

# К 60-ЛЕТИЮ ЧИТИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Р.Ф. Гениатулин,

Глава Администрации Читинской области

## ВЕКТОР ДВИЖЕНИЯ

### О путях вывода экономики области из кризиса и основных направлениях деятельности Администрации Читинской области

#### Исходные позиции

Современное состояние экономики и социальной сферы области не соответствует потенциальным возможностям региона. Как справедливо отмечено в июньском (1996 г.) обращении Президента России к забайкальцам, "стартовые реформы здесь оказались гораздо хуже, чем в большинстве регионов страны". Общий кризис экономики в большей мере, чем в других регионах, повлиял на состояние хозяйственного комплекса области. Утраченными оказались необходимые условия для завершения строительства уже начатых, в том числе пусковых объектов. Область лишилась материальной и финансовой базы технического перевооружения добывающих производств. Ускоренная либерализация экономики породила качественно новые проблемы, негативное воздействие которых усиливается узкоотраслевой специализацией производства, большой удаленностью от главных рынков, меньшей социальной защищенностью населения.

Кризисное состояние экономики области стало результатом действия ряда факторов, среди которых:

- отраслевая структура хозяйства с преобладанием удельного веса добывающей промышленности;
- наличие на большинстве предприятий устаревших, экономически неэффективных и экологически вредных технологий;
- высокие транспортные и энергетические тарифы;
- высокий уровень налогов, не дифференцированный в зависимости от условий производства;
- низкий отечественный спрос на продукцию горнодобывающих предприятий;
- систематическое невыполнение государством своих обязательств перед товаропроизводителями в расчетах за реализованную

продукцию (золотодобывающая отрасль, ТЭК, сельское хозяйство и др.).

В этой связи и в текущем году экономическая ситуация остается достаточно сложной. Продолжается спад производства, сокращается налогооблагаемая база, снижаются реальные денежные доходы, увеличивается разрыв в уровнях доходов по группам населения. Остается низким уровень бюджетного финансирования учреждений социальной сферы. Высока численность безработных. Медленно улучшается ситуация с выплатой зарплаты и детских пособий.

Большинство промышленных предприятий области сократило производство продукции, а часть из них не производит продукцию вообще или находится на грани остановки. Сокращение промышленного производства за 1991-1996 гг. составило 63%. В январе-июне 1997 г. произведено продукции на 14,9% меньше уровня прошлого года.

Основной причиной нестабильности в работе предприятий остается их тяжелое финансовое положение, вызванное нехваткой оборотных средств, продолжающимися взаимными неплатежами. С ухудшением финансового положения предприятий снижаются и инвестиции в основной капитал.

Замедление темпов инфляции пока не привело к росту капиталоизложений в производство. Основными причинами этого стали:

- высокие банковские проценты, которые намного превышают рентабельность в производственной сфере;
- ГКО-ОФЗ, продолжающие оттягивать на себя свободные финансовые ресурсы на рынке с помощью искусственно завышенной доходности;
- неэффективность самих заемщиков, имеющих много долгов и мало передовых технологий и, как следствие этого, высокий фактор риска, связанный с возвратом инвестиций.

Продолжается спад производства и в аграрном секторе экономики. Производство продукции сельского хозяйства за период с 1991 по 1996 гг. сократилось на 43%, посевная площадь - с 1543 тыс. до 665 тыс. га, поголовье крупного рогатого скота - с 801 тыс. до 531 тыс. голов, овец и коз - с 3463 тыс. до 896 тыс. голов.

Разрушается социальная сфера села, свертывается строительство, приходит в упадок сельская культура. Оплата труда в сельском хозяйстве значительно ниже, чем в других отраслях экономики (20% от среднеобластной). Растет безработица, особенно среди женщин, процветают пьянство и воровство.

Основными причинами кризисного положения в АПК области стали:

- отсутствие государственного паритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию;

- сокращение государственной поддержки;
- рост цен на энергоресурсы, транспортные тарифы;
- низкая платежеспособность населения;
- увеличение объемов поставок зарубежного продовольствия.

