

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 336

А.П. Абрамов**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ФИНАНСОВЫЕ ЗАДАЧИ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД ТОМСК»**

Раскрываются задачи и направления деятельности городской власти при реализации стратегии развития и достижении главной цели – повышения качества жизни людей. Автор отмечает серьезные объективно существующие бюджетные ограничения и выделяет приоритет привлечения внебюджетных инвестиций. При этом подчеркивается важность эффективного использования бюджетных средств и сохранения социальных приоритетов.

Ключевые слова: развитие, инвестиции, эффективность.

Отражением развития модернизационных процессов – технологических и социальных – является город. Тема городского развития становится сейчас главной в мире. Именно кардинальная трансформация городов служит стимулом для ускорения модернизации экономики и общества в целом. Ведущая роль городов в ускорении процессов модернизации требует взаимосвязанных управленческих и технологических решений.

В соответствии с утвержденной решением Думы г. Томска стратегией развития г. Томска до 2020 г. главной целью является повышение качества жизни населения [1].

Современный город – это не только работающие без сбоев системы жизнеобеспечения, грамотно организованное движение транспорта, хорошие дороги и современная сфера услуг. В первую очередь – это комфортная социальная среда. Если у человека есть возможность для самореализации, для духовного развития, есть уверенность в будущем своих детей – он будет жить и работать именно в этом городе.

Задачей городской власти и является реализация стратегии развития города и достижение главной цели – повышения качества жизни людей. Но для достижения поставленных целей существуют серьезные объективные бюджетные ограничения. В соответствии с полномочиями муниципалитета финансовой основой развития территории является бюджет г. Томска, включающий собственные доходы и безвозмездные поступления бюджетов бюджетной системы.

Работая в условиях межбюджетных отношений, когда из собранного на территории рубля в местном бюджете остается 13 копеек, администрация города прилагает большие усилия для участия в различных федеральных целевых программах. Это позволяет городу решать вопросы создания дорожной и инженерной инфраструктуры, развития муниципального транспорта и др.

Распределение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации (%) представлено в таблице.

Бюджет	2009 г.	Оценка за 2010 г.	Проект на 2011 г.
Городской	16	13	13
Областной	48	43	42
Федеральный	36	44	45

Такое распределение налоговых доходов между бюджетами, к сожалению, является типичным практически для всех муниципалитетов России. А.Н. Широков и С.Н. Юркова пишут: «Итак, федеральным налоговым законодательством закреплена за местными бюджетами необходимая, соответствующая функциям местной власти и признанным принципам отнесения налогов к местному уровню, но, очевидно, недостаточная по объему и по обеспечению исполнения компетенции собственная налоговая база» [2. С. 200].

Бюджет муниципального образования «Город Томск» по доходам формируется с учетом нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленных Бюджетным кодексом РФ, Законом Томской области «Об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011–2012 годов» от 29 декабря 2009 г. № 298-ОЗ и концепцией формирования межбюджетных отношений в Томской области на 2011 – 2013 гг.

Общая сумма доходов городского бюджета в 2010 г. составила 9 254 млн руб., в том числе 4 550 млн руб. собственные доходы (49%), 4 704 млн руб. (51%) трансферты из вышестоящих бюджетов.

В структуре собственных доходов на долю налоговых приходится 3 819 млн руб. – 84%, неналоговых (доходы от использования и продажи муниципального имущества) 729 млн руб. – 16%.

Следует отметить, что за каждой из этих цифр стоит большая и кропотливая работа. Налоговые и неналоговые доходы местного бюджета формируются на базе создаваемого доходного потенциала города. Состояние реального сектора экономики города является определяющим для собственных доходов фактором.

