Государство и экономический кризис

В условиях экономического кризиса определить регионы, объективно нуждающиеся в целевой государственной поддержке, очень сложно. Для этого органам власти, как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации необходима максимально достоверная информация о социально-экономической ситуации в регионах. Западные специалисты по статистике считают, что в директивной плановой экономике более достоверны микроэкономические и менее достоверны макроэкономические показатели, а в рыночной - наоборот. Однако российский опыт свидетельствует, что в период реформ как макро-, так и микроэкономические показатели официальной статистики не полностью отражают реальную ситуацию. Количественные оценки социально-экономического состояния региона оказываются недостаточными, ибо искаженная информация о потенциале территории, объемах производства в денежном выражении, реальной налоговой базе, доходах предприятий, уровне жизни населения и т.п. не позволяет принимать адекватные решения. Для объективного и полноценного анализа требуются качественные, экспертные, логически осмысленные оценки.

В Институте экономики Уральского отделения РАН исследуются проблемы некоторых депрессивных регионов Урала, являющихся крупными социально-промышленными комплексами. Наиболее продуктивно как с практической. так и с теоретической точек зрения рассмотреть некоторые результаты этих исследований на конкретном примере северной территории Свердловское области.

В данном регионе, включающем десять городов в основном горнопромышленной специализации с населением от 15 тыс. до 120 тыс. человек, 15 поселков городского типа и три сельских района, образован так называемый Северный управленческий округ. По замыслу областных властей это должно способствовать, улучшению государственного воздействия на решение проблем территории. Однако пока на практике этот замысел реализуется слабо. Все задачи государственного регулирования социально-экономических процессов фактически решаются правительством области. Отношение специалистов к созданию управленческих округов неоднозначно: ряд руководителей муниципальных образований и специалистов-управленцев считают округа ненужными промежуточными управленческими звеньями, осложняющими принятие оперативных решений, в то время как большинство руководителей области придерживаются противоположной точки зрения.

Конечно, с одной стороны, координация действий властей муниципальных образований, расположенных на смежных территориях, крайне необходима. С другой - трудно рассчитывать на то, что лишь создание между субъектами Федерации и муниципальным образованием нового управленческого органа в виде округа, уезда и т.п. позволит компенсировать все недоработки законодательства в части взаимоотношений между органами государственной власти и муниципалитетами. Представляется более плодотворным формирование по собственной инициативе ассоциаций экономического взаимодействия территориально тяготеющих друг к другу муниципальных образований. Со временем, по мере отработки механизмов согласования интересов, определения возможных управленческих функций и более четкого разделения ответственности и полномочий между субъектами Федерации и муниципальными образованиями станет ясно, нужны ли действительно для государственного регулирования социально-экономических процессов новые управленческие звенья в локальных регионах.

Что касается оценки социально-экономического состояния регионов, то на основе статистических данных были рассчитаны его индикаторы: экономический, финансовый, уровня жизни и интегральный.

Экономический индикатор учитывает изменение объемов производства промышленной продукции, удельный объем продукции (с учетом работ и услуг) промышленности в расчете на одного жителя, удельную валовую прибыль. Финансовый - сумму налогов и иных обязательных отчислений, удельные капитальные вложения в развитие территории, уровень дебиторской и кредиторской задолженности, степень дотационности местного бюджета. Индикатор уровня жизни - среднемесячный доход работников, занятых в промышленности, уровень официальной безработицы, обеспеченность населения •жильем и личным автотранспортом.

При сопоставлении со среднеобластными данными было определено, что к относительно благополучным может быть отнесен только город Краснотурьинск. В остальных поселениях социально-экономическое положение плохое. Однако для детальной оценки этого положения и решения практических задач поддержки территорий приведенных показателей недостаточно, так как они в некоторой степени условны, кроме того используемые статистические данные неполны, а количественные оценки социально-экономического состояния отдельных территорий несопоставимы.

