

Г. К. Куликов

ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ КРУПНЫХ ГОРОДОВ И МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ

На примере Приволжского и Уральского федеральных округов рассмотрено положение крупных городов – «точек роста», выделенных с применением двух методик. Осуществлен географический анализ трех аспектов финансового положения муниципалитетов: финансовой самостоятельности, социальной ориентированности, территориальной справедливости. Динамика развития и финансовое положение сопоставлены для определения роли бюджетов в развитии городов (стимулирующей или тормозящей).

A case study of the Volga and Urals federal districts helps analyse the standing of large cities serving as “growth poles” identified with the help of two methodologies. The article offers a geographical analysis of three aspects of financial standing of municipalities: financial independence, social orientation, territorial equity. The dynamic of development and financial standing are compared in order to identify the role of budgets in the development of cities (stimulating and inhibiting ones).

Ключевые слова: муниципалитеты, местный бюджет, финансовая самостоятельность, «точки роста».

Key words: municipalities, local budget, financial independence, «growth points».

Введение

Крупные города развиваются и модернизируются наиболее динамично, этому способствует эффект масштаба (концентрации населения и экономической деятельности). Однако для их развития нужны фи-



нансовые ресурсы, в том числе бюджетные. В статье рассматривается роль местных бюджетов в развитии крупных городов Приволжского и Уральского федеральных округов, сопоставляются социально-экономическая дифференциация и динамика развития крупных городов с дифференциацией их финансового положения.

Задача муниципальной бюджетной политики — стимулировать развитие городов, однако на практике финансовое положение часто выступает барьером развития. Большинство муниципалитетов дотационно, объем налогов, зачисляемых в местные бюджеты, невелик. Эти проблемы типичны для маленьких городов с неблагоприятным экономическим положением, но и в более крупных и развитых городах бюджетные доходы также ограничены.

Возможности и ограничения финансового положения крупных городов можно оценивать **по трем составляющим**:

- финансовая самостоятельность муниципалитетов в принятии решений,
- социальная ориентированность расходов местных бюджетов,
- территориальная справедливость перераспределительной бюджетной политики региональных властей.

Объектом исследования служат 45 городских округов с численностью населения более 100 тысяч человек в Приволжском и Уральском федеральных округах. Вначале проводится анализ динамики развития крупных городов, а затем с помощью предложенной методики оцениваются выгоды и недостатки их финансового положения.

1. Крупные города — «точки роста». Концентрация экономической деятельности и населения в крупных городах создает эффект масштаба [1], благодаря которому снижаются издержки бизнеса и потребителей. Крупные города стягивают человеческие и финансовые ресурсы, являются трансляторами импульса развития в менее крупные города и на периферию [2].

В более крупных городах агломерационный эффект сильнее, но важны и преимущества региона, в котором расположен данный город. «Точки роста» чаще формируются в более развитых регионах. Крупные города способствуют трансформации экономики региона, в них ускоренно развивается сектор услуг, в том числе за счет доходов от экспортно-ориентированной промышленности.

Для выделения «точек роста» были выбраны три индикатора: средние темпы роста заработной платы, объема жилищного строительства и оборота розничной торговли. «Точки роста» можно искать двумя методами: выявляя наиболее динамично развивающиеся города на территории выбранного района и соизмеряя роль городов как центров опережающего роста на фоне своих регионов. В одном случае между собой сравниваются темпы роста по массиву городов, а в другом — сопоставляется разница между динамикой выбранных показателей в городе и в целом по региону, в котором расположен город [4]. Первый метод выбран в качестве базового. Для анализа использовались нормированные показатели трех докризисных лет (2006—2008 гг.) и кризисного 2009 г., что позволило оценить устойчивость роста каждого города. Из 45 крупных городов были выделены 15 с наибольшим значением



суммы трех нормированных показателей. Две трети этих городов имеют уровень развития выше среднего. Лидерство остальных обусловлено «эффектом низкой базы», когда рост значителен относительно невысокого исходного уровня. В таблице 1 в 1-м, 4-м и 5-м столбцах приведены данные, рассчитанные с помощью первого метода. Второй метод дал возможность сравнить роль городов как центров опережающего роста на фоне своих регионов. Результаты сравнения представлены во 2-м столбце таблицы 1. Из 15 лидеров треть не вошла в число 15 наиболее динамично развивающихся городов. Данные 5 городов были также рассмотрены в качестве «точек роста», так как они играют значительную роль в развитии своих регионов с отстающей периферией. Таким образом, с применением обоих методов было выделено 20 «точек роста».

