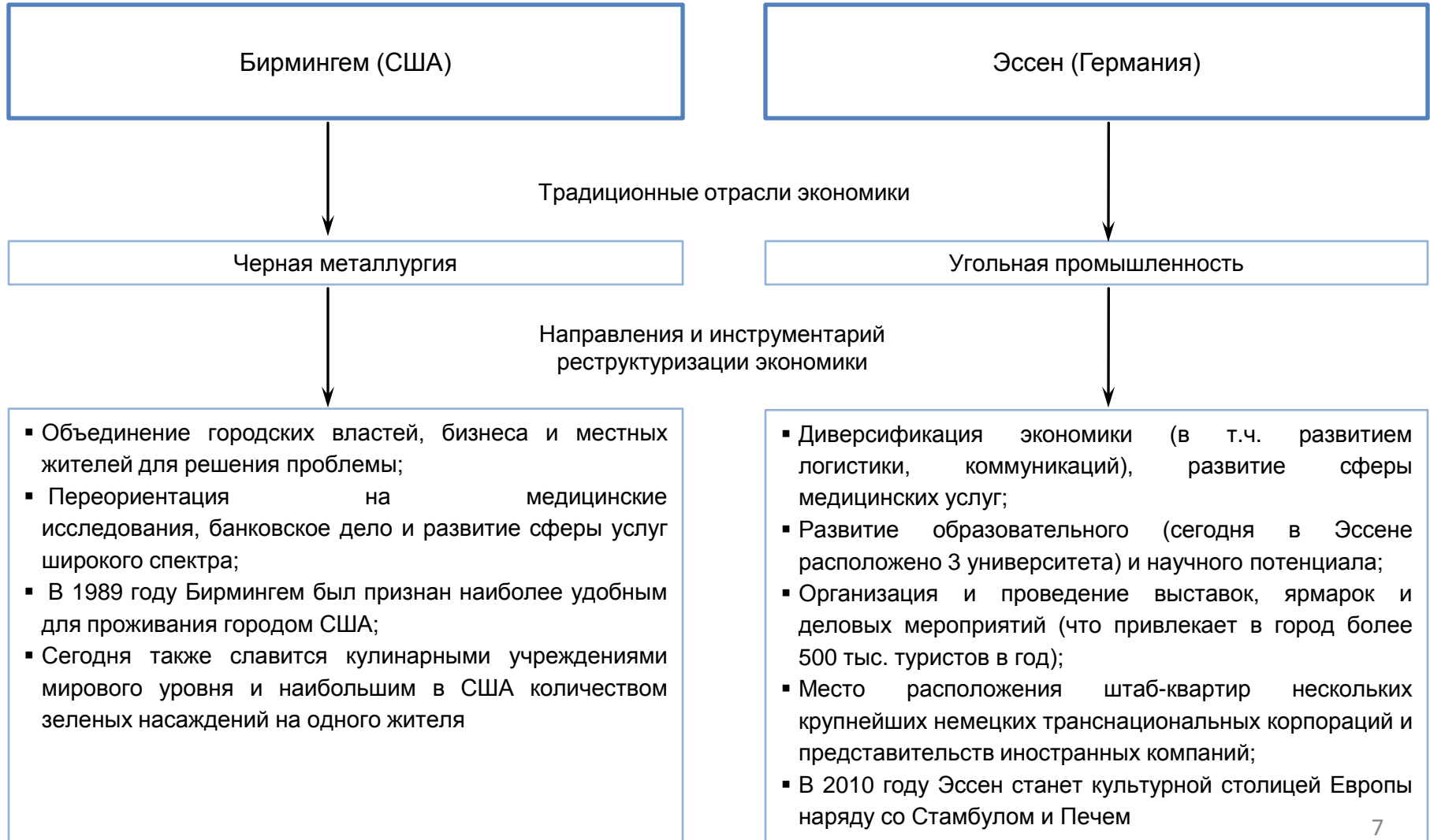


НОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СХЕМЫ: агентства развития территорий; площадки для дискуссии о перспективах развития, обобщения и оценки опыта; альянс государственных, частных, некоммерческих организаций

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА, ОСУЩЕСТВЛЯЕМАЯ СТРАНАМИ ЕС: ряд документов для совершенствования городской политики («О городской политике стран-членов ЕС», «Устойчивое развитие городов ЕС: руководство к действию» и т.п.)

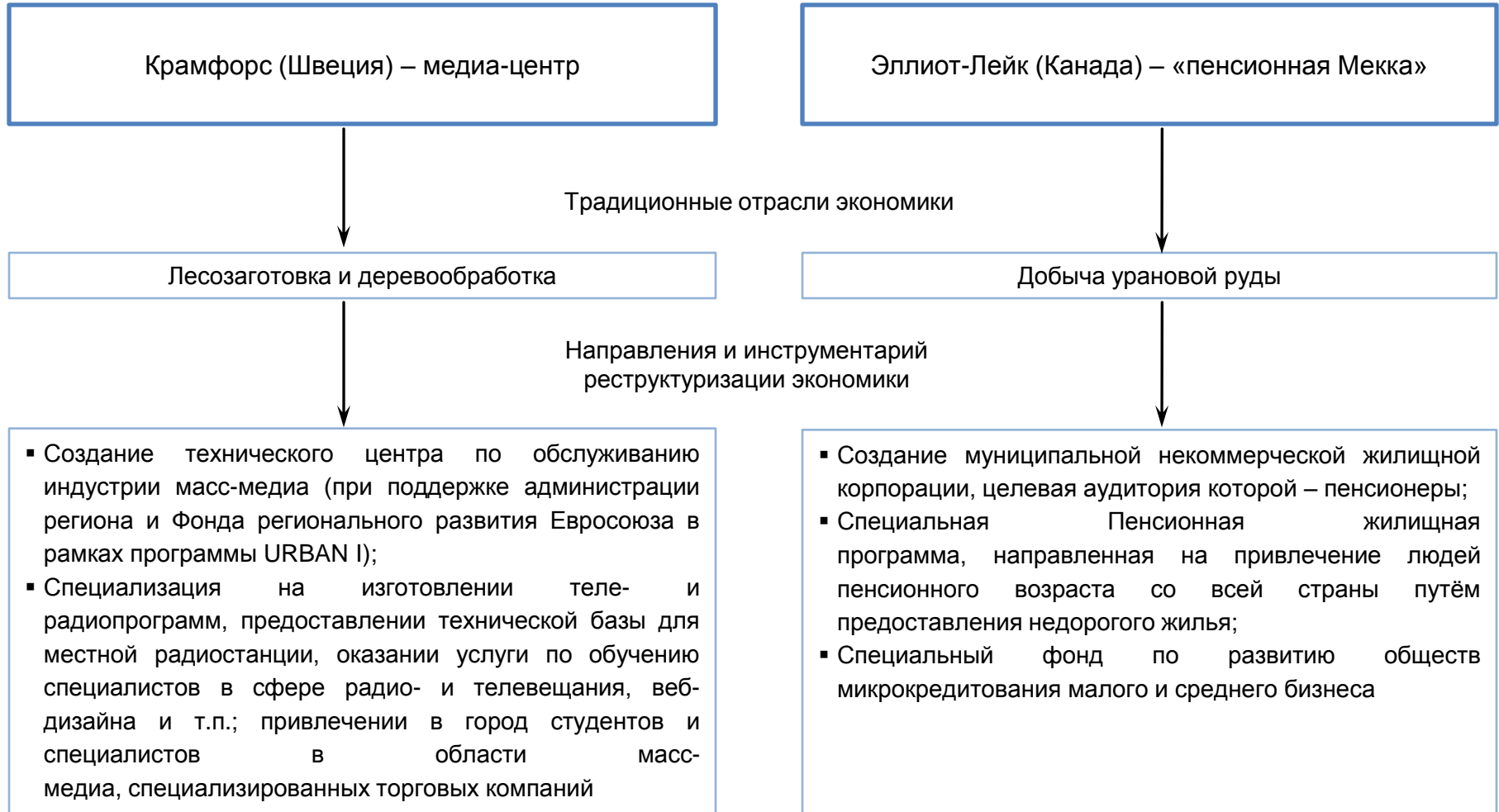
В мировой практике сформированы примеры серьезной структурной перестройки экономики городов и регионов, при этом реструктуризация экономики зачастую сопровождается целым комплексом государственных и региональных мероприятий социальной направленности

Города широкого спектра высококачественных услуг



В мировой практике сформированы примеры серьезной структурной перестройки экономики городов и регионов, при этом реструктуризация экономики зачастую сопровождается целым комплексом государственных и региональных мероприятий социальной направленности

Центры уникальных услуг



В мировой практике сформированы примеры серьезной структурной перестройки экономики городов и регионов, при этом реструктуризация экономики зачастую сопровождается целым комплексом государственных и региональных мероприятий социальной направленности

Инновационно-деловые центры



В России также накоплен определенный опыт долгосрочной работы с монопрофильными городами и территориями, в первую очередь в области реструктуризации проблемного угольного сектора (в том числе совместно с Tasis и World Bank)

ГУ «Соцуголь»

→ Содействие реструктуризации угольной отрасли в кризисных городах, Программа Правительства РФ «Основные направления реструктуризации угольной промышленности России», заем Всемирного банка под эту программу. Основные направления работы: программы реформирования и финансового оздоровления; ликвидация неперспективных и особо убыточных организаций; социальная защита работников; реализации программ местного развития; приватизация угольных компаний; усиление природоохранной деятельности; совершенствование системы управления и т.п. Были охвачены города 27 регионов страны, высвобождено 155 тыс. работников, потрачено 58,2 млрд. рублей.

