



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

XV Сабуровские чтения

Социально-экономическая динамика и управленческие решения российских городов в кризисный период

А.С. Пузанов
генеральный директор

21 февраля 2024

Основные вехи рассматриваемого периода



Исследование 1: Изменения в целеполагании и содержании муниципальных стратегий и планов мероприятий по их реализации

- ✓ Цель исследования: выявить изменения в целеполагании и содержании муниципальных стратегий социально-экономического развития и планов мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития, включая изменения, связанные с внешними шоками последних лет
- ✓ Выборка: 32 актуальные стратегии социально-экономического развития городских округов, утвержденные не ранее середины 2017 года
 - ✓ 1 группа: стратегии, утвержденные в период с 1 июля 2017 года по 30 июня 2020 года включительно («докризисный период») - 17 стратегий и планов мероприятий
 - ✓ 2 группа: стратегии, утвержденные в период с 1 июля 2020 года включительно («кризисный период») - 15 стратегий (13 планов мероприятий)
- ✓ Наряду со стратегиями рассматривались планы мероприятий по реализации стратегии (там, где они имеются)



Исследование 2: Устойчивость экономики муниципальных образований России к внешним шокам

Цель исследования: выявление реакции избранных российских городов на стрессы, вызванные кризисными явлениями в экономике в 2019-2022 гг., как отражения степени устойчивости их экономики

Гипотезы исследования

- ✓ к коронавирусному кризису 2020 года сравнительно более устойчивы города с доминированием в экономике госсектора и системообразующих отраслей добывающей и обрабатывающей промышленности; сравнительно сильнее от кризиса пострадали «сервисные» города с развитым малым и средним бизнесом, диверсифицированной сферой услуг, продвинувшиеся по пути постиндустриального развития, и города, экономика которых «завязана» на логистику
- ✓ к санкционному давлению 2022 года наиболее уязвимы города со специализацией на добывающей промышленности (за исключением нефтяной), металлургии, лесопереработке, автомобильной промышленности, химии, а относительно легче его переносят города с доминированием госсектора, нефтедобычи и нефтепереработки и ВПК

Методика исследования

- ✓ Рассмотрены 58 городов, представляющие 5 федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Сибирский, Дальневосточный, Уральский (частично)
- ✓ Базовый показатель для типологии
 - объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг крупным и средним предприятиям по «чистым» видам экономической деятельности
- ✓ Дополнительные показатели
 - среднемесячная зарплата работников по крупным и средним организациям
 - оборот розничной торговли по крупным и средним организациям в расчете на 1 жителя
 - оборот общественного питания по крупным и средним организациям в расчете на 1 жителя



Исследование 1: Предмет анализа

Стратегии

- ✓ Срок, на который принимается стратегия
- ✓ Система показателей реализации стратегии: общее число, подходы к формулированию, привязка к элементам системы целеполагания
- ✓ Система сценариев социально-экономического развития: общее число, подход к формированию («прогнозный» или «целевой»), наличие и обоснованность выбора базового сценария
- ✓ Система стратегических приоритетов и «верхний этаж» системы целеполагания: видение, миссия, главная цель развития муниципального образования

Планы мероприятий

- ✓ Продолжительность периода между утверждением стратегии и утверждением плана мероприятий
- ✓ Срок, на который принимается план мероприятий
- ✓ Мероприятия в составе плана мероприятий: их общее число, привязка к элементам системы целеполагания стратегии и к муниципальным программам, доля «рутинных» (ориентированных на текущую деятельность) мероприятий в общем числе
- ✓ Показатели реализации мероприятий: привязка к мероприятиям и связь с показателями, включенными в стратегию
- ✓ Финансовое обеспечение реализации плана мероприятий

- ✓ Учет в содержании стратегий и планов национальных и региональных проектов
- ✓ Прямое отражение в содержании стратегий и планов мероприятий фактора коронавирусной пандемии и вызванного ей экономического кризиса