Таблица 1

Характеристики наиболее динамично развивавшихся городов Приволжского и Уральского ФО в 2006–2009 гг.

Ранг 2006–2008 гг.	Рейтинг опережающего роста на фоне своих регионов (2006–2008 гг.)	Город	Ранг 2009 г.	Стабильность развития в кризисный период (1–4 балла)*
<i>Города с уровнем развития выше среднего</i>				
2	3	Екатеринбург	23	2
5	24	Пенза	3	4
7	14	Набережные Челны	44	1
8	17	Саратов	4	4
9	11	Нижний Новгород	10	3
10	1	Самара	25	2
11	21	Челябинск	33	2
12	2	Тюмень	19	3
13	27	Уфа	31	2
15	22	Казань	14	4
<i>Города с уровнем развития ниже среднего (эффект низкой базы)</i>				
1	7	Йошкар-Ола	6	3
3	12	Курган	30	1
4	8	Копейск	40	1
6	18	Миасс	37	1
14	15	Первоуральск	41	1
<i>Наиболее яркие центры опережающего роста на фоне своего региона (рейтинг не менее 15), не вошедшие в число 15 наиболее динамично развивающихся городов</i>				
16	10	Киров	20	3
20	4	Сызрань	9	4
26	9	Березники	11	4
27	13	Пермь	26	4
30	6	Нижневартовск	29	4

* Баллы присваивались на основе сравнения рангов города в 2006–2008 и 2009 гг.

2. Финансовая самостоятельность городов. Главное условие финансовой самостоятельности – высокий уровень собственных (налоговых и неналоговых) доходов. Но при существующей системе распределения



налогов между разными уровнями бюджетной системы налоговый потенциал российских муниципалитетов очень низок, они поставлены в зависимость от финансовой помощи — трансфертов. Положение крупных городов несколько лучше, они обладают более значительной налогооблагаемой базой как основой их финансовой самостоятельности.

Дотации (нецелевые трансферты, которые могут быть направлены на любые цели, определяемые местными властями) также можно условно считать финансовыми ресурсами, повышающими самостоятельность местных бюджетов. Местные власти, как правило, более точно оценивают необходимость тех или иных расходов для развития собственной территории. Однако крупные города почти не получают дотаций.

Другие виды трансфертов (субсидии и субвенции) являются целевыми, муниципалитет должен их расходовать на конкретные цели, что не увеличивает степень его финансовой самостоятельности. Высокая доля субсидий и субвенций в доходах бюджета города означает, что центр принятия решений смещается на более высокий (региональный, федеральный) уровень. Это приводит к менее эффективному управлению развитием города, так как региональные власти чаще всего не обладают нужной информацией для принятия оптимальных решений.

Финансовую самостоятельность местного бюджета в принятии решений можно оценить как соотношение собственных (налоговых и неналоговых доходов), нецелевых дотаций и субсидий. Субвенции можно не учитывать, так как они выделяются на исполнение федеральных полномочий и слабо влияют на развитие города. Самой значительной финансовой самостоятельностью обладают города Пермь и Березники (Пермский край) благодаря не только более высокому уровню экономического развития, но и увеличению налогового потенциала местных бюджетов за счет закрепления за муниципалитетами части налогов, подлежащих к зачислению в региональный бюджет (рис. 1). В местные бюджеты Пермского края поступило около 70 % региональных налогов (налог на имущество организаций и транспортный налог), это самый высокий показатель среди регионов страны. Вместо положенных по налоговому кодексу 40 % налога на доходы физических лиц в местные бюджеты поступило 45 %.