Минздравсоц-развития

→ Организация мониторинга рынка труда монопрофильных поселений и ежегодное составление перечня населенных пунктов с моноэкономической структурой и критической ситуаций в сфере занятости

Содействие переселению

→ Пилотный проект социальной реструктуризации районов Крайнего Севера (Постановление Правительства от 22 октября 2008 г. №772) – инструмент жилищных сертификатов. За 1998 – 2006 гг. только из Инты переселено 6,6% населения, из Воркуты – 4% (всего 4194 семей; свыше 1,8 трлн. рублей из федерального бюджета)

Опыт ГЧП

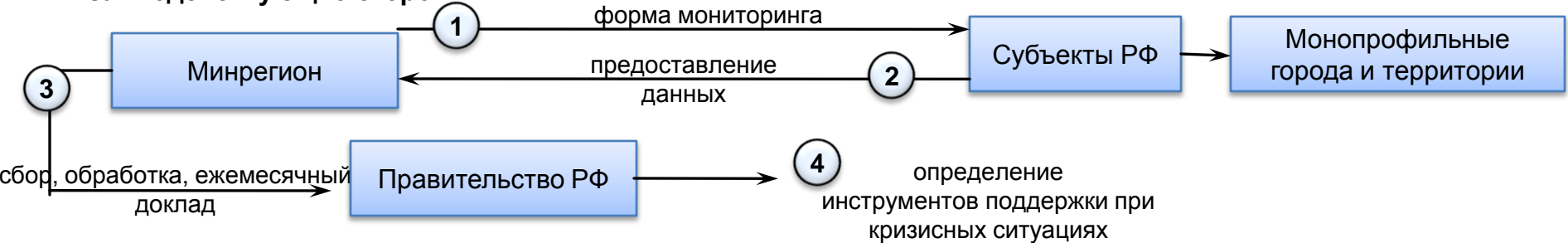
→ Социальная политика группы «СУАЛ» - партнерские отношения между 13 местными администрациями и 18 предприятиями группы, подписаны соглашения о социальном партнерстве. Одним из первых результатов стало создание негосударственного пенсионного фонда

А ТАКЖЕ: поддержка из средств Инвестфонда (содействие модернизации, развития новых направления производства и др.), внедрение конкурсных механизмов поддержки (гранты, конкурсы производственных инициатив), предоставление государственных гарантий на кредитной финансирование; государственная поддержка предпринимательства; региональные корпорации развития

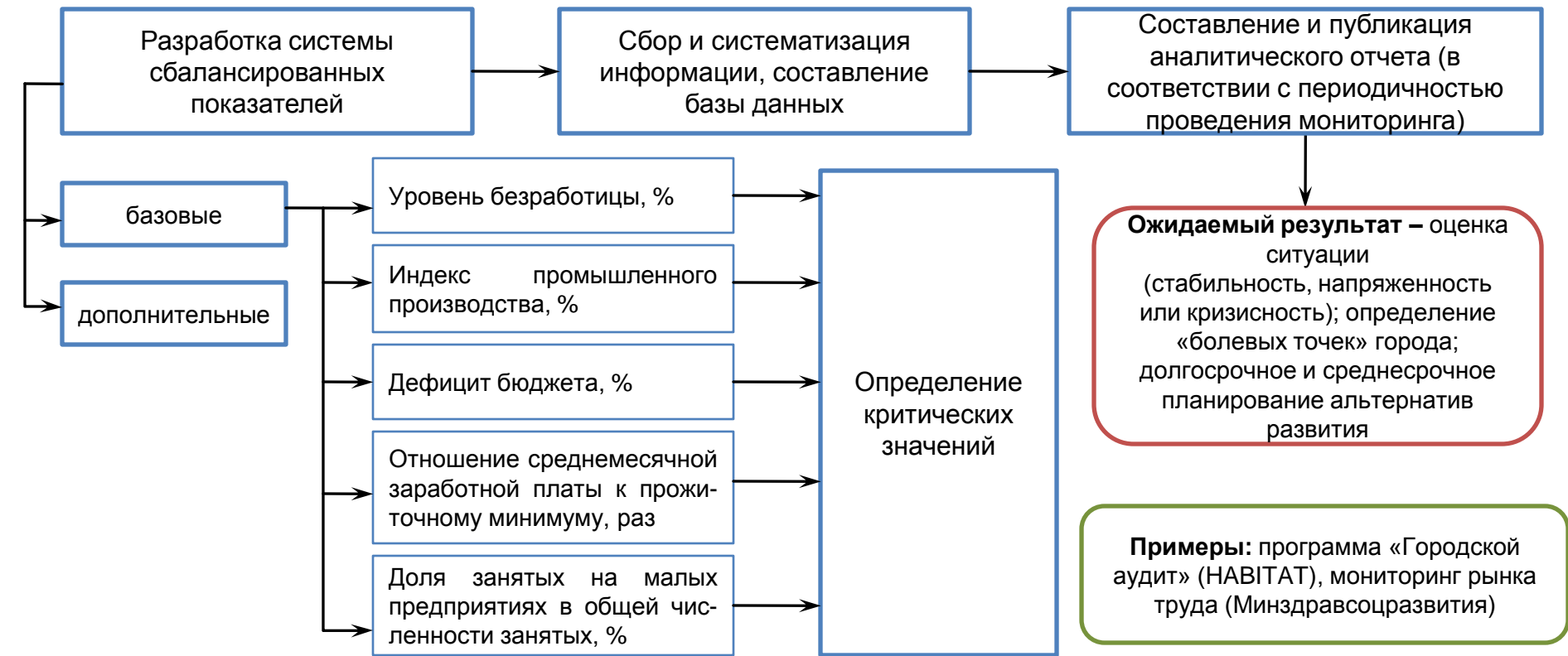
Актуальной задачей для совершенствования процесса принятия решений по проблемам монопрофильных городов и территорий является организация современного мониторинга, позволяющего оперативно отслеживать динамику основных показателей уровня социально-экономического развития

Решаемая проблема: дефицит достоверной и оперативной информации по монопрофильным городам

1. Взаимодействующие стороны



2. Процедура мониторинга



Примеры: программа «Городской аудит» (НАБИТАТ), мониторинг рынка труда (Минздравсоцразвития)

Решаемая проблема: отсутствие скоординированной стратегии развития города и предприятия. Принятие государственных инвестиционных решений, не обеспеченных стратегическим анализом

Аналитический этап:

Всесторонний анализ поселения и расположенных на его территории градообразующих предприятий

предприятие

город

Анализ эффективности организационно-правовой структуры предприятия

Бизнес-модель предприятия, анализ из основных бизнес-процессов

Оценка эффективности финансовой модели предприятия

Анализ внешних факторов социально-экономического развития населенного пункта

Анализ внутренних факторов социально-экономического развития

Выявление и характеристика основных рисков и проблем развития населенного пункта

Стратегический этап:

Разработка стратегического подхода к развитию поселения и предприятия

предприятие

город

Разработка ключевых проектов развития предприятия с учетом инвестиционных возможностей государства и алгоритмов ГЧП

Разработка скоординированного плана реализации стратегических проектов

Разработка технических требований к структурированию проектов

Пример: ЗАО «Магистраль» был разработан стратегический план финансового оздоровления предприятия с привлечением внешнего управления. В г. Соликамск разработана городская целевая программа «Повышение инвестиционной привлекательности города на 2008-2010 г.г.»

Этап реализации:

Разработка механизмов реализации стратегических планов с использованием ГЧП-инструментов

предприятие

город

Выработка и структурирование инвестиционных проектов для подачи заявки на соответствующие формы господдержки (получение государственных гарантий, кредитов от институтов развития, привлечение проектное финансирование банков с государственным участием)

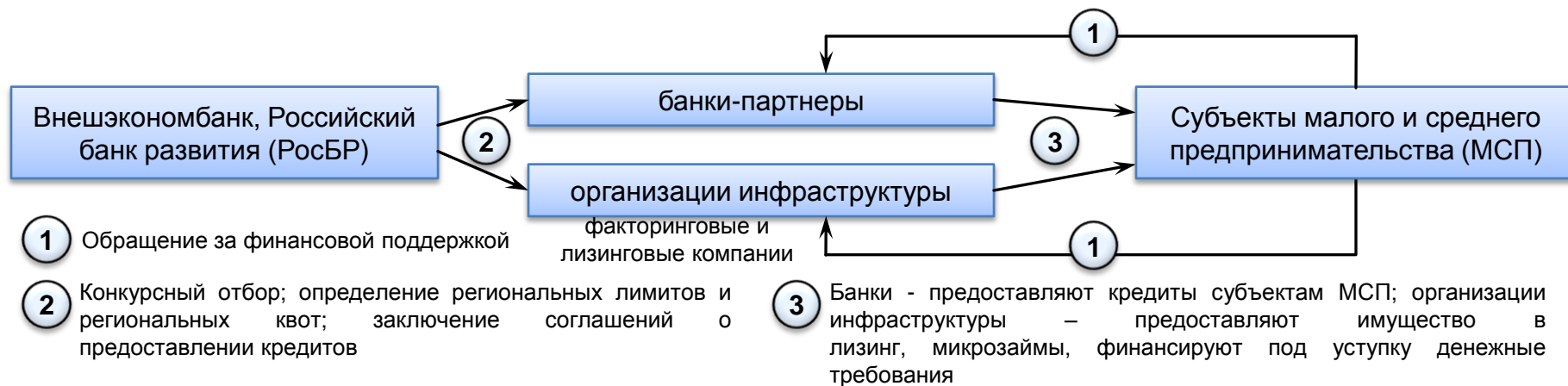
Поиск и привлечение инвесторов

Ожидаемый результат: Стратегия развития города и предприятия, перечень структурированных проектов по развитию города, предприятия, совместных проектов

Одним из традиционных способов диверсификации муниципальной экономики является развитие малого и среднего предпринимательства, при этом можно пользоваться как существующими инструментами (в рамках государственных программ поддержки малого бизнеса), так и создавать новые структуры (фонды, агентства)

Решаемая проблема – низкая предпринимательская активность населения

1. Кредитование субъектов малого и среднего предпринимательства (суммы кредитования – не более 60 млн. руб.)