Немаловажную роль играет и эффективность использования муниципального имущества. Следует отметить достижение администрацией города Томска следующих результатов, обеспечивающих увеличение собственных доходов муниципалитета:

- на сегодняшний день площадь земли муниципального образования «Город Томск» составляет 29 720 га. При этом доля площади земельных участков с оформленными правами в общей площади территории Томска, подлежащей разграничению, составляет только около 67%. Ежегодно, в последние годы, площадь земли с оформленными правами увеличивается на 6–7 %. Это неплохие показатели, в сравнении с другими муниципалитетами;

- посредством административного воздействия, в том числе работы Единого окна, созданного в департаменте градостроительства и архитектуры администрации города, в среднем в 1,5 раза сокращены сроки оформления прав на земельные участки;

- приватизация объектов муниципальной собственности в 2010 г. осуществлялась в соответствии с Прогнозным планом (Программой) приватизации муниципального имущества на 2010 г., утвержденным решением Думы г. Томска № 1360 от 1 декабря 2009 г. [3]. Перечень объектов, подлежащих

приватизации в 2010 г., содержит 47 наименований. План поступлений доходов от приватизации, первоначально установленный в размере 40 млн руб., был увеличен до 52 млн руб. и фактически исполнен на 102,4 %.

Значительное превышение суммы доходов над первоначально установленным планом (40 млн руб.), а также в сравнении с аналогичными поступлениями 2009 г. (16,8 млн руб.), является показателем того, что рынок недвижимости в Томске постепенно оживает. Целый ряд объектов, не реализованных в 2009 г. и перенесенных в Программу приватизации на 2010 г., был продан на торгах.

Дополнительно необходимо проведение мероприятий по развитию и наращиванию налогового потенциала, способствующих увеличению доходной части бюджета путем:

- перехода на взимание арендной платы за земли от кадастровой стоимости земельных участков;
- разработки и внедрения механизмов побуждения к оформлению документов для лиц, не оформивших в надлежащем порядке право пользования земельными участками;
- усиления муниципального земельного контроля за целевым использованием земель;
- корректировки методики установления арендной платы за сдаваемое в аренду муниципальное имущество в направлении максимального ее приближения к рыночной и четкого обоснования исключений из этого правила;
- выявления неиспользуемых основных фондов муниципальных учреждений и принятия соответствующих мер по их продаже или сдаче в аренду;
- оптимизации перечня действующих льгот.

Как уже обозначалось выше, помимо наращивания собственной доходной части бюджета города администрация города проделывает большую работу в целях участия муниципалитета в различных федеральных целевых программах. Участие в федеральных программах позволяет городу решать крупные инфраструктурные вопросы. Но помимо этого каждый муниципалитет имеет свои конкретные потребности и направления в развитии. Поэтому с помощью участия в федеральных программах далеко не всегда удастся решить крупные задачи по развитию и модернизации городской среды.

В целях реализации крупных городских проектов необходимы иные источники финансирования, которыми могут являться заемные кредитные средства и внебюджетные инвестиции.

Рассмотрим каждый из этих источников.

Из основных критериев для оценки кредитной привлекательности муниципального образования можно назвать дефицит бюджета муниципального образования и муниципальный долг.

Дефицит бюджета города на 1 января 2011 г. при запланированной величине 443,5 млн руб. составил 108,7 млн руб., или 2,6% от доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Динамика дефицита бюджета Томска с 2004 по 2010 г. представлена в натуральных величинах (млн руб.) на рис. 1.