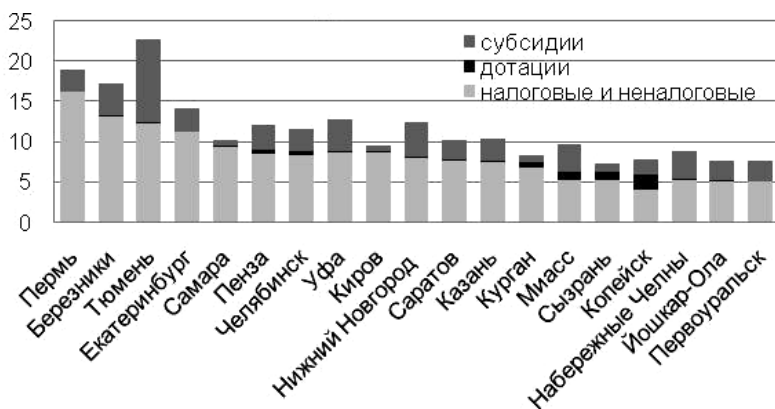


Рис. 1. Душевой объем и структура доходов бюджетов некоторых крупных городов (без субвенций) в 2009 г. тыс. руб. на человека



Примером использования дотации как инструмента поддержания самостоятельности служит Нижневартовск – 19 % доходов его бюджета составляют дотации. Но в остальных крупных городах доля дотаций в доходах бюджетов незначительна. Среди региональных столиц только в Челябинске и Кургане дотации ненамного увеличивают их финансовую самостоятельность, среди прочих – только в Копейске (Челябинская область) и Сызрани (Самарская область).

Некоторые крупные города получают минимальный объем и дотаций, и целевой помощи – субсидий. В 2009 г. региональные власти не стимулировали развитие Самары и Кирова, не предоставив им даже целевых субсидий. Небольшой объем указанных трансфертов получили Курган и Сызрань. Только Тюмень, Уфа, Нижний Новгород, Набережные Челны получили значительный объем субсидий, но использование этих средств жестко регламентировано.

3. Социальная ориентированность. Следствием смещения центра принятия решений с местного на региональный уровень является трансформация приоритетов бюджетной политики. При недостаточных бюджетных инвестициях в социальную сферу растут несоциальные инвестиционные расходы (на транспортную инфраструктуру, управление, муниципальную экономику). Опережающий рост инфраструктурных бюджетных инвестиций далеко не всегда оправдан, однако таких примеров среди рассматриваемых городов много.

В кризисном 2009 г. в большинстве городов сократились инвестиции (в бюджетной терминологии – расходы на увеличение стоимости основных средств) муниципального бюджета на социальную сферу (здравоохранение, образование) и в ЖКХ. В некоторых городах сокращение инвестиций в указанную сферу сопровождалось значительным ростом несоциальных инвестиций, преимущественно в транспортную инфраструктуру (рис. 2). Это характерно для Казани, готовящейся к Универсиаде 2013 г., и Челябинска, где в кризисный период средства расходовались на расширение городских магистралей. В Нижнем Новгороде на фоне снижения объема социальных инфраструктурные инвестиции остались высокими. Выбор несоциальных приоритетов на фоне снижения инвестиционных возможностей бюджета замедляет развитие человеческого капитала и социальной сферы в крупных городах. Только в Перми и Березниках социальные цели были явными приоритетами инвестиционной политики городов в 2008 и 2009 гг.

4. Территориальная справедливость. Во многих регионах распределение финансовой помощи нацелено в первую очередь на поддержку периферийных муниципалитетов. Нередко периферийные муниципалитеты получают значительные трансферты, которые обеспечивают более высокие душевые доходы их бюджетов по сравнению с крупными городами. При этом именно в крупных городах собирается больше всего налогов. В результате нарушается главный принцип территориальной справедливости: распределение доходов между территориями должно быть направлено на обеспечение минимальных потребностей всех, но необходимо соблюдение принципа «кто больше зарабатывает, тот больше получает» [3].