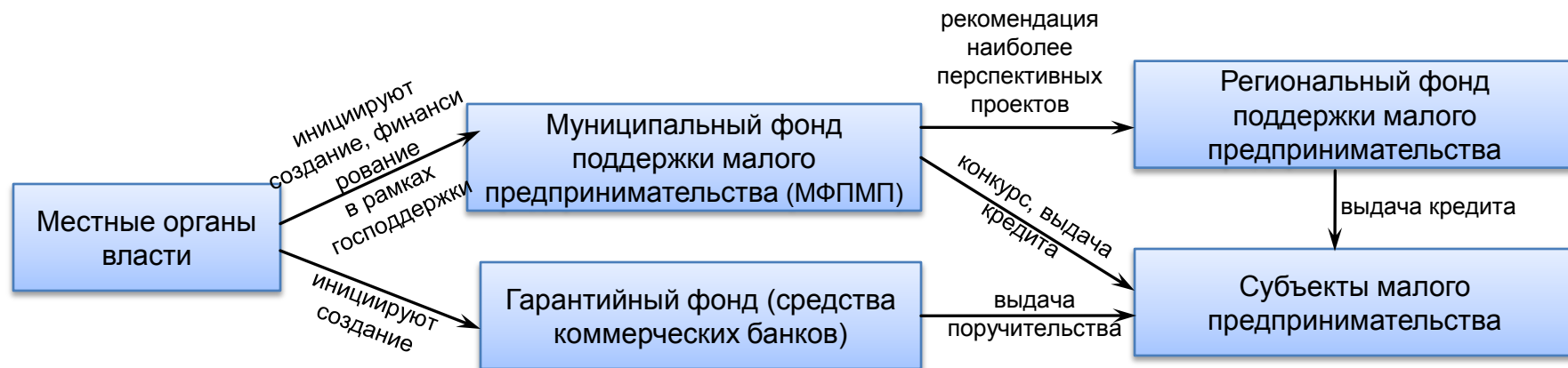
Пример: за 2004 - 1 полугодие 2009 гг. 2008 гг. РосБР выдал 7 137 кредитов МСП на общую сумму 27 894 млн. руб., объем рефинансированных кредитов - 196 млн. руб.

Ожидаемый результат – сглаживание промышленного спада в экономике, появление новой альтернативы и резерва роста в монопрофильных поселениях

Одним из традиционных способов диверсификации муниципальной экономики является развитие малого и среднего предпринимательства, при этом можно пользоваться как существующими инструментами (в рамках государственных программ поддержки малого бизнеса), так и создавать новые структуры (фонды, агентства)

Решаемая проблема – низкая предпринимательская активность населения

2. Муниципальные фонды поддержки малого предпринимательства



Пример: МФПМП созданы в Кизеле, Кемерово, Новошахтинске, Ленинск-Кузнецке и др.

Ожидаемый результат – сглаживание промышленного падения в экономике, появление новой альтернативы и резерва роста в монопрофильных поселениях

Иногда ставка на грамотный маркетинг и брендинг города (продвижение города как продукта) становится драйвером его экономического развития

Решаемая проблема: низкая привлекательность монопрофильных городов и территорий

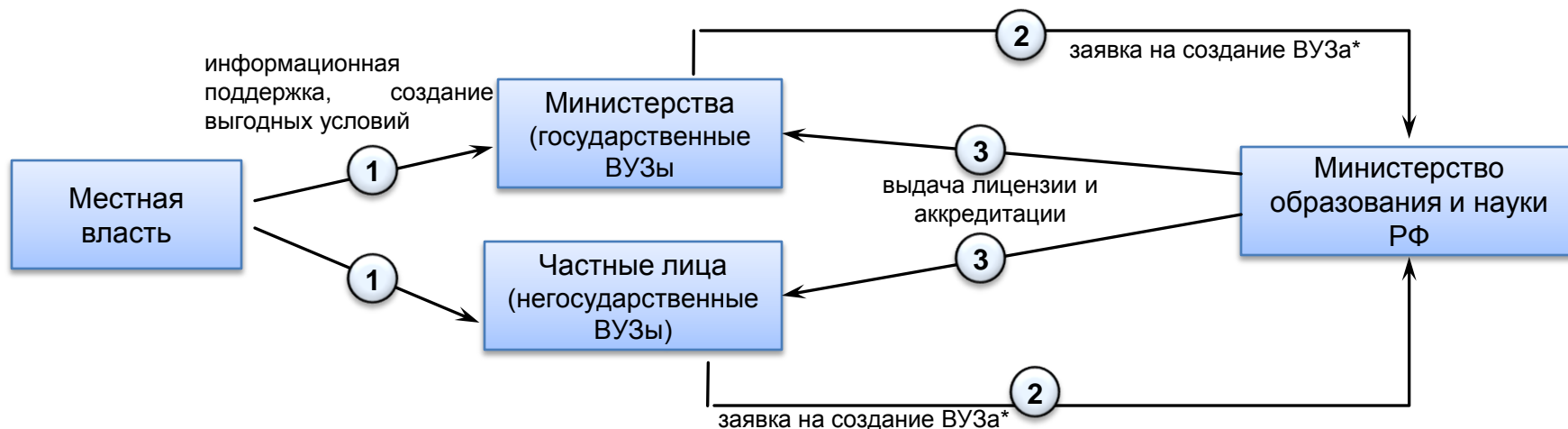


Пример: г. Мышкин – уникальный музей мыши, валенка. Великий Устюг – родина деда мороза.

Ожидаемый результат: улучшение имиджа города повышение инвестиционный, привлекательности города

В эксклюзивных случаях новой специализацией старопромышленной территории может стать образовательный кластер в виде создания и развития университетов

Схема создания нового высшего учебного заведения



* с характеристикой специализации, преподавательского состава, читаемых курсов, планируемого помещения и т.п.

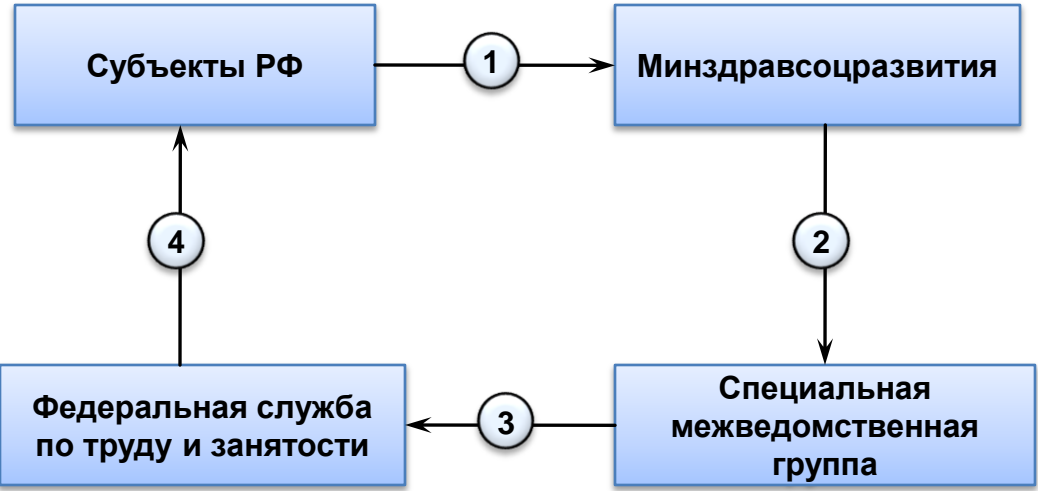
Пример: Рурский регион (за 1960-1980 гг. основано 5 новых университетов), Питтсбург, Эссен

Ожидаемый результат: формирование экономики «Университетского города»

В России при поддержке федеральных бюджетных средств реализуется переобучение населения в случае массового увольнения в рамках региональных программ, направленных на снижение напряженности на рынке труда, однако подобное переобучение должно четко соответствовать стратегии и выбранным направлениям развития города

Решаемая проблема: рост напряженности на рынке труда

Схема реализации региональных программ, направленных на снижение напряженности на рынке труда



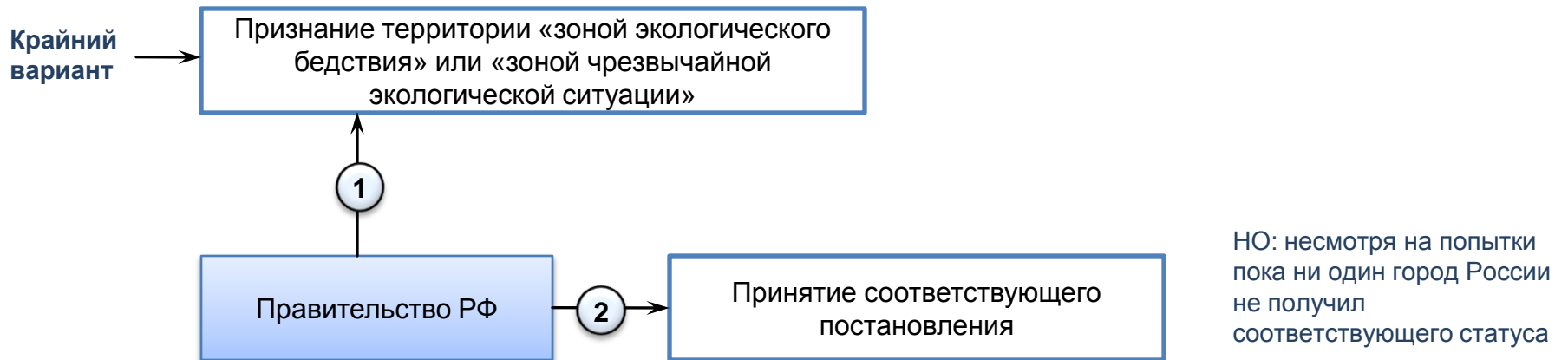
- 1 Заявка и план региональной программы
- 2 Экспертное заключение по заявке
- 3 Отбор региональных программ
- 4 Заключение соглашений и соответствующих нормативно-правовых актов с субъектами РФ, предоставление субсидий на программу

Пример: утверждено 28 региональных программ (Красноярский край, Республика Башкортостан, Нижегородская, Смоленская, Омская области и др.)