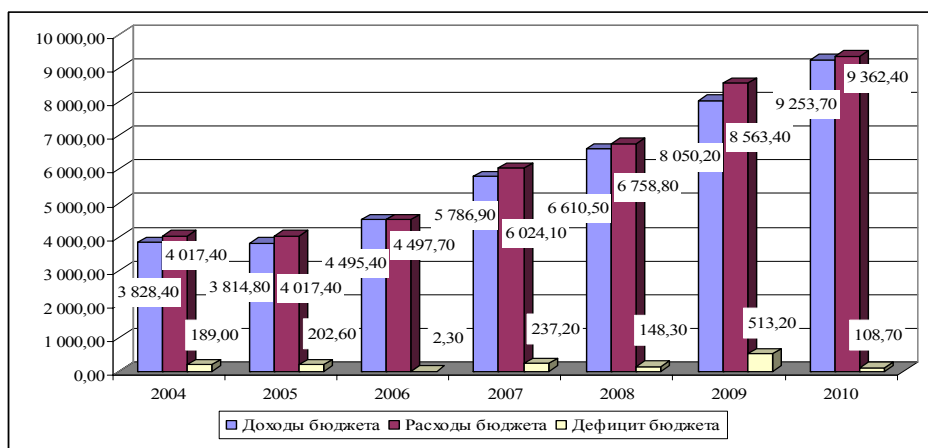


Рис. 1

Важным показателем работы администрации является эффективное управление муниципальным долгом. В соответствии со ст. 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации предельный объем муниципального долга не должен превышать общего годового объема доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. По состоянию на 1 января 2011 г. объем муниципального долга г. Томска составил 1 642 млн руб., или 39,79% от максимально допустимого значения. В структуре муниципального долга 999 млн руб. (61%) составил объем муниципального долга по ценным бумагам и 643 млн руб. (39%) – объем муниципального долга по кредитам коммерческих банков.

Динамика муниципального долга за 2004–2010 гг. представлена на рис. 2.

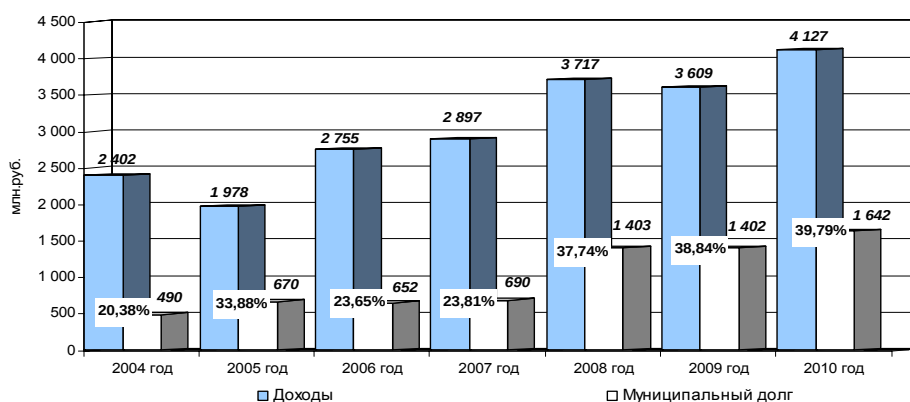


Рис. 2

Причиной роста муниципального долга является принятие бюджета с дефицитом, финансирование которого осуществляется за счет заемных средств. Приведенный рисунок показывает, что начиная с 2006 г. происходит постепенный рост муниципального долга.

В целях недопущения дальнейшего роста муниципального долга приняты и реализуются решения о сокращении дефицита бюджета города и о направлении экономии, складывающейся в течение года по расходам, не на финансирование текущих расходов бюджета, а на погашение действующих долговых обязательств.

Кроме этого, в целях равномерного распределения долговой нагрузки и снижения рисков рефинансирования администрацией города было принято решение о размещении облигационного займа. На ЗАО «Фондовая биржа «ММВБ» 28 июня 2010 г. состоялось размещение облигационного займа в размере 800 млн руб. За счет размещения облигаций Томского городского займа были погашены действующие на тот момент наиболее «дорогие» кредиты коммерческих банков.

Томск один из немногих муниципалитетов, работающих на рынке ценных бумаг. На сегодня общий объем выпущенных облигаций Томска составляет более 1 млрд руб. со сроком погашения до 2014 г. Данное обстоятельство положительно влияет на кредитный рейтинг города и позволяет привлекать кредитные ресурсы коммерческих банков под невысокие проценты.