Опубликованные работы, посвященные оценке социально-экономического состояния регионов, базируются на официальных статистических данных, характеризующих природно-ресурсный и социально-экономический потенциал территорий, объемы производства, занятость и доходы населения, масштабы “теневой” экономики, розничный товарооборот и т.п. По отношению к природно-ресурсному потенциалу в современных условиях наименее достоверными оказываются стоимостные показатели обеспеченности регионов балансовыми запасами минерального сырья, так как в подавляющем большинстве случаев они оценивались в плановой экономике без учета рыночной стоимости соответствующего вида минерального сырья, без маркетинговых исследований, поэтому их необходимо пересчитывать. Традиционно производственный потенциал определяется по балансовой стоимости основных фондов. Между тем, последние, в абсолютном большинстве случаев, морально и физически устарели или требуют, в частности в оборонном комплексе, радикального перепрофилирования.

Неполноценны статистические данные и об объемах производства в стоимостном выражении. Взаимозачеты, неплатежи, дебиторская и кредиторская задолженности, посреднические и толлинговые операции и т.п. - псе это существенно искажает фактические объемы производства. Диапазон этих искажений, по нашей оценке, составляет 10-50%. Некоторые авторы оценивают на макроуровне “виртуальный ВВП” в размере 0,5 просроченной дебиторской задолженности. Вряд ли этот условный метод применим на микроуровне.

Показатели занятости недостоверны по двум основным причинам. Во-первых, люди числящиеся безработными и состоящие на учете в службе занятости на самом деле имеют доход, работая в коммерческой фирме и т.п., во-вторых, часть трудящихся, состоящих в штате крупных предприятий, фактически являются частично или полностью безработными (неполный рабочий день, отпуска без содержания) .

Особую сложность представляет учет масштабов “теневой” экономики. Обычно ее доля в региональном валовом продукте принимаются порядка 20-25%, т.е. в соответствии с общероссийскими данными Госкомстата. Между тем, по данным “Аналитических материалов и предложений МВД РФ для проработки проблем “теневой” экономики к докладу Совета Безопасности Российской Федерации руководству страны” , подготовленных в 1997 г. в “теневой” экономике производилось 46% ВВП. Ее масштабы зависят как от объективных причин (чрезмерное налогообложение, несовершенство законодательства, кризис банковской системы и др.) , так и от субъективных факторов, присущих именно данному региону. К последним необходимо, прежде всего, отнести: традиции нелегальной экономической деятельности, возникшие еще при плановой экономике, экономико-географическое положение данной территории; интересы собственников; масштабы поселений и даже их поло возрастной состав. Точно оценить в каждом муниципальном образовании объемы производства и валовой региональный продукт (ВРП) , региональную налоговую базу, размер укрываемых налогов и другие показатели, не учитываемые официальной статистикой, практически невозможно. Для решения этой задачи нужны специальные исследования с заинтересованным участием органов власти и правоохранительных структур. Приближенные экспертные оценки показали, что по разным поселениям рассматриваемой территории диапазон показателей, не учитываемых статистикой, колеблется в пределах 15-30% официальных данных.

С определением масштабов “теневой” экономики непосредственно связаны и показатели доходов населения. Обычно используются следующие показатели: совокупная покупательная способность населения, легальные доходы на душу населения, среднемесячный (или среднегодовой) доход работников, занятых в промышленности (этот показатель применяется чаще других, поскольку нет более достоверных статистических данных) . Некоторые исследователи самостоятельно рассчитывают усредненную учтенную заработную плату одного трудящегося всех отраслей и видов деятельности.

Доходы, получаемые населением в различных сферах “теневой” экономики, как и в результате разного рода приработков (вроде частного извоза, сдачи квартир и дач в аренду, других видов индивидуальной трудовой деятельности) на региональном уровне официальной статистикой не отражаются.