Ожидаемый результат: повышение квалификации сотрудников, повышение возможности потенциального трудоустройства, формирование новой силы под пункты актуализированной стратегии

Специфика многих монопрофильных городов предопределяет наличие земель, поврежденных в результате промышленной деятельности. Тогда экологическая санация территории выступает необходимым инструментом, предшествующим структурной перестройке экономики и способствующим дальнейшей модернизации территории

Решаемая проблема: чрезмерная экологическая нагрузка на территорию города (применяется в зависимости от масштабов экологических проблем в монопрофильном городе)

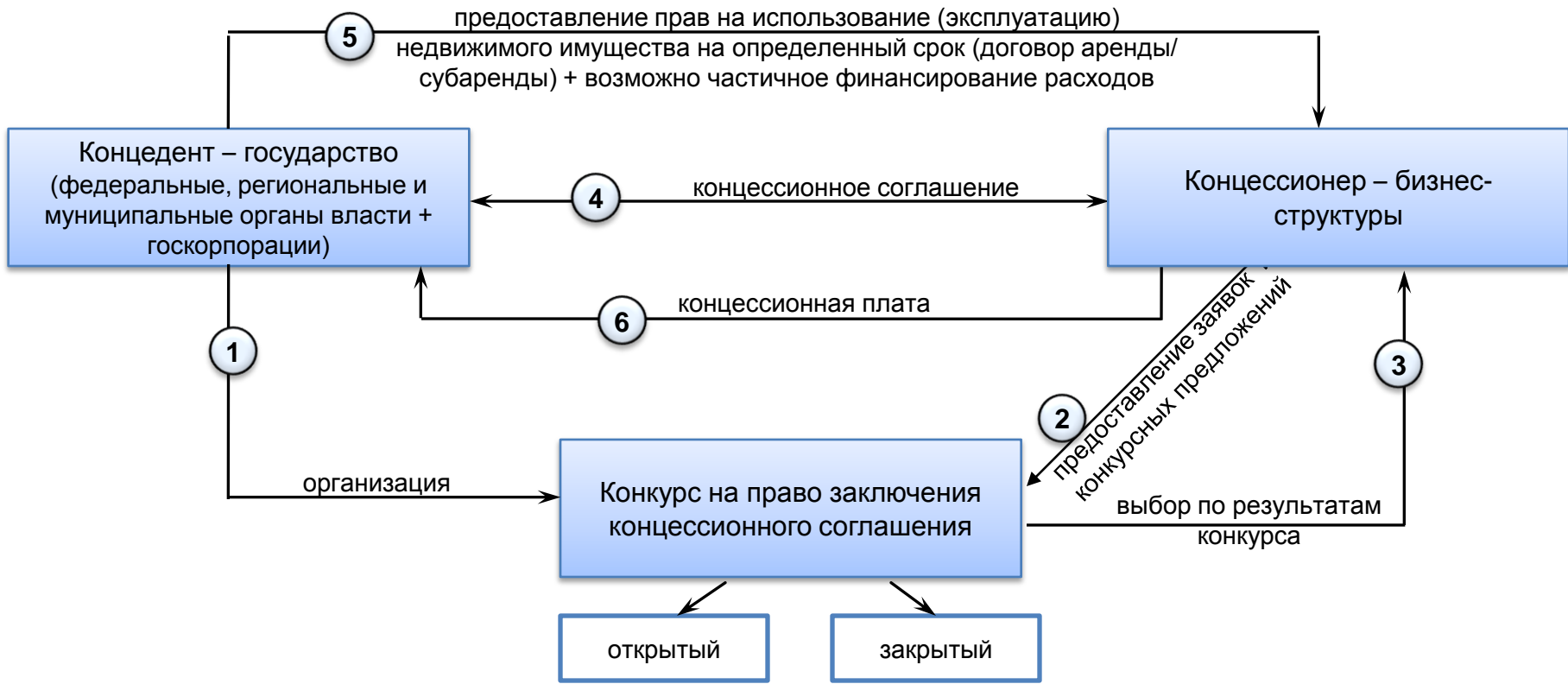


Пример: Флинт (США) – концепция городской экономики «Сокращение ради выживания» («возвращение земель природе», ликвидация целых городских районов)

Ожидаемый результат: полная ликвидация вредного производства или перепрофилирование на абсолютно безвредное

Применение концессии по объектам муниципальной и региональной собственности могло бы не только привлечь инвестиции в объекты транспортной, социальной и коммунальной инфраструктуры, но и способствовать развитию малого и среднего бизнеса

Решаемая проблема: необходимость организации инвестиций в объекты муниципальной инфраструктуры при дефиците средств местного бюджета



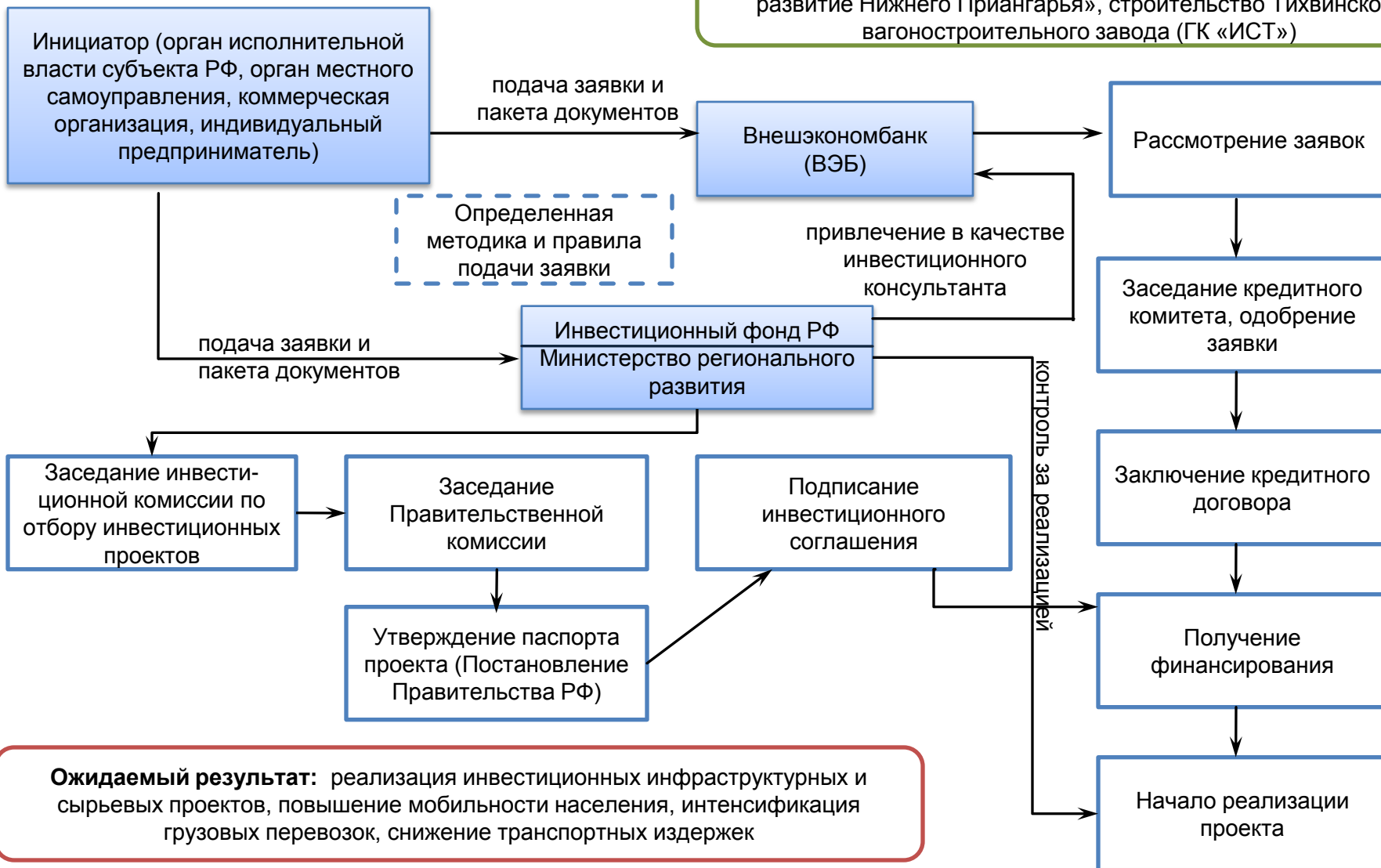
Пример: 2009 г. – в Перми подписано 2 концессионных соглашений по созданию детских садов, на базе которых будет организовано частное дошкольное образование

Ожидаемый результат: привлечение частного финансирования на основе ГЧП в объекты государственной инфраструктуры

В федеральном бюджете 2010 года будет выделено 5-15 млрд. руб. на поддержку инвестиционных проектов регионального значения, нацеленных на повышение устойчивости развития моногородов

Решаемая проблема: недостаток собственных средств на реализацию стратегических проектов