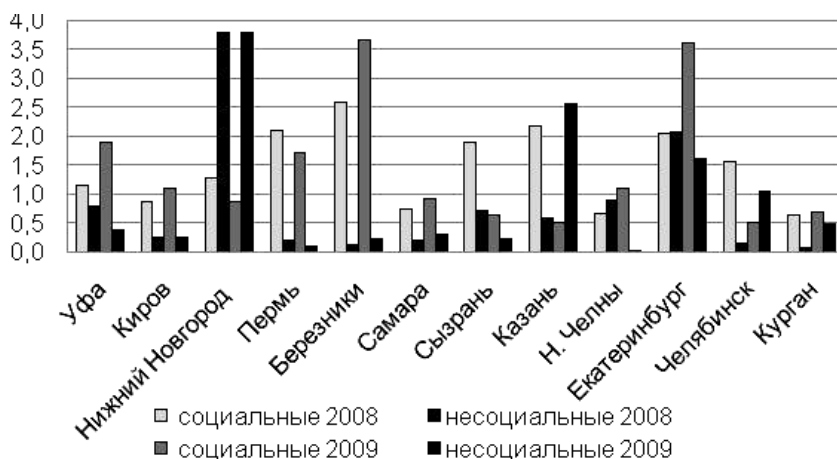


Рис. 2. Душевые социальные и несоциальные инвестиции из бюджета (расходы на увеличение стоимости основных средств) в некоторых крупных городах в 2008–2009 гг., тыс. руб. на человека

На рисунке 3 представлен расчет «справедливости» политики бюджетного выравнивания в шести регионах. Исходно крупные города – «точки роста» имеют более высокие доходы бюджета, чем периферия (муниципальные районы). Однако после распределения трансфертов оказывается, что в Татарстане душевые доходы муниципальных районов больше, чем в Казани (на 4 %) и Набережных Челнах (на 18 %), в Марий Эл – больше, чем в столице республики Йошкар-Оле (на 19 %). Это примеры явной территориальной несправедливости. В Кировской области ее областной центр минимально опережает муниципальные районы (на 6 %).

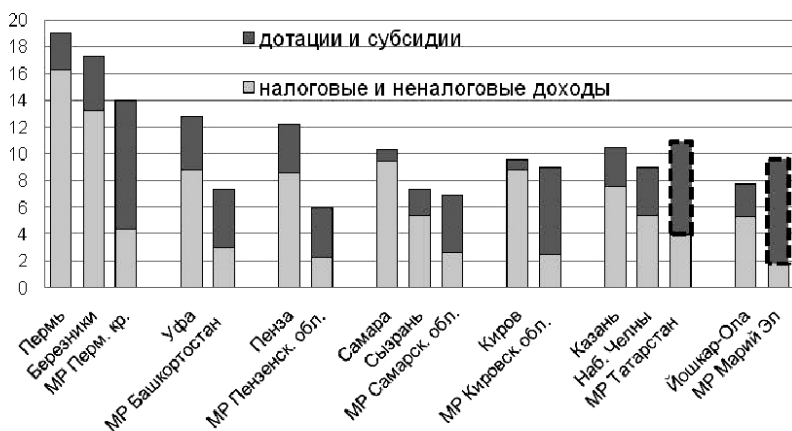


Рис. 3. Душевые доходы бюджетов региональных центров и средние душевые доходы бюджетов муниципальных районов (МР) в 2009 г., тыс. руб. на человека

Сложившаяся система перераспределения не учитывает, что крупным городам нужны финансовые средства для модернизации городской среды, иначе они не смогут выполнять функции «точек роста».



Более справедливой можно назвать политику выравнивания в Башкортостане, Пензенской области и Пермском крае — центры этих регионов значительно опережают по душевым доходам муниципальные районы.

5. Соотношение финансового положения и динамики социально-экономического роста. Каждую из трех составляющих финансового положения крупных городов можно оценить. Чем больше у города собственных бюджетных ресурсов, которыми он может распоряжаться, тем больше возможностей для развития. Следовательно, индикатором финансовой самостоятельности служит разница между суммарным душевым объемом собственных доходов и дотаций бюджета конкретного города и средним значением по всем 45 рассматриваемым городам. Инвестиции в социальную инфраструктуру стимулируют рост человеческого капитала, поэтому социальную ориентированность бюджетной политики можно измерить как разницу между душевым объемом социальных инвестиций из бюджета конкретного города и среднего показателя по массиву городов. Территориальная справедливость измеряется разницей между общим объемом доходов города и средним показателем по муниципальным районам региона.

Указанные индикаторы можно дополнить: для определения финансовой самостоятельности рассчитать долю собственных доходов и дотаций в общих доходах бюджета города (за вычетом субвенций); при расчете социальной ориентированности оценить долю социальных инвестиций в общем объеме инвестиций из бюджета города. Но для компактности анализа выбран минимум индикаторов.

Три показателя нормируются, отрицательные значения при этом сохраняются. Для первых двух индексов отрицательные значения указывают на отставание города от среднего значения по массиву городов, для третьего индекса (превышение душевых доходов муниципальных районов над показателем города) — на явную территориальную несправедливость.