Все это делает сельскохозяйственное производство убыточным, а сама продукция остается невостребованной.

Одна из основных проблем АПК - обновление основных фондов - может быть частично решена за счет обеспечения сельских товаропроизводителей продукцией машиностроения на лизинговой основе.

Поскольку доходная часть областного бюджета формируется в основном за счет налоговых поступлений, состояние экономики является определяющим фактором наполняемости бюджета. По доходам же бюджет области в первом квартале 1997 г. выполнен лишь на 70%. В структуре доходов бюджета удельный вес налоговых поступлений составил 67%, неналоговых - 3%, прочих (дотации, трансферты) - 30%.

Недоимки по платежам в бюджет на май 1997 г. составили 621 млрд. руб. Основная причина сокращения поступлений платежей в бюджет - хроническая неплатежеспособность предприятий. Большая часть недоимки приходится на предприятия топливно-энергетического комплекса, горнорудной промышленности. Для ее погашения приходится проводить взаимозачеты, в том числе и произведенной продукции.

Остается высокой доля убыточных предприятий. В первом квартале текущего года она составила 67%, в том числе на предприятиях промышленности - 62, строительства - 71, транспорта - 82%. Исполнение расходной части бюджета осложняется еще и тем, что за первые пять месяцев из общего объема налоговых поступлений только 69% приходится на "живые деньги".

Кризис в экономике привел к снижению уровня жизни большей части населения области. Так, в первом квартале 1997 г. денежные доходы в расчете на одного жителя области составили 475 тыс. руб., прожиточный минимум - 562 тыс. руб. Для сравнения: по России денежные доходы - 832 тыс., прожиточный минимум - 402 тыс. руб. Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума достигла 74% (в то время как по России этот показатель - 21%).

Государство и другие работодатели не выполняют своих обязательств по выплате в срок заработанной платы. Суммарная задолженность по заработной плате в мае составила 653,2 млрд. руб., размер просроченной задолженности - 3,3 месячного фонда оплаты труда предприятий, имеющих такую задолженность.

Основной причиной задержки выплаты пенсий является несвоевременная уплата страховых взносов. Только благодаря поддержке из

федерального бюджета удалось погасить задолженность по зарплате первых местных бюджетов. Вместе с тем, в экономике Читинской области с меткой "убыточной" - 9,6% среди всех субъектов Российской Федерации. Более того, в сельском хозяйстве активизация сельскохозяйственных производств в 1997 году не состоялась.

Наша область в целом многом зависит от Российской Федерации. Наши сельские населенные пункты, в которых расположены лесные ресурсы, находятся в зоне пастбищного земледелия и пастбищного земледелия. У нас есть возможность использовать потенциал областного бюджета для решения задач по социальной сфере.

I

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Общественно-политическая деятельность администрации области, направленная на поддержание экономики, социальной сферы и оживление экономической деятельности.

- привлечение инвестиций в различные отрасли промышленности, развитие инфраструктуры, создание рабочих мест, поддержка малого предпринимательства, развитие сельского хозяйства, агропромышленного комплекса, поддержка социальной сферы.

федерального бюджета было выполнено обещание Президента России погасить задолженность по пенсиям до 1 июля.

Проблема безработицы по своей остроте выходит на одно из первых мест, становясь реальной социальной угрозой. В настоящее время в экономике области занято 455 тыс. человек (78% трудоспособного населения). 125 тыс. человек (22%) не имеют работы и, в соответствии с методологией МОТ, классифицируются как безработные (по России - 9,6%). Число только официально зарегистрированных безработных на середину года составило 36,6 тыс. человек (16,4% экономически активного населения).