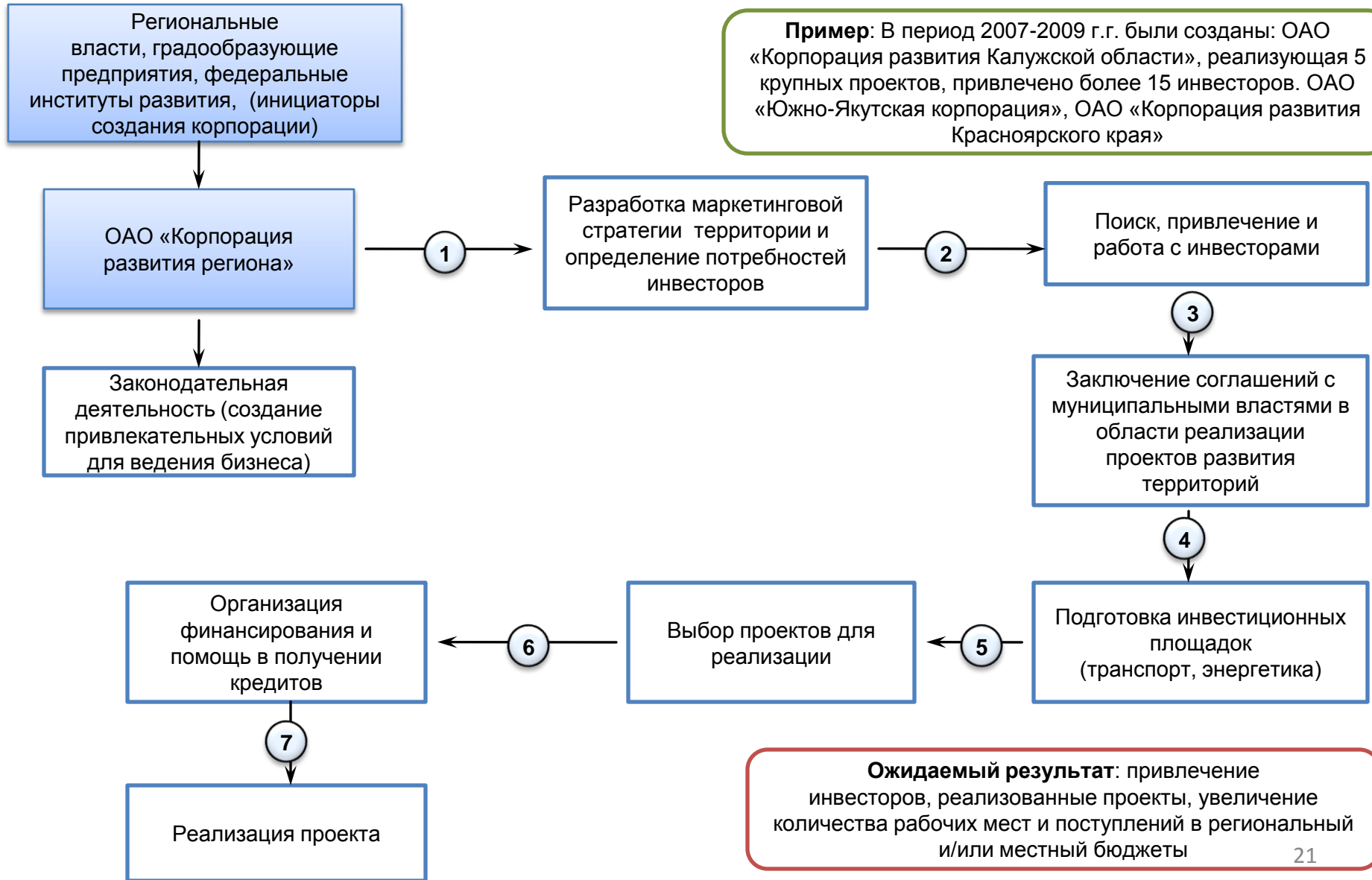
Пример: проекты «Урал Промышленный – Урал Полярный», «Комплексное развитие Южной Якутии», «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», строительство Тихвинского вагоностроительного завода (ГК «ИСТ»)



Ожидаемый результат: реализация инвестиционных инфраструктурных и сырьевых проектов, повышение мобильности населения, интенсификация грузовых перевозок, снижение транспортных издержек

В России постепенно формируется пул региональных корпораций развития, способствующих привлечению инвесторов и реализующих конкретные проекты

Решаемая проблема: отсутствие инфраструктурно подготовленных площадок, дефицит общедоступной информации о наличии площадок и возможностях инвестирования для потенциальных инвесторов



Решаемая проблема: низкая эффективность или полное отсутствие местных институтов развития

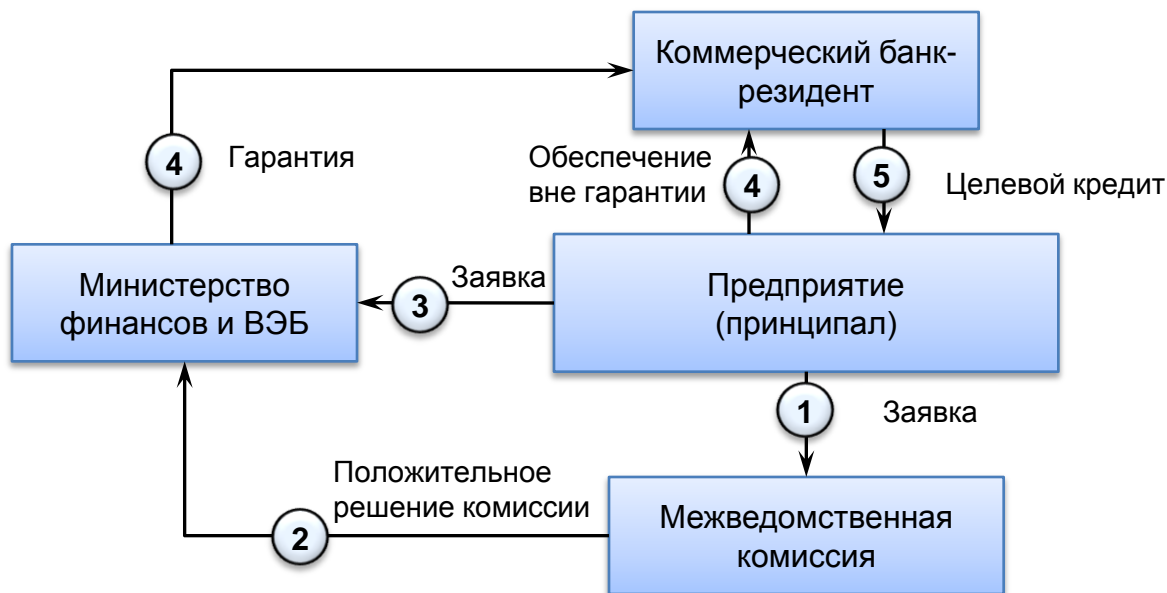


Пример: Новошахтинский зональный бизнес-инкубатор (НЗБИ), Нижегородский инновационный бизнес-инкубатор, Киселевский бизнес-инкубатор

Ожидаемые результаты: повышение инновационного потенциала города, создание благоприятной предпринимательской среды, содействие социальной адаптации населения

Существующие ограничения и требования при применении государственных гарантий существенно сужают круг предприятий, имеющих возможность воспользоваться инструментом. Механизм использования региональных и муниципальных гарантий более гибкий, но менее востребован

Решаемая проблема: дефицит кредитного финансирования, высокие риски кредитования, неподъемная цена займа

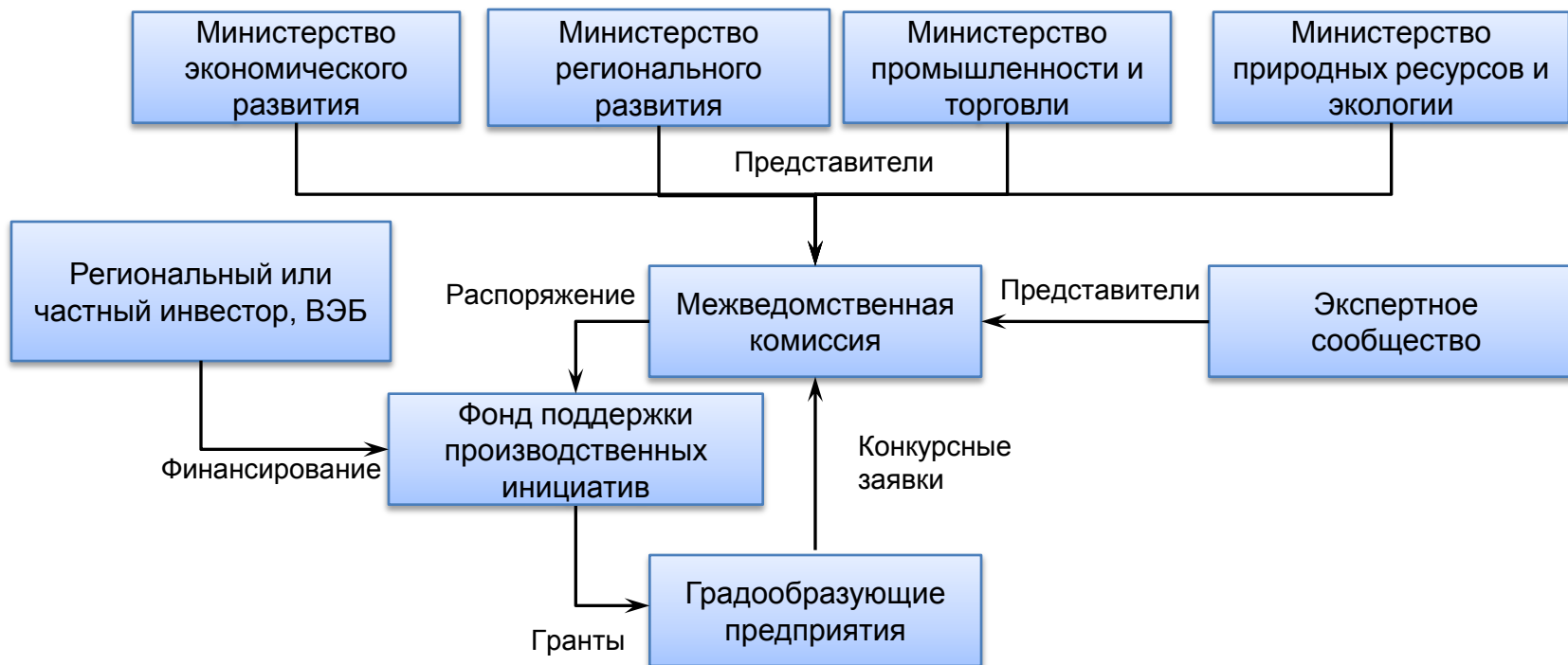


Пример: В 2009 г. ОАО Группа компаний «ПИК» получит государственную гарантию в Сбербанке на общую сумму 14,375 млрд. руб. Холдинг «Металлоинвест» получил гарантию Минфина России на общую сумму 30,75 млрд рублей. Одним из кредиторов выступил Банк ВТБ

Ожидаемый результат: получение кредитного финансирования на адекватных условиях

Поскольку ядром проблемы моногородов является плохая производительность труда на предприятиях целесообразно организовывать федеральные «кайдзен-конкурсы», направленные на отбор и финансирование инициатив по улучшению производительности предприятий

Решаемая проблема: низкая организационная эффективность, не рентабельность предприятия, дефицит собственных средств на модернизацию производства