Срок действия стратегий: основные выводы

1 группа	Срок действия стратегии, лет	2 группа	Срок действия стратегии, лет
Уфа	12	Ставрополь	15
Сосновый Бор	13	Орск	9
Пенза	13	Псков	10
Великий Новгород	13	Ярославль	10
Йошкар-Ола	13	Смоленск	9
Благовещенск (Амурская обл.)	7	Иваново	9
Красноярск	11	Курган	15
Качканар	17	Рязань	10
Железноводск	16	Отрадный	10
Райчихинск	7	Верещагино	15
Невинномысск	16	Нарьян-Мар	9
Когалым	12	Челябинск	15
Курск	11	Шуя	8
Саров	17	Архангельск	13
Нефтекумск	16	Геленджик	8
Чита	12		
Воронеж	17		

- ✓ Общая тенденция: сокращение срока, на который принимается стратегия
 - у стратегий 1 группы средний срок действия стратегии - 13,1 года
 - у стратегий 2 группы средний срок действия стратегии - 11,0 лет
- ✓ Можно интерпретировать как реакцию на пандемический кризис: в кризисных условиях возрастает элемент неопределенности в долгосрочных прогнозах, и горизонт прогнозирования и планирования «сжимается»
- ✓ Продолжение ранее наблюдавшейся тенденции: предыдущая фаза сокращения среднего срока действия стратегий примерно совпала по времени с мировым финансово-экономическим кризисом 2008-2009 гг.



Показатели реализации стратегий: основные выводы

Среднее число и вариация числа показателей реализации стратегий

	Среднее число показателей в стратегии	Коэффициент вариации числа показателей в стратегии в среднем по группе
1 группа	45,2	0,64
2 группа	53,1	0,54

Доля стратегий с различными формами привязки показателей реализации к элементам системы целеполагания, %

	Привязка отсутствует	Привязка только к верхнему элементу системы целеполагания	Привязка к среднему элементу системы целеполагания	Привязка к нижнему элементу системы целеполагания
1 группа	41	35	18	0
2 группа	13	20	67	27

- ✓ По числу показателей существенных различий между группами стратегий нет
- ✓ В стратегиях 2 группы качество увязки системы показателей с системой целеполагания в целом выше. По-видимому, это следствие не столько кризисного воздействия сколько общего роста «культуры» разработки стратегий



Система сценариев социально-экономического развития: основные выводы

- ✓ Общая тенденция: снижение роли сценарных инструментов в стратегическом планировании (продолжение ранее наблюдавшегося тренда)
 - возрастание «механистичности» формирования системы сценариев и выбора базового сценария
 - всё большее преобладание «прогнозных» сценариев над «целевыми»
 - роста числа стратегий, где выбор базового сценария не производится
- Вероятная причина: снижение актуальности сценарного моделирования в кризисных условиях повышенной неопределенности будущего

Продолжительность периода между утверждением стратегии и плана мероприятий: основные выводы

1 группа	Период между утверждением стратегии и плана мероприятий, месяцев	2 группа	Период между утверждением стратегии и плана мероприятий, месяцев
Уфа	12	Ставрополь	4,5
Сосновый Бор	2	Орск	4
Пенза	2,5	Псков	3
Великий Новгород	0,4	Ярославль	4
Йошкар-Ола	5	Смоленск	3,5
Благовещенск (Амурская обл.)	2	Иваново	3
Красноярск	12	Курган	7
Качканар	17	Рязань	4
Железноводск	2	Отрадный	2
Райчихинск	4	Верещагино	2
Невинномысск	1	Нарьян-Мар	4,5
Когалым	7	Челябинск	9
Курск	1		
Саров	12		
Нефтекумск	2,5		
Чита	4		
Воронеж	0,3		

- ✓ Общая тенденция: «выравнивание» лага между утверждением стратегии и плана мероприятий
 - в кризисный период стало меньше как планов, принимаемых менее чем через 2 месяца после стратегий, так и планов, принимаемых более чем за 0,5 года после стратегий
 - средний срок: 3-4 месяца
- ✓ Вероятная причина: общий тренд на постепенную «нормализацию» процесса стратегического планирования, выработку стандартов в этой сфере