В таблице 2 представлен анализ финансового положения городов — «точек роста». Наиболее выгодным финансовым положением обладает Нижневартовск. Однако в связи с высокими бюджетными расходами, вызванными северным удорожанием, город не участвовал в сравнении с прочими. Для Нижневартовска и Тюмени территориальная справедливость условно оценена как нейтральная, так как душевые доходы муниципальных районов в Ханты-Мансийском АО и Тюменской области выше, чем в этих городах. Среди городов с меньшими бюджетными ресурсами выделяются Березники и Пермь. Для них бюджет — однозначно стимул развития, так как место данных городов по динамике роста (26-е и 27-е места соответственно) заметно ниже, чем в рейтинге финансового положения. Также видна стимулирующая роль бюджета для Пензы (5-е место в рейтинге по динамике роста и 3-е в рейтинге финансового положения), Тюмени (12-е и 6-е места), Уфы (13-е и 7-е). Примерно одинаковое положение в двух рейтингах имеют Екатеринбург (2-е и 5-е места), Саратов (8-е и 10-е), Самара (10-е и 11-е), Киров (16-е и 15-е).

Для остальных крупных городов бюджет в той или иной степени является барьером развития. Особенно отличаются экономическая ди-



намика и финансовое положение Сызрани (20-е и 28-е места), Набережных Челнов (7-е и 31-е места), Йошкар-Олы (1-е и 39-е). Кроме того, почти все крупные города, испытавшие сильный спад в кризисном 2009 г. (Курган, Миасс, Копейск, Первоуральск), имеют неблагоприятное финансовое положение. Оно стало дополнительным фактором нестабильности и барьером развития в долгосрочной перспективе.

Таблица 2

**Индексы финансового положения городов – «точек роста»:
финансовая самостоятельность (ФС), социальная ориентированность (СО),
территориальная справедливость (ТС)**

167

Ранг «точки роста»	Город	Составляющие финансового положения (от -100 до 100 баллов)			Сумма	Ранг финансового положения
		ФС	СО	ТС		
30	Нижневартовск	100	100	0	200	1
26	Березники	65	100	21	186	2
5	Пенза	11	64	100	175	3
27	Пермь	100	24	34	158	4
2	Екатеринбург	38	98	8	143	5
12	Тюмень	55	60	0	114	6
13	Уфа	9	31	71	111	7
8	Саратов	-4	35	29	60	10
10	Самара	17	-7	45	56	11
9	Нижний Новгород	2	-9	22	15	14
16	Киров	9	0	4	13	15
11	Челябинск	11	-23	20	7	16
3	Курган	-7	-16	1	-22	23
15	Казань	-6	-22	-5	-33	26
20	Сызрань	-22	-18	4	-36	28
6	Миасс	-22	-20	0	-42	30
7	Набережные Челны	-33	0	-19	-52	31
4	Копейск	-25	-20	-18	-63	32
1	Йошкар-Ола	-35	-19	-21	-75	39
14	Первоуральск	-36	-40	-41	-117	42

Заключение

Федеральная бюджетная политика в значительной мере определила проблемы бюджетов крупных городов. Только в нефтегазодобывающих регионах их можно назвать финансово самостоятельными, способными обеспечить собственные потребности развития. Но многое зависит и от политики региональных властей. Они обладают возможностью увеличить финансовую самостоятельность муниципалитетов, яркий пример – Пермский край. Рациональные приоритеты инвестиционной бюджетной политики также улучшают положение крупных городов – «точек роста». Однако приоритет финансовой поддержки периферии в ущерб инвестициям в их развитие остается барьером развития большинства российских городов.



Список литературы

1. *Martin P., Ottaviano G.* Growth and agglomeration. L., 1996.
2. *Rogers E.M.* Diffusion of innovations. N.Y., 1995.
3. *Кузнецова О.* Социальные аспекты федеральной региональной политики // SPERO. 2008. №9. С. 23–36.
4. *Куликов Г.К.* Крупные города – точки роста Урало-Поволжья // Региональные исследования. 2008. №6. С. 42–53.

Об авторе

Георгий Константинович Куликов – асп., Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова.

E-mail: gkk-1@yandex.ru

About author

Georgy Kulikov, PhD student, Moscow State University.

E-mail: gkk-1@yandex.ru