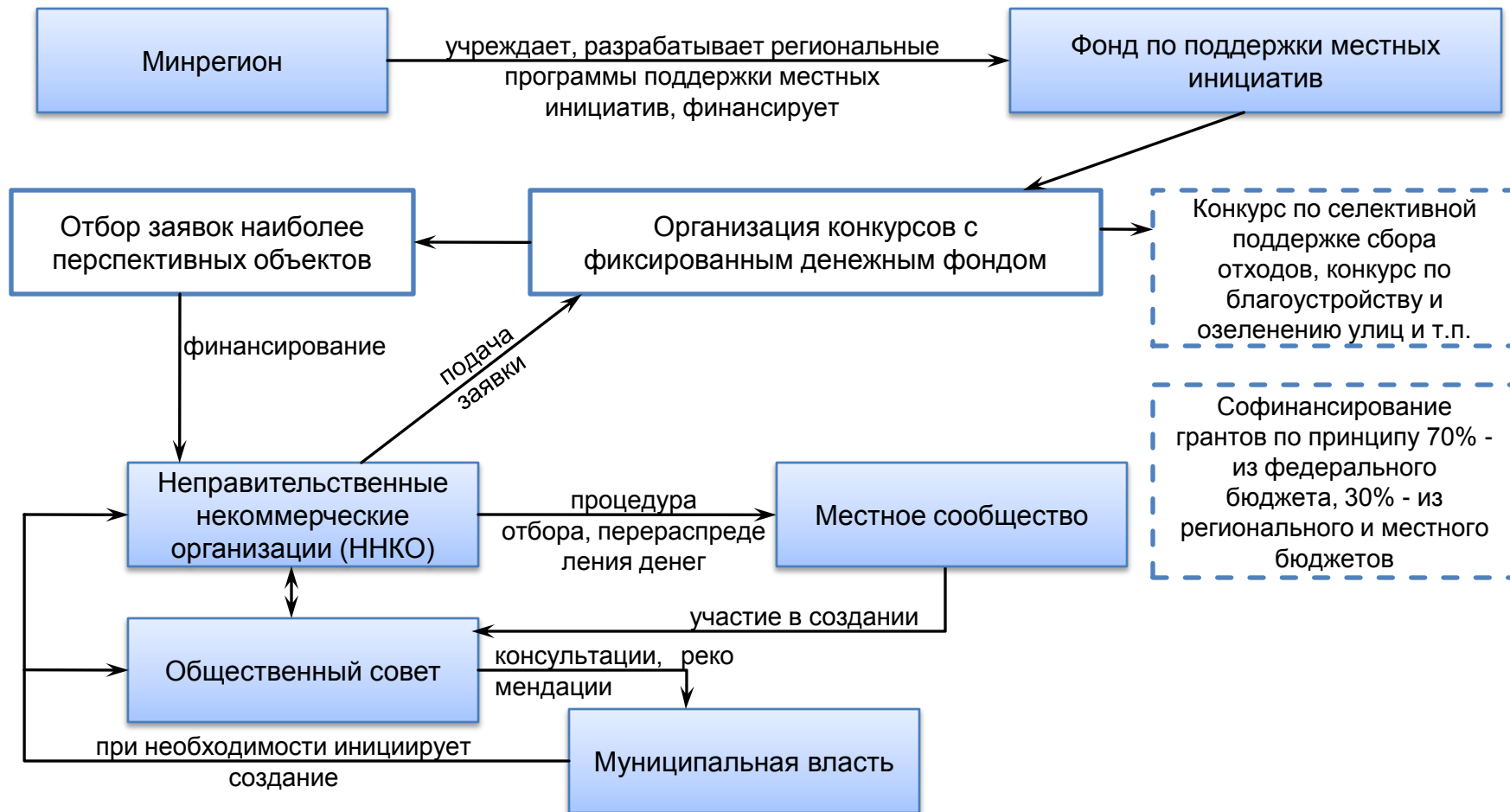
Пример: ОАО «СУАЛ-Холдинг» совместно с Фондом «Устойчивое Развитие» и Агентством США по Международному Развитию (USAID) реализована программа «Окружающая среда и здоровье населения на территориях присутствия предприятий и Программа «Комплексное развитие территорий в пилотных регионах Российской Федерации» бюджет программы 2,6 млн. долл. США

Ожидаемый результат: реализация проектов по повышению эффективности деятельности и совершенствованию организационной структуры предприятия. Создание правительственных фондов для поддержки производительности труда и модернизации предприятий

Федерация могла бы организовывать гранты для поддержки инициатив местных сообществ, однако подобная процедура возможна и снизу (в рамках муниципальных социальных заказов)

Решаемая проблема: низкий уровень участия местных сообществ в решении городских проблем

Схема реализации федерального социального гранта



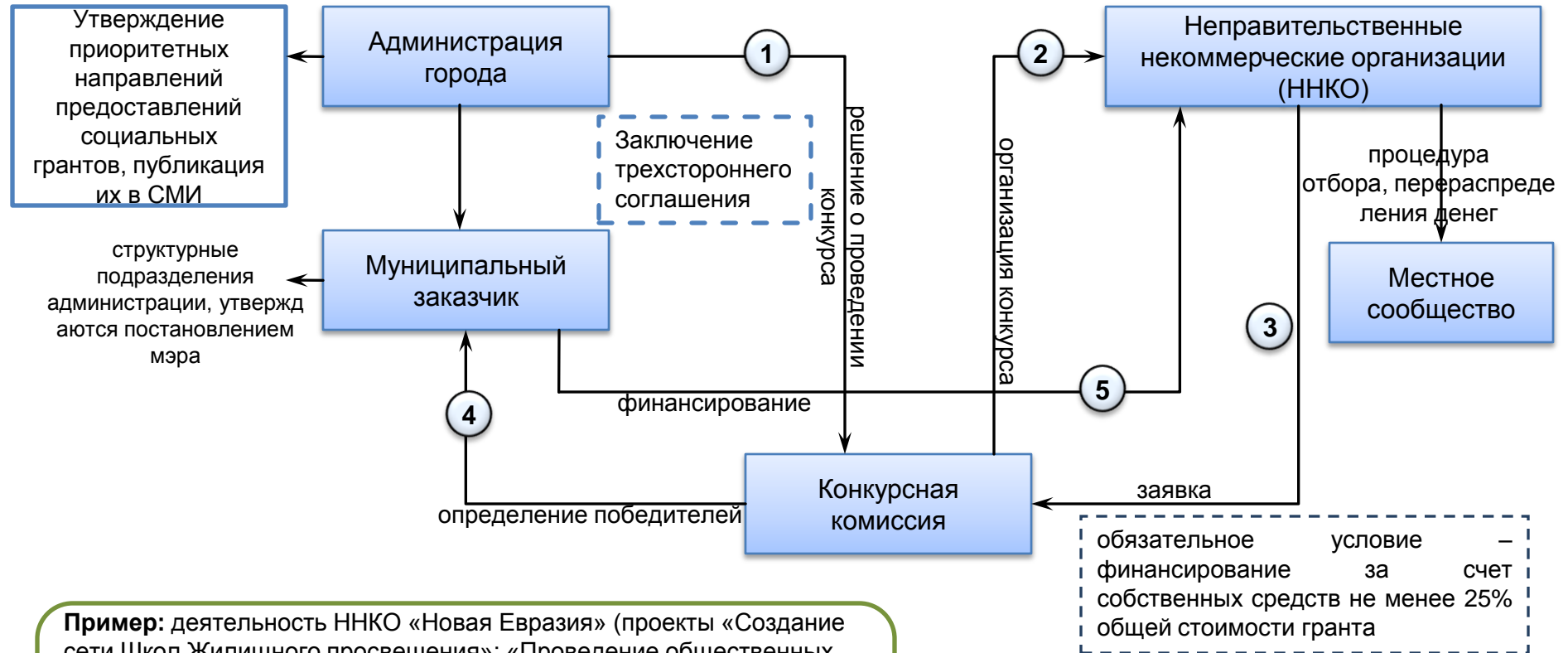
Пример: ОАО «СУАЛ-Холдинг» совместно с Агентством США по Международному Развитию (USAID) реализует Программу «Комплексное развитие территорий в пилотных регионах Российской Федерации» бюджет программы 2,6 млн. долл. США

Ожидаемый результат: повышение качества городской среды, развитие социальной инфраструктуры

Федерация могла бы организовывать гранты для поддержки инициатив местного сообщества, однако подобная процедура возможна и снизу (в рамках муниципальных социальных заказов)

Решаемая проблема: низкий уровень участия местных сообществ в решении городских проблем

Схема реализации муниципального социального заказа (не менее 50% от средств бюджета, предусмотренных строкой для финансирования общественных и иных организаций)