Недостоверность статистической информации существенно возрастает при использовании в качестве социально-экономических индикаторов интегрированных показателей и сочетании с “весомыми” коэффициентами, которые по субъективным критериям отражают значение того или иного количественного измерителя. Судя по публикациям, спектр подобных индикаторов при оценке социально-экономического состояния территорий весьма широк и включает средневзвешенную, выраженную в денежной форме обеспеченность региона минерально-сырьевыми ресурсами, обобщенную инфраструктурную обустроенность территории, совокупный результат деятельности в регионе, совокупную покупательную способность населения и др.

Все это свидетельствует, что при анализе социально-экономического состояния территории использование обобщенных показателей непродуктивно.

Более плодотворен целенаправленный предметный, “точечный” анализ социально-экономического состояния территории по конкретным направлениям: политический микроклимат, занятость, бюджетная обеспеченность, деловая активность, инвестиционная привлекательность конкретных проектов, перспективы градообразующих предприятий, возможности структурных преобразований с учетом природно-ресурсного и социально-экономического потенциала и т.п. Это можно подтвердить на примере указанного выше региона.

Как уже отмечалось, относительно благополучным по всем показателям является Краснотурьинск, что объясняется весьма просто: успешно работающее градообразующее предприятие Богословский алюминиевый завод - обеспечивает высокий уровень показателей благодаря экспорту алюминиевой продукции при позитивной конъюнктуре ее продажи на мировых рынках и девальвации рубля после августовского кризиса.

Однако это благополучие с точки зрения долгосрочных перспектив эфемерно, социально-экономическое состояние города может резко ухудшиться, поскольку не определены перспективы этого завода и другою градообразующего предприятия Богословского рудоуправления. Будущее первого связано с завершением строительства глиноземного цеха № 2, начатого еще 15 лет назад. Технико-экономическое обоснование строительства цеха выполнялось в плановой системе, и сейчас необходимо выполнить комплекс маркетинговых и технико-экономических исследований для уточнения конкурентоспособности уральского глинозема с учетом современных капитальных и эксплуатационных затрат, а также транспортных издержек при разных вариантах их размещения глиноземного производства. Богословское рудоуправление, где добывается самое конкурентоспособное на Урале железорудное сырье, оказалось в сложнейшем финансовом положении по одной причине - оно не имеет эффективного собственника. Для нормализации работы этого рудника необходимо серьезно изучить условия и возможности использования добываемых здесь руд на южно-уральских металлургических заводах и прежде всего на Магнитогорском комбинате, имеющем свободные мощности по обогащению и агломерации. Передача этого рудника в собственность Магнитогорского комбината была бы, на наш взгляд, оптимальным решением.

При оценке социально-экономического состояния остальных территорий необходимо уяснить, с одной стороны, причины фактически сложившейся весьма неблагоприятной ситуации на основных градообразующих предприятиях и, с другой - реальные перспективы их дальнейшего функционирования в связи с неизбежными структурными преобразованиями.

Рассмотрим состояние дел в городах горнодобывающей специализации: Качканар, Североуральск, Кушва и Карпинск. Основным градообразующим предприятием Качканара является Качканарский горно-обогатительный комбинат, на базе которого в 60-у гг. и возник этот город.

Главным потребителем добываемого здесь железо-ванадиевого сырья являются Нижне-Тагильский металлургический комбинат (НТМК) . До начала реформ на этом комбинате производился едва ли не самый дешевый металл в Советском Союзе, однако из-за распыления акций комбината в ходе приватизации и ошибочной маркетинговой и инвестиционной политики были резко сокращены объемы производства, и комбинат оказался в кризисной ситуации. В аналогичном состоянии и Качканарский горно-обогатительный комбинат. И хотя, судя по интегральному и экономическому индикаторам, социально-экономические положение Качканара можно оценить как близкое к благополучному, на самом деле это не так. Если в отношении Качканарского комбината не будет выработана на федеральном, и особенно областном, уровнях адекватная государственная политика, включающая прежде всего решение проблем собственности и за счет образования единого холдинга “НТМК Качканар” при существенном участии государства, можно с достаточной уверенностью прогнозировать в ближайшие годы масштабный социально-экономический кризис в этом городе.