Наша область богата природными ресурсами, ее будущее во многом зависит от эффективности их использования. В настоящее время область располагает 42% разведанных запасов плавикового шпата Российской Федерации, 31% циркония, 21% меди, 28% молибдена, большими ресурсами серебра, свинца, золота, олова, цинка. Значительны лесные ресурсы, площади сельскохозяйственных угодий под земледелие и пастбищное животноводство. Область обладает исключительно ценностями рекреационными, санаторно-курортными и туристическими возможностями. Высока транспортная обеспеченность. Так что потенциал области достаточен, но сегодняшняя ситуация более чем тяжела.

### **ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАЦИИ ОБЛАСТИ**

Общая ситуация определяет стратегию экономической политики Администрации. Это стабилизация социально-экономического положения области и повышение благосостояния населения на основе вывода экономики области из кризисного состояния, повышения ее эффективности и оживления инвестиционной деятельности. Основными задачами экономической политики на предстоящее время являются:

- преодоление спада производства, прежде всего в ведущих отраслях промышленности (горнорудной, топливной, лесной);
- поддержка экономических структур, представляющих “точки роста”, развитие конкурентоспособного рыночного сектора;
- развитие регионального рынка товаров и услуг, капитала и рабочей силы;
- удержание в социально безопасных рамках безработицы;
- сохранение рабочих мест, поддержание социальной сферы и жизнедеятельности градообразующих предприятий;
- разработка мер, направленных на стабилизацию и развитие агропромышленного комплекса;

– сокращение разрыва в уровнях социального и экономического развития районов области через оказание помощи нуждающимся территориям;

– содействие развитию межрайонных, межрегиональных и внешнеэкономических связей, участие в реализации региональных и федеральных программ.

Администрацией подготовлен “План первоочередных мероприятий по преодолению кризиса финансово-бюджетной системы Читинской области и созданию предпосылок экономического роста”, который стал базовым документом при формировании и реализации региональной финансово-бюджетной, кредитной, налоговой и структурно-инвестиционной политики в текущем году. Это наша тактическая линия. Реализация этого “Плана” должна будет:

– обеспечить ликвидность финансовой системы области, создать условия для привлечения в регион государственных и частных инвестиций;

– обеспечить поступление текущих платежей в бюджет, своевременность и полноту текущих выплат из областного бюджета;

– изменить существующие межбюджетные отношения в области, обеспечить учет развития и конкретный вклад в формирование доходной части областного бюджета, а также бюджета городов и районов;

– повысить доходы бюджетов всех уровней за счет усиления налоговой и бюджетной дисциплины, создать экономические стимулы для товаропроизводителей;

– усилить адресную направленность предоставляемых социальных льгот и пособий, сократить неоправданные расходы, ввести всесмерную экономию бюджетных средств.

Достаточность собственных ресурсов области для выполнения обязательств, в полном объеме предусмотренных действующим законодательством, составляет 0,45. Это означает, что каждый рубль обязательств областного бюджета и бюджетов муниципальных образований на 45 коп. обеспечен собственными доходами, что и стало отправной точкой в разработке мероприятий “Плана”.

Для обеспечения достаточности капитала финансово-бюджетной системы намечены, в качестве первоочередных, меры:

1. Провести ревизию дебиторской задолженности в бюджеты всех уровней с целью избавления от безнадежной задолженности предприятий, фактически прекративших свое существование, но не исключенных из реестра налогоплательщиков.

2. Консолидировать ликвидную дебиторскую задолженность сначала на уровне района, а затем на областном уровне с последующей продажей долгов на межрегиональной фондовую площадке. Консолидация долгов в единый областной фонд предоставляет также дополнительные возможные средства на местном уровне.

тельные возможные средства на местном уровне.

3. Привлечь средства из заемщиков, составляющих

В области поступают платежи - погашаются кредиторами. На

При этом купатели на местном уровне не имеют средств и возможности, так как фирмы другого

Следует отметить, что на себе: в т. ч. в областном бюджете Ростовской области держки регионов отсутствуют от дальнего востока. В 1990 году в текущем году в плане (в 1990 году – 81,5%). Поэтому товарными производителями областной Администрации ведется отрасль

Средства, выделяемые бюджетом на базе

– льготы, – первые

в областной бюджет логового амплуа

– инвестиции в окупаемых строительств

ции Читинской Администрации, Пак”, “Агропромышленный комплекс”, “Агропромбезалкаголь

– социальные программы Широкинского района, капитала. Строительство конструкций и оборудования сконцентрированного аэродрома

тельные возможности для проведения взаимных зачетов на региональном уровне.