Планы мероприятий: основные выводы

- ✓ В кризисный период отмечена тенденция утверждать планы мероприятий не на весь период реализации стратегии, а на отдельные ее этапы
- ✓ Общее число и степень генерализации мероприятий планов существенно варьируют, но в кризисный период их среднее число выросло и при этом стабилизировалось (снизилась вариативность числа мероприятий по выборке)
- ✓ При этом в планах мероприятий кризисного периода мероприятия, как правило, не обеспечиваются показателями реализации
- ✓ В планах мероприятий 2 группы большее распространение получила привязка мероприятий к региональным (федеральным, национальным) проектам
- ✓ Большая часть мероприятий планов мероприятий обеих групп ориентирована на текущую деятельность органов местного самоуправления
- ✓ Данные о финансировании мероприятий в подавляющем большинстве ограничены указанием на источники финансирования



Общие выводы

- ✓ Противоречивая тенденция: рост профессионализации и «стандартизации» стратегического планирования в одних проявлениях сочетается с проявлениями «растерянности» в других
- ✓ Повышается ориентация документов стратегического планирования на элементы системы проектной деятельности
- ✓ Фактор пандемии почти не оказал прямого влияния на содержание стратегий, но косвенно повлиял на подходы к стратегическому планированию в некоторых аспектах



Исследование 2. Типология экономической динамики городов

Тип 1. Рост весь период

Подтип 1.1. Рост весь период без снижения темпов



Подтип 1.2. 2020-2021 гг. - снижение темпов роста; 2021-2022 гг. - восстановление темпов роста



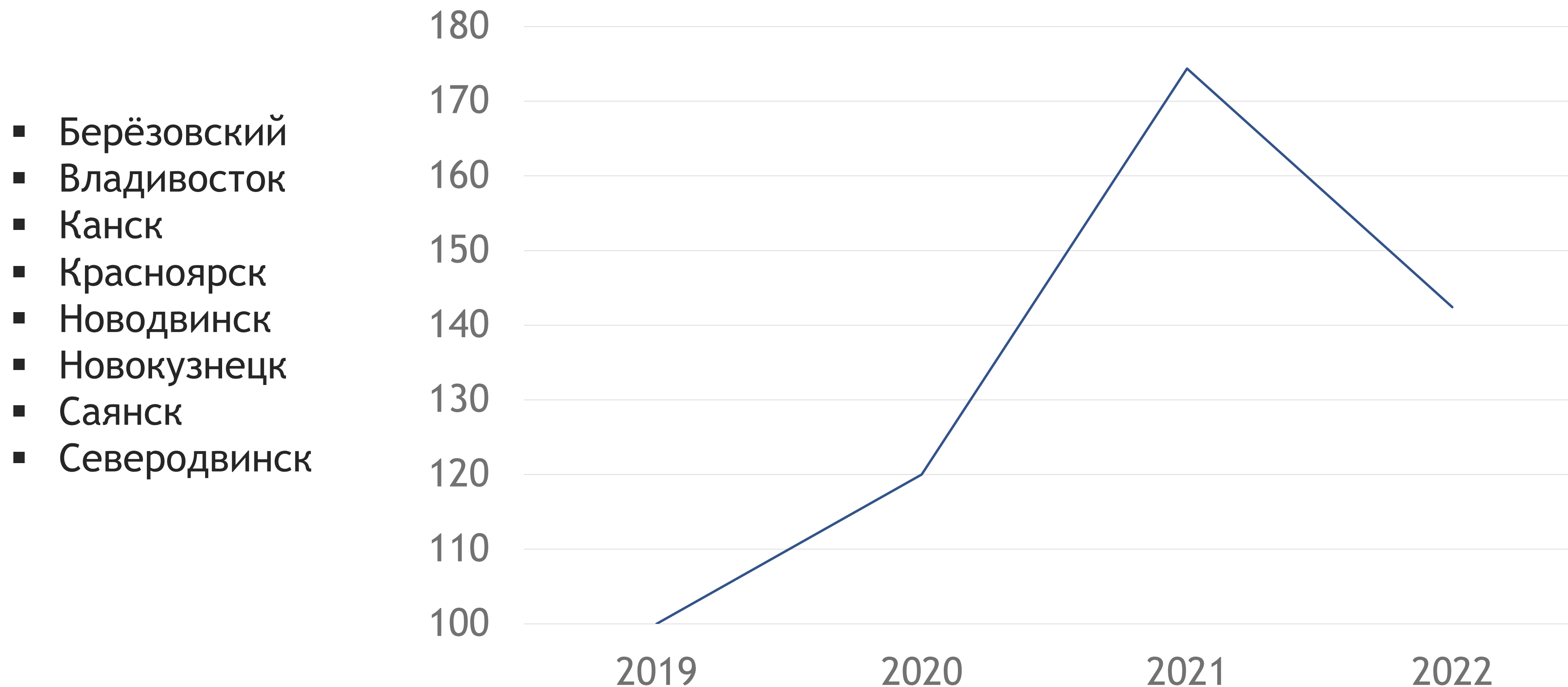
Подтип 1.3. 2020-2021 гг. - повышение темпов роста; 2021-2022 гг. - снижение темпов роста