В то же время, как уже отмечалось, понимая ограниченность возможностей местного бюджета и бюджетов вышестоящих уровней, в целях развития безусловным приоритетом в работе городской власти является привлечение в город внебюджетных инвестиций. Считаем, что власть и на местном уровне способна создать если не идеальную, то реально привлекательную среду для комфортного проживания, для развития и для привлечения инвестиций.

Меры по улучшению инвестиционного климата в Томске реализуются по следующим основным направлениям:

1. Создание благоприятной для инвестиций административной среды. С 2006 г. в Томске работает координационный совет по вопросам развития и поддержки предпринимательства. В его состав наряду с первыми руководителями городской администрации и депутатов Думы г. Томска входят руководители более 20 отраслевых ассоциаций и объединений. Мэр Томска является сопредседателем координационного совета и лично проводит его заседания.

С 2009 г. создан инвестиционный комитет, возглавляемый первым заместителем мэра. Комитет публично рассматривает инвестиционные проекты, предлагаемые различными инициаторами. После принятия решения о целесообразности поддержки проекта за ним закрепляется конкретный куратор от администрации, который отвечает за его сопровождение и согласование всех возникающих вопросов в отношениях инвестора и администрации города.

Обеспечена реально оперативная связь и эффективное взаимодействие инвесторов с руководством Томска (включая предоставление инвесторам номеров мобильных телефонов руководства) и решение в режиме «онлайн» возникающих в процессе инвестиционной деятельности проблем и вопросов.

Разработан удобный инвестиционный инструмент – городской инвест-портал с атласом земельных участков, предоставляющий достаточно полную информацию по каждому из них.

По инициативе администрации города в целях защиты интересов субъектов предпринимательской деятельности в ноябре 2010 г. при прокуратуре

Томска создан общественный совет по защите бизнеса. В него вошли также представители городской общественной палаты, томских отделений общественных организаций «Деловая Россия» и «Опора России», Томской торгово-промышленной палаты. Главной задачей общественного совета является координация усилий по выявлению незаконного вмешательства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, устранению административных барьеров, повышению эффективности взаимодействия органов власти, правоохранительных органов и общественных организаций, представляющих интересы предпринимателей.

2. Создание подготовленной для инвестиций инфраструктуры. В рамках данного направления предусмотрены следующие мероприятия:

- проведение комплекса землеустроительных работ по участкам для инвестирования;

- постановка сформированного земельного участка на государственный кадастровый учет и регистрация прав на земельный участок;

- подведение к земельному участку энергетической, инженерной, транспортной, телекоммуникационной и иной инфраструктуры;

- разработка моделей финансирования инфраструктуры индустриальных и технологических парков, привлекательных для инвесторов и эффективных для экономики города, устанавливающих размеры и формы платности, использования различных источников финансирования;

- более широкое применение муниципально-частного партнерства. В частности, мы готовы не сразу продавать участок инвестору, а войти в долю проекта, оформив участок на муниципалитет, затем в согласованные с инвестором сроки уже в ходе работы проекта, когда он дает отдачу, продать участок в собственность инвестору. Возможны и иные варианты.

3. Формирование финансовых механизмов привлечения и поддержки инвестиций. Поскольку в полномочиях муниципалитета мало налогов, то налоговое стимулирование инвестиций в большей степени прерогатива субъекта РФ. В рамках наших полномочий широко используется механизм применения льготных ставок на аренду земли, отсрочки и рассрочки неналоговых платежей в местный бюджет.

Так, например, в кризисный 2009 г. по инициативе администрации был принят упрощенный Порядок изменения сроков уплаты неналоговых платежей на территории муниципального образования «Город Томск». В соответствии с данным Порядком, утвержденным решением Думы г. Томска от 28 апреля 2009 г. № 1193 [4], по состоянию на 1 января 2011 г. предоставлено отсрочек, рассрочек по платежам в бюджет города на сумму 91,2 млн руб.

В данном случае администрация решает задачу соблюдения баланса интересов реального сектора экономики и городского бюджета.