3. Проводить ограниченную, "точечную" деприватизацию хозяйственных структур, являющихся крупными налогоплательщиками и составляющими основу экономической безопасности области.

В области должна заработать новая форма взыскания налоговых платежей - продажа дебиторской задолженности предприятий - недолимщиков. На вырученные денежные средства комитет по финансам будет погашать долги по налоговым платежам в областной бюджет.

При этом встает ряд проблем, одна из которых - найдутся ли покупатели на чужие долги, если у основных хозяйствующих субъектов нет средств на погашение своих долгов? Возможен и передел собственности, так как владельцам предприятий области могут стать банки и фирмы других регионов России.

Следующая проблема, остроту которой мы особо почувствовали на себе: в текущем году в соответствии с Законом "О федеральном бюджете Российской Федерации на 1997 год" фонд финансовой поддержки регионов является незащищенной статьей и попадает в зависимость от динамики общероссийских показателей. Так, за первый квартал текущего года федеральный бюджет исполнен по доходам на 60,8% плана (в 1996 г. - на 81,2%), по расходам - на 59,2% (в 1996 г. - на 81,5%). Поэтому получение трансфера, наполнение его конкретными товарными потоками остаются одним из главных направлений работы областной Администрации при реализации бюджетной политики. Здесь ведется отработка ряда схем.

Среди основных направлений стимулирования роста налогооблагаемой базы можно выделить:

- льготное налогообложение;
- переформирование задолженности предприятий и организаций в областной бюджет, в налоговый кредит и проведение частичного налогового амнистирования;
- инвестиционное участие областной Администрации в быстроокупаемых и высокорентабельных инвестиционных проектах, таких как строительство нефтепровода "Забайкальск-Маньчжурия", реконструкция Читинского мясокомбината, участие в реализации программ "Тетра Пак", "Агрика" и "Мако", "Галловей", техническое перевооружение пивобезалкогольного комбината;
- создание благоприятных условий для крупных инвестиционных проектов (например, завершение строительства Ново-Широкинского рудника), в том числе осуществляемых с привлечением капитала. Среди них освоение Удоканского месторождения меди, реконструкция Тасеевского рудника, продолжение реконструкции Читинского аэропорта (строительство грузового терминала);

## К 60-ЛЕТИЮ ЧИТИНСКОЙ ОБЛАСТИ

– предоставление на возвратной и конкурсной основе гарантий Администрации при привлечении хозяйствующими субъектами кредитных ресурсов.

Следует отметить, что сложившаяся система межбюджетных отношений между Российской Федерацией и Читинской областью имеет ряд негативных моментов. Во-первых, основываясь на принципе "перекрестного финансирования", она не стимулирует субъект Федерации к полному и своевременному взиманию федеральных налогов. Во-вторых, объем налоговых платежей регионов в федеральный бюджет совершенно не связан с величиной и своевременностью получения средств из федерального фонда финансовой поддержки регионов. В-третьих, жесткое разделение финансовых потоков в областной и федеральный бюджет ограничивает проведение взаимозачетов в регионе.

Все это побудило Администрацию начать подготовительную работу с Министерством финансов РФ, Государственной налоговой службой и другими заинтересованными министерствами по переходу в 1998 г. к "котловому" принципу формирования областного бюджета.