Динамика значений объема отгруженных товаров собственного производства в среднем по городам подтипов 1.1-1.3, % к уровню 2019 года (в ценах 2019 года)



Тип 2. 2019-2021 гг. - рост или стагнация, 2022 г. - снижение

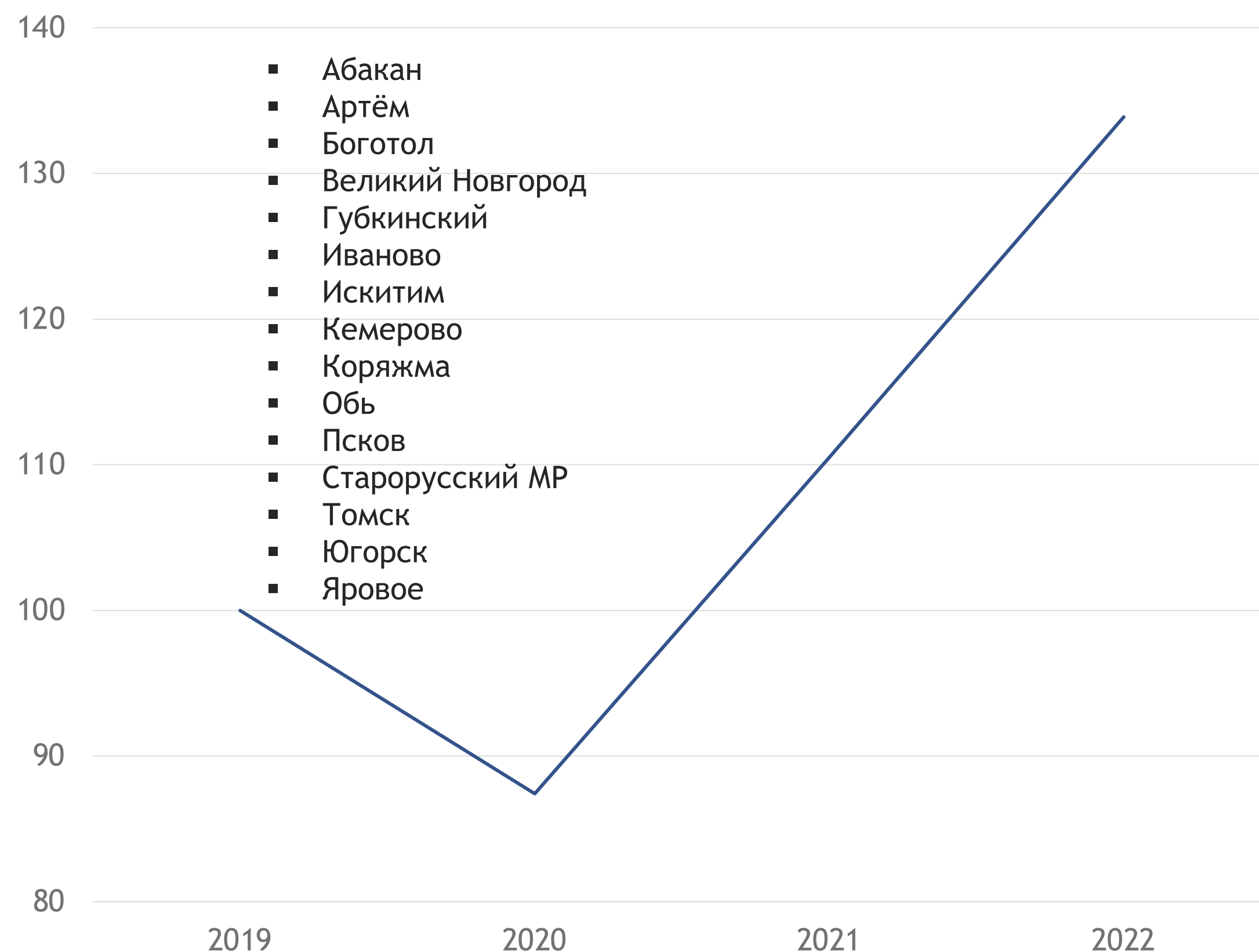


Динамика значений объема отгруженных товаров собственного производства в среднем по городам типа 2, % к уровню 2019 года (в ценах 2019 года)