4. Помощь в обеспечении сырьем производств, создаваемых в результате инвестиций, и стимулировании спроса на продукцию производств, создаваемых инвесторами. В этом плане мы считаем перспективным содействие в создании производственных кластеров. В качестве примера можно привести разрабатываемую администрацией города совместно с инвестором Программу возрождения льняной промышленности в Томской области. Начиная с выращивания льна, затем производство простого льноволокна, котонизация льново-

локна и переработка в пряжу, переработка в ткань и заканчивая швейным производством. Аналогичные кластеры могут быть созданы по безотходной переработке древесины и т.д.

В то же время одним из важных факторов повышения качества жизни томичей является сохранение политики городских властей по созданию социальной сферы, привлекательной для жителей города и новых людей.

В целях создания комфортной социальной среды администрацией Томска реализуется бюджетная политика, сочетающая программы развития с программами социальной направленности. В новом финансовом году расходы на социальную сферу составляют 59,8% от общей суммы расходов бюджета. Учитывая ограниченный объем доходов бюджета, возрастает необходимость обеспечения эффективного использования бюджетных средств с сохранением высокого качества предоставления муниципальных услуг.

Томск один из первых среди муниципальных образований принял программу реформирования муниципальных финансов, и сегодня более половины расходов бюджета распределяется по программно-целевому принципу. Мы значительно продвинулись в работе по внедрению в бюджетной сети принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

В целях перехода на программно-целевое планирование с 2010 г. в бюджетный процесс внедрены ведомственные целевые программы как вид планирования расходов, соответствующий одной услуге и базирующийся на системе целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования. На 2011 г. в проекте бюджета города предусмотрены ассигнования на реализацию 16 ведомственных целевых программ и 21 городскую долгосрочную целевую программу. Общая доля ассигнований по городским долгосрочным целевым программам и ведомственным целевым программам в общем объеме расходов бюджета составляет 56%, из них ведомственные целевые программы – 42%, городские долгосрочные целевые программы – 14%.

В настоящее время администрацией города проводится реформирование отраслей социальной сферы. В 2011 г. оно будет продолжено в целях повышения доступности и качества муниципальных услуг, на что нацелены изменения в правовом положении муниципальных учреждений (Федеральный закон № 83-ФЗ, вступивший в силу с 1 января 2011 г. с переходным периодом до 1 июля 2012 г.). Практическая реализация положений указанного закона позволит перейти к оплате оказанных услуг за фактическое исполнение муниципального задания.

Самым крупным по расходам на протяжении многих лет является раздел городского бюджета «Расходы по отрасли «Образование». В 2011 г. расходы на содержание отрасли «Образование» предусмотрены в размере 2 775,1 млн руб., в рамках 6 ведомственных целевых программ, разработанных по основным образовательным направлениям, в сумме 2 410 млн руб., в том числе за счет средств областного бюджета – 960,1 млн руб.

Приоритетным направлением является дошкольное образование – 863,7 млн руб. В 2010 г. создано 2 849 новых мест в дошкольных учреждениях. Впервые за последние 10 лет построен и введен в эксплуатацию новый детский сад с бассейном в микрорайоне «Восточный» на 364 места. За счет рационального использования площадей групповых ячеек, перепрофилиро-

вания помещений в действующих дошкольных учреждениях создано 775 мест. За счет субсидии из областного бюджета на развитие инфраструктуры дошкольного образования будет создано 740 мест после капитального ремонта детских садов № 5, 50, 82, 85.

Созданы группы кратковременного пребывания в детских дошкольных учреждениях – 737 мест, в учреждениях дополнительного образования – 53 места, группы дошкольной подготовки в школах – 180 мест, кроме того, открыто 40 семейных групп для 85 детей в многодетных семьях.

Бюджет на 2011–2013 гг. предусматривает средства на продолжение работ по созданию дополнительных мест в дошкольных учреждениях, в том числе на капитальный ремонт с учетом софинансирования из областного бюджета. Рассматривается возможность строительства новых детских садов на условиях государственно-частного партнерства.