Разрабатывается и механизм стимулирования муниципальных образований в пополнении областного бюджета, который будет основываться на определении суммы дотаций в бюджеты муниципальных образований в зависимости от коэффициента поступления собственных доходов этих бюджетов. С целью погашения кредиторской задолженности планируется продолжить максимальное использование системы безналичных расчетов через выплату задолженности по заработной плате работникам бюджетных организаций продуктами питания, проведение зачетных операций по оплате коммунальных и транспортных услуг и т.д. Для сокращения задолженности товаропроизводителей по налогам принято решение о создании товарного склада. По результатам состоявшегося конкурса право на реализацию товаров со склада получила ассоциация "Забайкалстройкомплекс".

Следующее направление работы Администрации касается социального блока вопросов. При формировании финансово-бюджетной политики на текущий год, как и в прошлые годы, мы столкнулись с тем, что действующая в настоящее время система предоставления льгот и выплат социального характера не обеспечена полностью реальными источниками финансирования, не ориентирована на оказание адресной поддержки наименее обеспеченных слоев населения. В связи с этим подготовлены конкретные мероприятия по упорядочению предоставления льгот и пособий с целью усиления их адресной социальной направленности.

Кроме того, подписаны постановление Главы Администрации области о реализации плана мероприятий по стабилизации расходов на содержание учреждений социальной сферы, финансируемых из област-

ного бюджета постановлением управления

Второй стратегический план в насту- схема разви- товке которых номических областей уч- программ. Ниже, органы в ряду прог- разработке про- граммы про- объекта в возможностей

"Ген

1. Р

2. О

подготовко

Адм

системного димо вести городе, пос- сти, приче субъекта э влекательн должны сл ности в ре

Оса

зационные Основные рований на ций и пооб

Гла

дительных ства конеч

В ц

оказыва

ЛЭП-500

ного бюджета и бюджетов муниципальных образований, а также ряд постановлений по сокращению расходов на содержание аппарата управления.

Вторым базовым документом Администрации, определяющим стратегическое направление деятельности, должна стать разрабатываемая в настоящее время федеральная целевая программа "Генеральная схема развития Читинской области на период до 2005 года", к подготовке которой привлечены ученые Московского института макроэкономических показателей Минэкономики России. В настоящее время область участвует в осуществлении более пятидесяти федеральных программ. В этой части мы не считаем себя обойденными. К сожалению, организация некоторых из них идет очень низкими темпами, по ряду программ финансирование вообще прекращено. Поэтому при разработке "Генеральной схемы" все действующие федеральные программы проходят экспертизу, а решение о включении того или иного объекта в "Генеральную схему" принимается исходя из реальных возможностей государства и региона.

"Генеральная схема" разрабатывается в двух разрезах:

1. Региональном - до уровня города и района.
2. Отраслевом - до уровня каждого конкретного предприятия (с подготовкой бизнес-планов).

Администрация хорошо понимает, что для выхода экономики из системного кризиса, развития производительных сил области необходимо вести последовательную и кропотливую работу в каждом районе, городе, поселке по стимулированию деловой и экономической активности, причем с учетом местных особенностей каждого района, каждого субъекта экономики. Задача состоит в том, чтобы сделать регион привлекательным для инвесторов. Государственные капиталовложения должны служить этой задаче, улучшая условия хозяйственной деятельности в регионе посредством развития инфраструктуры.

Основными источниками инвестирования должны стать амортизационные отчисления, сбережения населения и иностранный капитал. Основные направления инвестиционной политики состоят в стимулировании накопления и создании благоприятного климата для инвестиций и поощрения частных инвестиций.

Главной задачей областной Администрации в развитии производительных сил является нахождение оптимальных путей для производства конечного продукта на территории области.