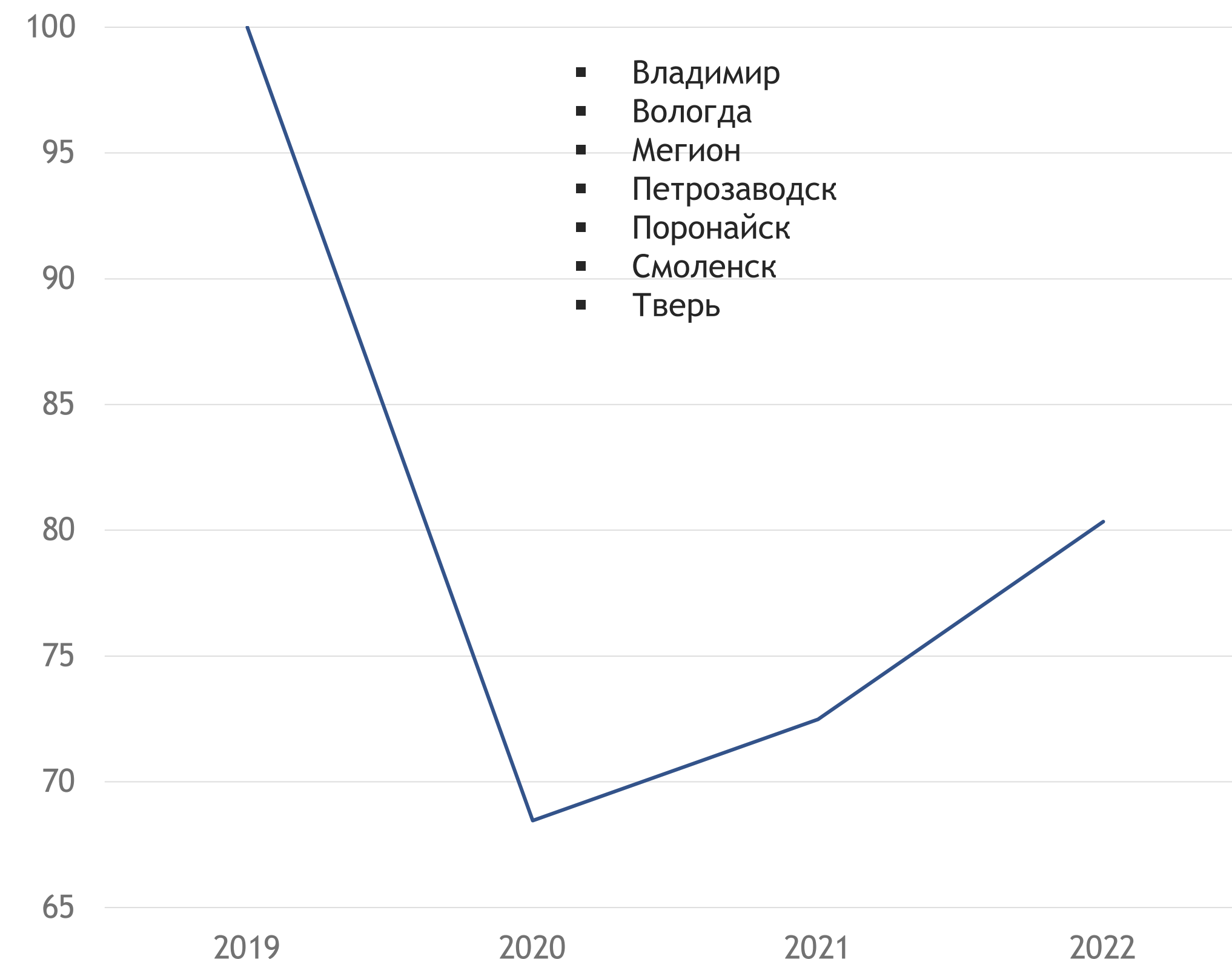


Тип 3. 2020 г. - снижение или стагнация, 2021-2022 гг. - рост

Подтип 3.1. Достижение или превышение в 2022 г. уровня 2019 г.