Вторым по значимости является раздел расходов бюджета города на жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство города. В целом расходы по жилищно-коммунальному хозяйству на 2011 г. составят 1 070 млн руб., в том числе 964,7 млн руб. – за счет средств местного бюджета, 105,3 млн руб. – за счет средств областного бюджета. В 2011 г. будет продолжена реализация социально значимых для томичей целевых программ, направленных на проведение капитального ремонта жилищного фонда и расселение аварийного ветхого жилья. На реализацию целевой программы «Переселение граждан города Томска из аварийного жилищного фонда на 2010–2012 годы» предусмотрено 150 млн руб., на реализацию целевой программы «Капитальный ремонт жилищного фонда» – 100 млн руб.

С целью улучшения транспортного обслуживания населения, повышения конкурентоспособности муниципального транспорта и безопасности перевозок за период с 2007 по 2010 г. по договорам лизинга обновлен подвижной состав городского электрического транспорта на 34,1% по трамваям и на 70,1% по троллейбусам. На 2011 г. запланированы средства в сумме 262,6 млн руб.

В настоящее время прорабатывается вопрос строительства новых трамвайных путей по современной бесшпальной технологии, а также линии скоростного трамвая на условиях государственно-частного партнерства.

Также на муниципальном уровне разработаны программы, направленные на помощь жителям Томска в решении вопроса улучшения своих жилищных условий:

- с 2009 г. реализуется программа «Субсидирование процентной ставки по ипотечным жилищным кредитам отдельным категориям граждан», участникам которой за счет средств муниципального бюджета в течение 3 лет производится компенсация сумм, выплачиваемых ими по ипотечным договорам;

- реализация городской долгосрочной целевой программы «Предоставление молодым семьям муниципальной поддержки на приобретение (строительство) жилья на территории муниципального образования «Город Томск» на 2006–2010 годы» предусматривает за счет софинансирования федерального, областного и городского бюджетов предоставление молодым семьям первоначального взноса для приобретения жилья;

– реализация городской долгосрочной целевой программы «Предоставление мер социальной поддержки для улучшения жилищных условий работников муниципальных учреждений социальной сферы» на 2010–2016 гг. предусматривает содействие улучшению жилищных условий работников муниципальных учреждений социальной сферы путем предоставления социальной выплаты в размере 150 тыс. руб. участнику программы на оплату первоначального взноса за приобретаемое с использованием механизма ипотечного жилищного кредитования жилье, а также дальнейшего субсидирования процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту. Данная программа разработана с целью снижения социальной напряженности и оказания действенной помощи молодым семьям и молодым специалистам, работающим в муниципальных учреждениях социальной сферы, доля которых сегодня составляет всего 4% в численности работающих в учреждениях здравоохранения, образования, культуры и спорта.

В заключение следует отметить, что в настоящее время начата работа по актуализации стратегии развития Томска на основе Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г. Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. (Распоряжение правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 1120-р), актуализированной в конце 2010 г. стратегии развития Томской области. Очень важно, чтобы все действия по выработке и реализации стратегии развития города предпринимались после обсуждения с участием всех заинтересованных горожан и научной общественности.

Формирование городской среды должно идти одновременно с формированием имиджа Томска, который будет помогать привлекать новых жителей. Привлечение экономически активных людей должно идти одновременно с привлечением инвестиций. Чем больше молодых людей выберет Томск местом постоянного проживания, тем выше шансы на успешную реализацию инвестиционных проектов, тем перспективнее будущее города.

Литература

1. http://www1.admin.tomsk.ru/docbase/duma.nsf/urls/2006_224
2. Широков А.Н., Юркова С.Н. Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. М.: КНОРУС, 2009. 560 с.
3. http://www1.admin.tomsk.ru/docbase/duma.nsf/urls/2009_1193
4. http://www1.admin.tomsk.ru/docbase/duma.nsf/urls/2009_1360