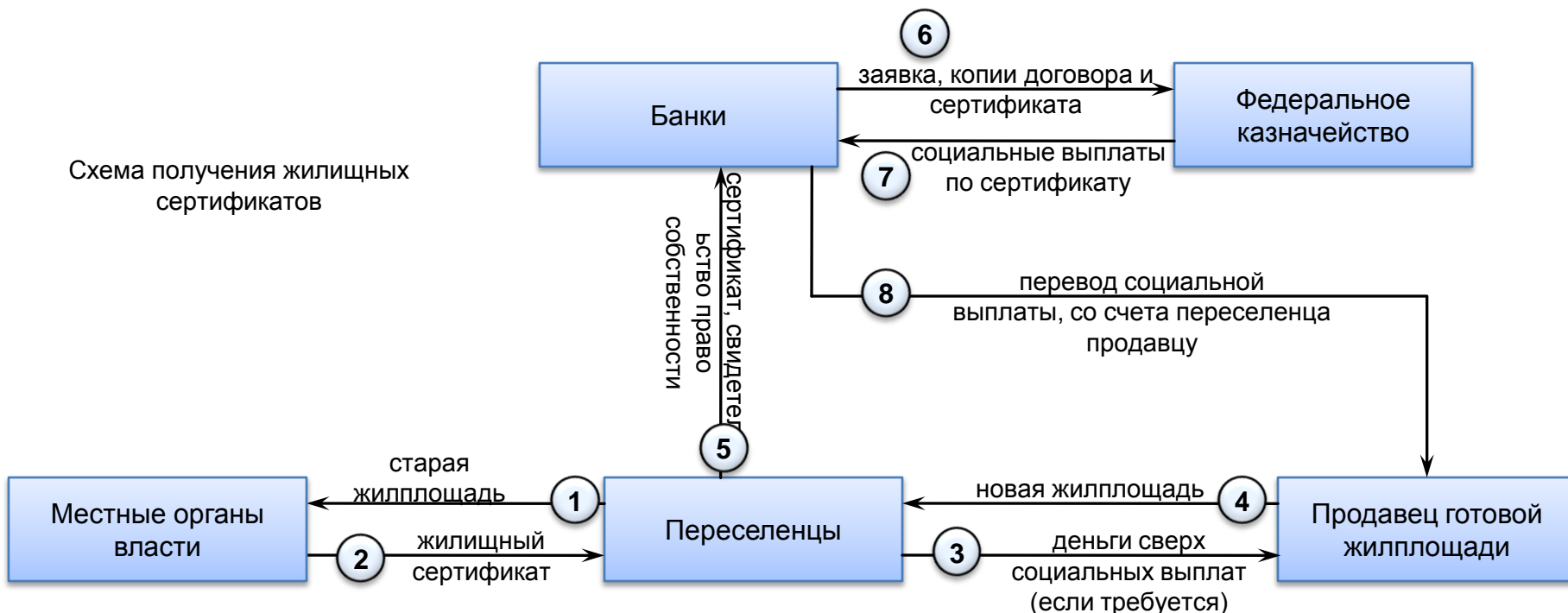
Пример: деятельность ННКО «Новая Евразия» (проекты «Создание сети Школ Жилищного просвещения»; «Проведение общественных слушаний по реализации жилищной реформы. Определение роли и места некоммерческого сектора в реализации общественного контроля» и т.п.); Центр «Возрождение» (Псков) содействует созданию условий для успешной реализации социально значимых самостоятельных инициатив граждан

Ожидаемый результат: повышение качества городской среды, развитие социальной инфраструктуры

В настоящее время программы по содействию переселению применяются в городах, расположенных в суровых климатических условиях и в отношении социально незащищенных групп населения, но могут быть успешно использованы и при высвобождении значительного количества работников или полной ликвидации предприятий

Решаемая проблема: высвобождение значительного количества рабочей силы, повышение напряженности на рынке труда вследствие массовых сокращений, закрытия градообразующего предприятия

Схема получения жилищных сертификатов

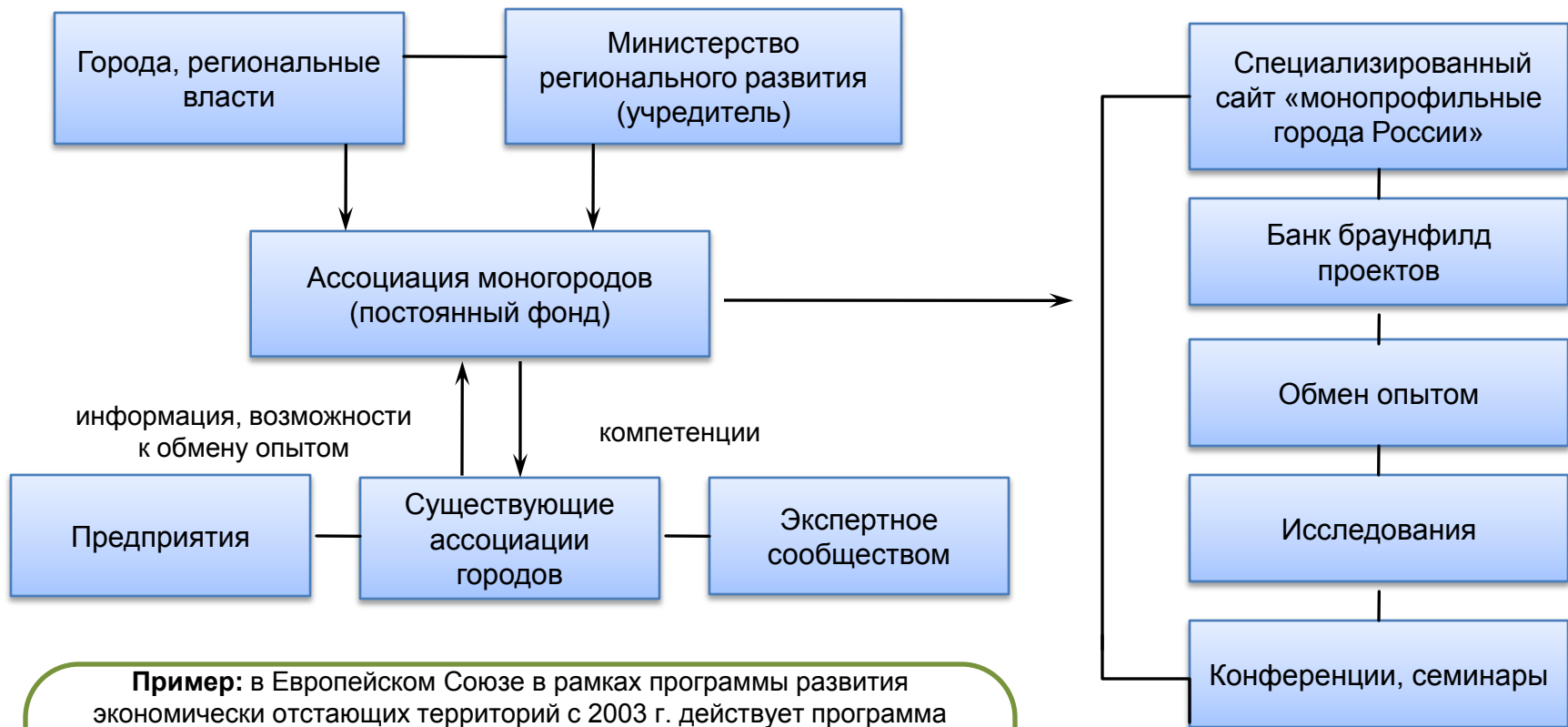


Пример: В рамках программы «Переселение граждан из населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях Республики Коми» за счет средств федерального бюджета в период 2001-2006 г.г. выехало 1187 семей. В 2006 г. выдан 191 жилищный сертификат на общую сумму 181580,73 тыс. руб.

Ожидаемый результат: переселение избытка рабочей силы, снижение напряженности на рынке труда, возможно полное расселение города

Отсутствие единой информационной площадки с достоверной информацией о проблемах и возможностях развития монопрофильных городов накладывает ограничения на взаимодействие заинтересованных сторон, затрудняет использование научных разработок и обмен опытом

Решаемая проблема: низкий уровень информированности властей о проблемах, состоянии, лучшем зарубежном отечественном опыте по повышению устойчивости развития монопрофильных городов, бизнеса – о возможностях инвестиций

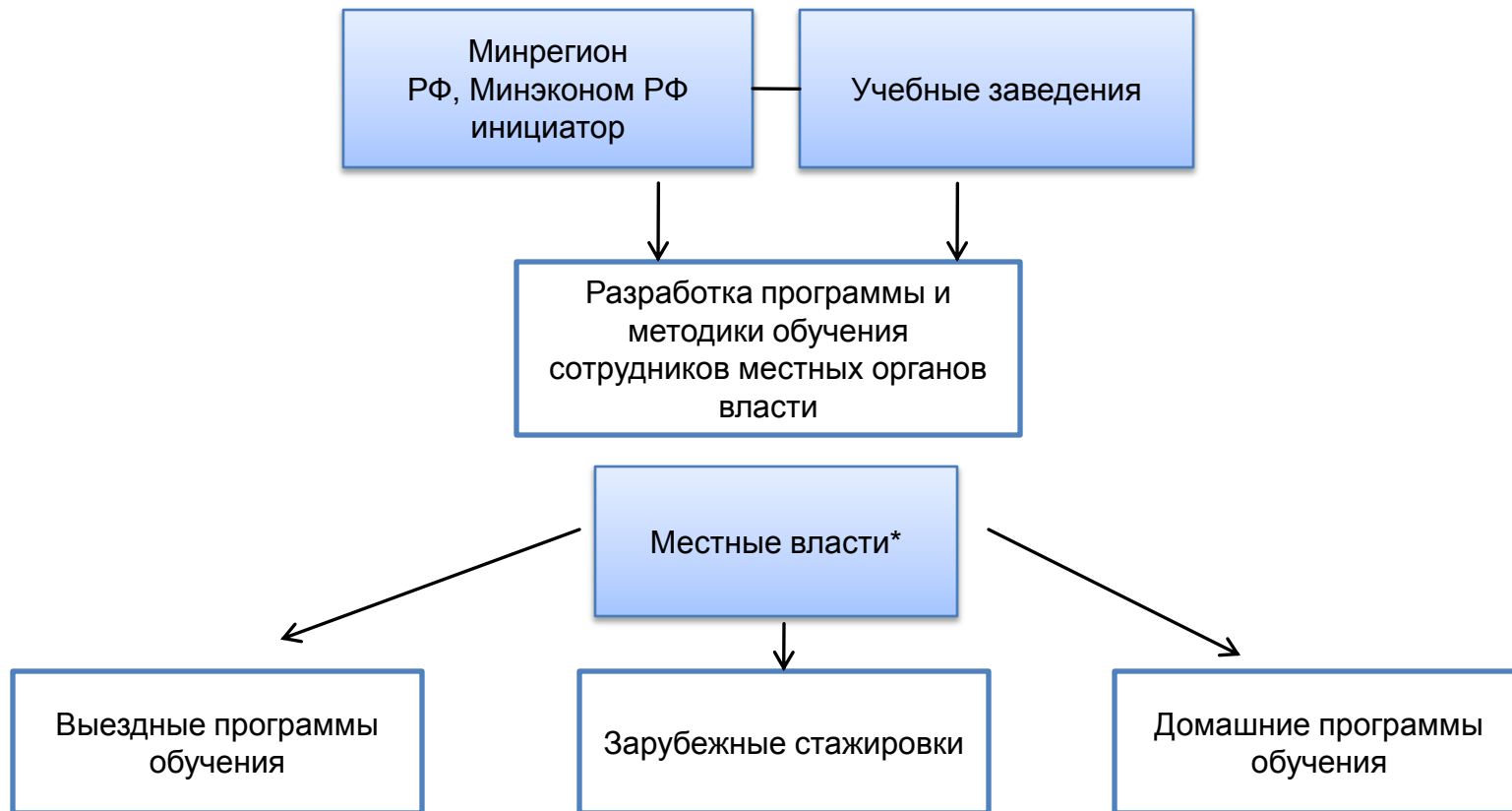


Пример: в Европейском Союзе в рамках программы развития экономически отстающих территорий с 2003 г. действует программа URBACT, направленная на продвижение принципов устойчивого городского развития, обучение управленческих кадров, расширение кооперации и обмена опытом между властями различных городов и территорий. Программа финансируется из средств Европейского фонда регионального развития (ERDF). В программу URBACT вовлечено 185 городов, 29 стран, около 5000 активных участников. Бюджет программы составляет порядка 69 млн. евро.