В целях развития производительных сил области предстоит:

- содействовать увеличению мощности угольных предприятий, оказывать поддержку в становлении АО "Читауголь";
- оказывать содействие строительству Харанорской ГРЭС, ЛЭП-500 "Иркутск-Чита";

- поддержать проведение инвестиционных проектов, осуществляемых за счет собственных и привлеченных средств (ОАО "Жирекенский молибден", ОАО "Петровск-Забайкальский металлургический завод", ОАО "Сретенский судостроительный завод", ОАО "Электросвязь", реконструкция Читинской ТЭЦ);
- принять участие в реализации Федеральной целевой программы "Производство золота и серебра в России на период до 2000 года";
- содействовать реализации мероприятий по стабилизации и развитию золотодобычи в Читинской области на 1997-1999 гг.;
- оказывать содействие в реализации федеральных целевых программ "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья", "ЛИБТОН", "Руда";
- содействовать утверждению и реализации федеральной целевой программы "Оптический германий";
- содействовать реализации программы по поддержке Приаргунского горно-химического объединения;
- содействовать утверждению и реализации программы социально-экономического развития поселка Забайкальск.

Для развития транспортной инфраструктуры области планируется:

- провести реконструкцию Читинского международного аэропорта;
- завершить строительство автодороги Чита-Хабаровск;
- провести реконструкцию железнодорожной станции Забайкальск;
- закончить в текущем году строительство автоперехода через российско-китайскую границу в поселке Забайкальск.

Одно из главных направлений деятельности Администрации - реализация жилищной политики. Выделим в ней два основных блока.

Первый - реформа жилищно-коммунального хозяйства. Будет осуществляться постепенный переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, который обеспечит возмещение издержек на содержание жилья, сокращение бюджетных расходов, развитие конкуренции при предоставлении услуг и адресную защиту малообеспеченных граждан. Администрацией области разработано "Положение о порядке предоставления гражданам области компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг". Утверждены сроки поэтапного перехода на новую систему оплаты, размеры предельно допустимых собственных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг.

С целью стимулирования проведения жилищной реформы в субъектах РФ Правительство планирует поставить в прямую зависимость размеров получаемого территорией трансферта от размера оплаты

жилищно-коммунальных услуг от уровня оплаты жилья (наибольшей суммы - 45%). В текущем году 52%.

Второй блок - разработка и представление градостроительного плана приобретения земельных участков администрации для реализации федеральной программы "Дальневосточный инвестационный центр", в которой включены:

- обустройство земель для более высоких доходов;

- создание жилья для других групп населения;

- введение мер по улучшению жилищных условий; Завершение строительства и ввод в эксплуатацию новых зданий и сооружений, расположенных в центральной части города Читы.

Жизнедеятельность должна быть эффективной, без активности и высокого уровня вложений в недвижимость, должна избирательно поддерживать большинство избирателей.

На это должны быть направлены все усилия администрации, чтобы избежать ошибок, сделанных в прошлом, и добиться успехов в будущем.

Следует отметить, что введение жилищной реформы в Читинской области является важным шагом на пути к социальной стабильности и развитию региона.

жилищно-коммунальных услуг субъекта. В настоящее время в области уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг составляет 40% от общей суммы затрат на содержание и ремонт жилья (по городу Чите - 45%). В текущем году планируется довести этот показатель по области до 52%.

Второй - развитие долгосрочного кредитования через предоставление гражданам долгосрочных ипотечных банковских кредитов на приобретение и строительство квартир и индивидуальных домов. Администрация будет содействовать реализации Государственной целевой программы "Жилище" и федеральной целевой программы "Свой дом", в которых предусмотрено:

- обеспечение доступности приобретения и строительства жилья для более широких слоев населения;
- сохранение бесплатного или доступного по цене предоставления жилья малоимущим гражданам, военнослужащим и некоторым другим группам населения;
- внедрение адресной поддержки граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Завершилась работа по подготовке проекта Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Читинской области. Агинского Бурятского автономного округа, который конкретизирует полномочия государственных органов власти, установленные статьей 71 Конституции Российской Федерации. Подписание этого документа выведет отношения нашего региона с федеральным центром на новый уровень.

Жизнь, опыт 90-х гг. убедительно доказывают, что не может быть эффективной, социально ориентированной рыночной экономики без активной регулирующей роли государства. Администрация на своем уровне выполняет и будет выполнять эту роль. В конечном счете это должно изменить ситуацию в области в интересах подавляющего большинства забайкальцев.