Иная ситуация в Североуральске, где по существу единственным градообразующим предприятием является акционерное общество “Севуралбокситруда” - сырьевая база уральских алюминиевых заводов. По статистическим данным, Североуральск - крайне неблагополучный город, по всем индикаторам социально-экономического состояния. Тем не менее, в последние годы здесь не возникало никаких акций протеста, как со стороны горняков, так и работников бюджетной сферы, более чем в 2 раза возросла обеспеченность населения легковыми автомобилями, строится индивидуальное жилье и т.д. Наконец, достаточно побывать в этом городе, чтобы убедиться: подавляющее большинство населения не находится “за чертой бедности” . Этот “феномен” объясняется тем, что, несмотря на убыточную работу предприятия у него находятся средства на регулярную выплату заработной платы персоналу. Иными словами, в данный момент социально-экономическое состояние этого города относительно благополучное, чего нельзя сказать о перспективах. Правительством России принято решение об освоении в республике Коми Среднетиманского месторождения бокситов для уральских заводов. Ввиду более высокой конкурентоспособности среднетиманских бокситов, в увязке со сроками освоения и наращивания объемов добычи на Среднетиманском руднике должна быть разработана государственная долгосрочная программа структурной перестройки экономики Североуральска с целью создания новых рабочих мест и обеспечения занятости трудящихся при постепенном сокращении добычи в АО “Севуралбокситруда” . Взаимоувязанное регулирование объемов добычи бокситов на Среднетиманском руднике и в АО “Севуралбокситруда” возможно лишь при участии государства в этом процессе. Для этого, в частности, требуется, чтобы контрольный пакет акций, или “золотая акция” , как АО “Севуралбокситруда” , так и акционерного общества, создаваемого для освоения и эксплуатации Среднетиманского месторождения, принадлежал государству.

Что касается городов Кушва и Карпинск, то индикаторы социально-экономического состояния в целом адекватно отражают ситуацию: градообразующие горные предприятия Гороблагодатское рудоуправление (Кушва) и АО “Вахрушевуголь” (Карпинск) не имеют перспектив. В Гороблагодатском рудоуправлении наиболее экономичные залежи железных руд отработаны, а разведанное 20-25 лет назад месторождение для восполнения выбывающих мощностей вряд ли может привлечь инвесторов ввиду весьма низкой экономической эффективности. Угольные месторождения, отрабатываемые АО “Вахрушевуголь” , находятся в стадии доработки.

Зарубежный опыт свидетельствует, что акционерные общества, занятые разработкой месторождений полезных ископаемых, в период затухания добычи сырья диверсифицируются по заранее разработанным, хорошо продуманным и всесторонне обоснованным программам. Отечественный опыт реструктуризации угольной промышленности негативен: попытки закрытия нерентабельных угольных шахт без организации надлежащего количества компенсирующих рабочих мест создают обстановку для социального взрыва. Чтобы избежать подобного, в указанных городах необходимо без промедлений начать работу по социально-экономическому обоснованию направлений и конкретных вариантов диверсификации производства, по меньшей мере, на десятилетнюю перспективу.

Таким образом, оценка социально-экономического состояния регионов, выделение депрессивных территорий, определение рейтингов инвестиционной привлекательности и т.п. не должны ограничиваться широко распространенной в настоящее время обобщенной количественной оценкой. Последняя без глубокого качественного анализа состояния территории и ее перспектив не может служить надежной основой для ответственных выводов и рекомендаций властным структурам о формах и масштабах государственной поддержки, а также потенциальным инвесторам - о предпочтительных для инвестирования регионах. В основе такой оценки должно быть комплексное качественно-количественное обследование всех сфер жизнедеятельности региона с целью объективного определения направлений ее дальнейшего развития.