Ожидаемый результат: повышение информационной открытости, возможности обмена опытом, внедрение лучших практик по развитию, структурированные информационные базы

В зарубежных странах для повышения устойчивости развития городов и территорий широко используются программы по повышению менеджерских навыков местной власти.

Решаемая проблема: низкая эффективность и качество муниципального управления



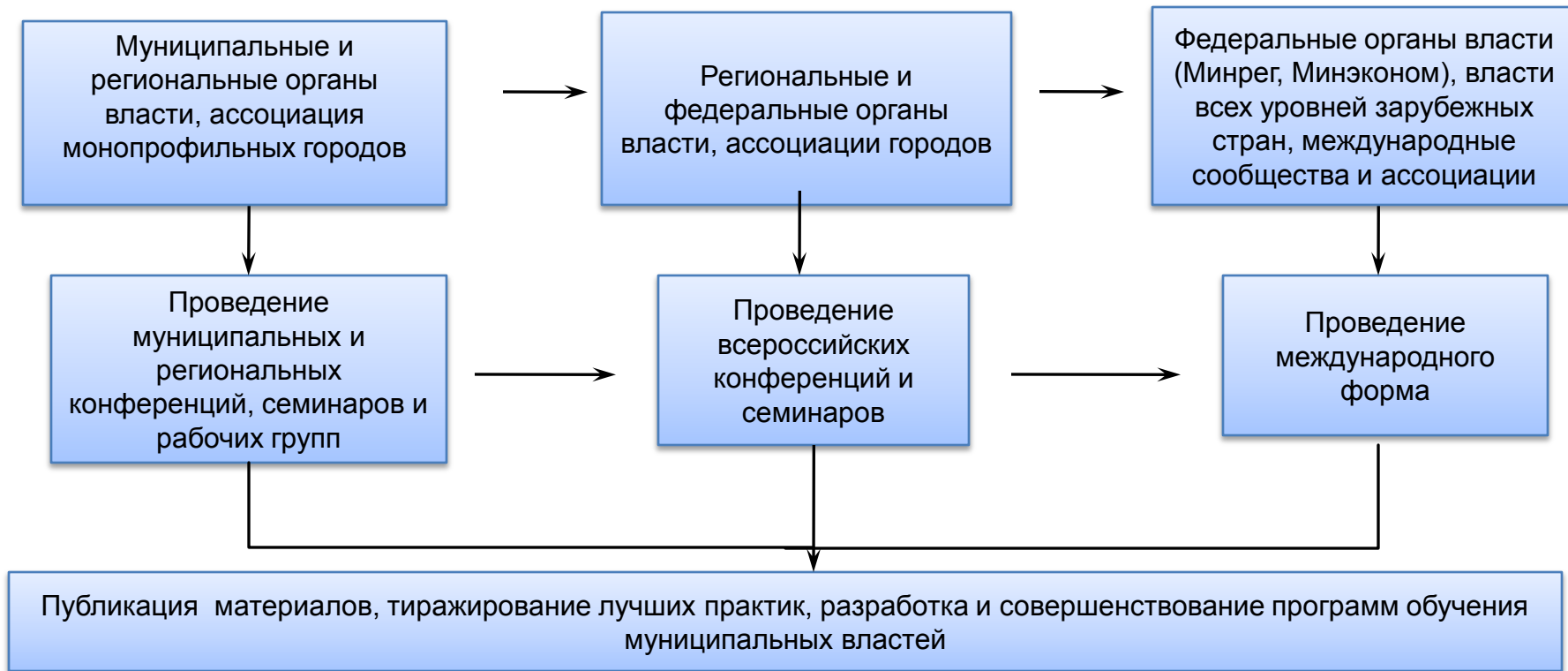
Пример: С 1997 г. реализуется президентская программа подготовки управленческих кадров. В рамках программы 5000 менеджеров ежегодно проходят 550 часовую подготовку в ведущих российских образовательных учреждениях по группе специальностей «Экономика и управление» с возможностью дальнейшей стажировки

Ожидаемый результат: наращивание менеджерских способностей местных властей вместо прямых субсидий, подготовка эффективных менеджеров в сфере государственного управления, активная работа городской власти с руководством предприятий, принятие оперативных решений

* Программы обучения местных властей оплачиваются совместно федеральными, региональными и местными властями

Проведение постоянных семинаров, конференций и форумов способствует формированию и укреплению партнерских отношений между субъектами, заинтересованными в устойчивом развитии городов, широкому использованию лучших практик и расширению возможностей финансирования проектов

Решаемая проблема: низкая включенность монопрофильных городов в российское и мировое информационное поле

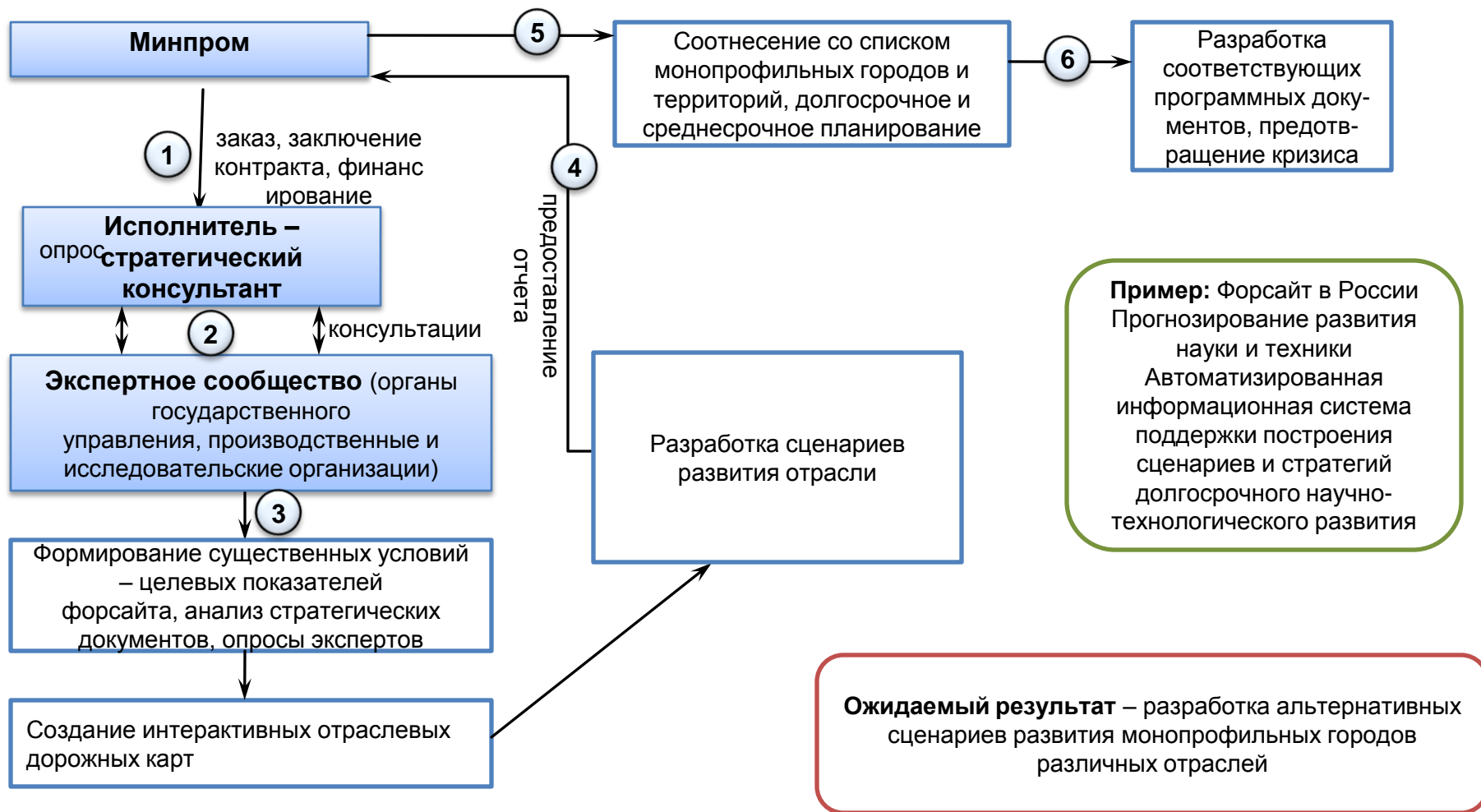


Пример: Форум ГК «Росано», Петербургский экономический форум, Красноярский экономический форум

Ожидаемый результат: обмен опытом, включение в международные программы по обучению, обмену опытом, получение грантов международных организаций на повышение устойчивости развития

Для более точного прогнозирования развития кризисных явлений в моногородах придется провести полный промышленной форсайт страны

Решаемая проблема – слабо проработанные управленческие технологии и неопределенность перспектив среднесрочного и долгосрочного развития монопрофильных городов и территорий



Спасибо за внимание!

Столяров Булат

e-mail: b.stolyarov@regionalistica.ru

Селиванова Татьяна

e-mail: t.selivanova@regionalistica.ru

тел. +7 (495) 987-3755 доб. 314

Офис

e-mail: office@regionalistica.ru

+7 (495) 987-3755