В целом выполнение всего комплекса работ можно разбить на четыре взаимосвязанных между собой этапа: анализ всех сфер жизнедеятельности территории; оценка существующего потенциала и имеющихся ресурсов территории; анализ форм межтерриториального взаимодействия; разработка концепции социальной и экономической реабилитации территории.

На этапе анализа всех сфер жизнедеятельности на территории предметом детального изучения становятся: социально-культурная среда территории, демографические проблемы; ее социальная сфера (в том числе обеспеченность местного населения объектами социальной инфраструктуры) ; состояние промышленности, строительства и сельского хозяйства; развитие мелкого предпринимательства; состояние окружающей среды. Такой анализ позволяет составить полную картину функционирования данных сфер и выявить круг ключевых проблем, без решения которых развитие территории невозможно. Так, в регионах сырьевой ориентации к ним относятся перспективы градообразующего горнодобывающего предприятия, обусловленные состоянием его сырьевой базы и конкурентоспособностью производимой им продукции. Большое значение имеет и состояние окружающей среды, находящееся под воздействием горного производства. Необходимо учитывать и миграцию населения активного возраста, которое первым покидает бесперспективные с точки зрения трудоустройства районы, что существенно усложняет социально-экономическую ситуацию на территории.

На втором этапе производится оценка хозяйственного потенциала территории и всех находящихся на территории ресурсов: трудовых, природных. производственных, финансовых, социально-культурных. Основной задачей этого этапа является выявление возможных источников социально-экономического развития, которые впоследствии должны будут определять его направления. Круг ресурсов нецелесообразно ограничивать лишь природными либо производственными, поэтому первоначально необходимо провести своего рода инвентаризацию всех факторов, реализация которых может способствовать развитию депрессивной территории. На этом этапе целесообразно привлекать к обсуждению проблем представителей самых различных сфер деятельности, проживающих на данной территории, а также сторонних консультантов. Например, старопромышленные районы в настоящее время представляют собой не просто населенные пункты с устаревшими неконкурентоспособными заводами; как правило, это центры районной культуры, с относительно развитой социальной и хозяйственной инфраструктурой, имеющей крепкие хозяйственные и социальные связи между собой. Поэтому нельзя рассматривать их социально-культурную сферу только в качестве обслуживающей структуры для единственного градообразующего предприятия. Социальная сфера часто становится самостоятельным бизнесом, при этом кроме градообразующего предприятия, ради которого ранее был построен город, существует множество мелких и средних предприятий других отраслей промышленности (машиностроения, производства строительных материалов, радиопромышленности и др.) , которые могут впоследствии стать основой дальнейшего развития территории.

На третьем этапе проводится анализ форм межтерриториального взаимодействия - социальных и экономических связей конкретного региона с другими территориями, а также его место в хозяйственном комплексе субъекта Федерации. Старые и новые формирующиеся кооперационные связи предприятий. расположенных в депрессивных регионах, с одной стороны, и расширяющиеся возможности местных органов власти влиять на развитие местного бизнеса, с другой, приобретают все большее значение. Кроме того, повышение мобильности трудовых ресурсов, развитие транспортной и коммуникационной инфраструктуры, а также последствия воздействия на окружающую среду природопользователей делают эти проблемы общими для нескольких соприкасающихся между собой территорий. В связи с этим требуется определение форм межтерриториальных взаимоотношений и взаимоотношений между территорией и субъектом Федерации, в том числе на правовом уровне путем заключения соответствующих соглашений, принятия законодательных актов и постановлений.

На основе результатов всестороннего анализа социально-экономического положения территории и должна разрабатываться концепция ее развития, в которой следует предусматривать максимальное использование имеющегося в регионе хозяйственного потенциала, ресурсов и связей с другими территориями. При этом особое значение приобретает работа по обоснованию мер государственной поддержки территории и расположенных на ней хозяйствующих субъектов.