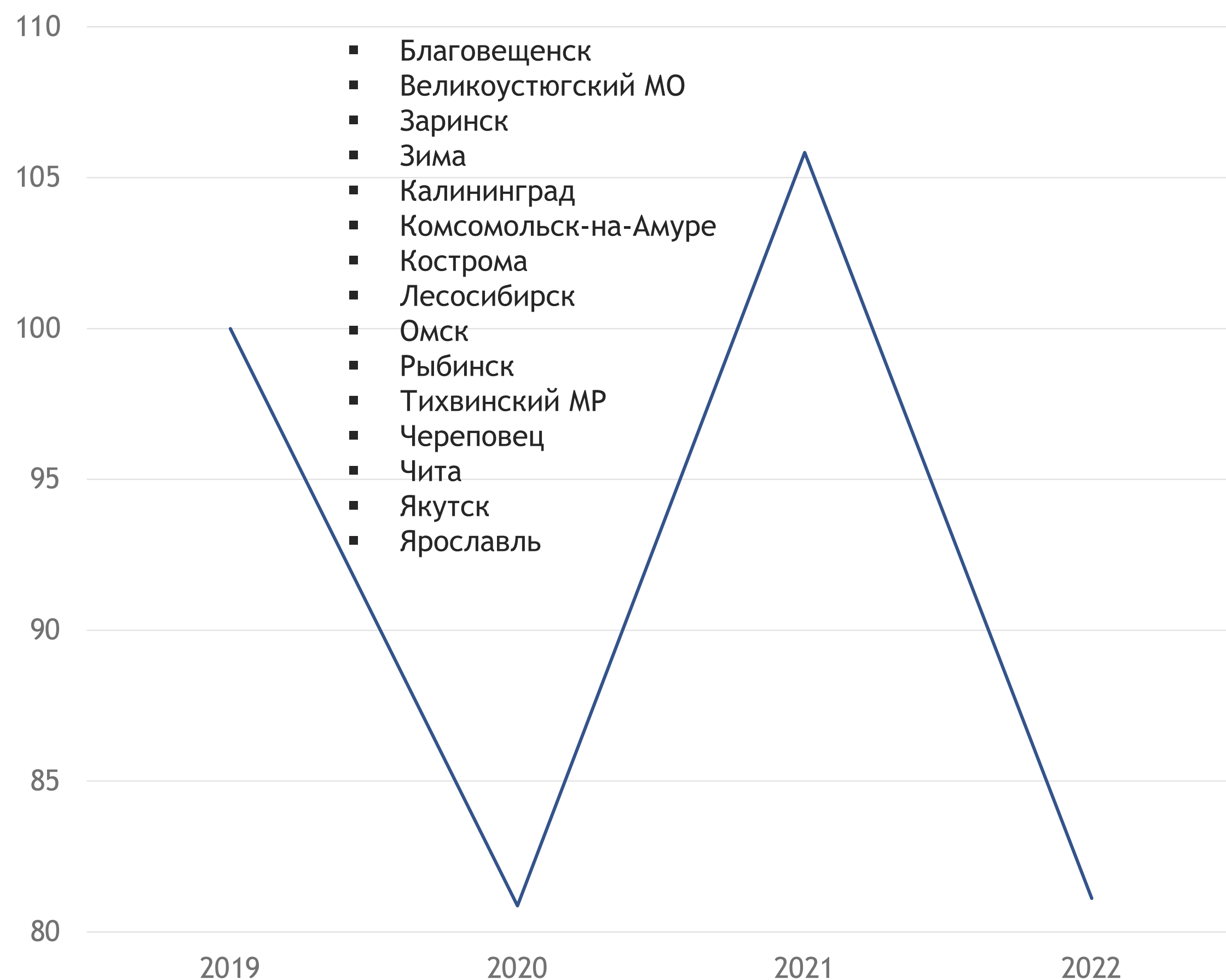


Подтип 3.2. Недостижение в 2022 г. уровня 2019 г.

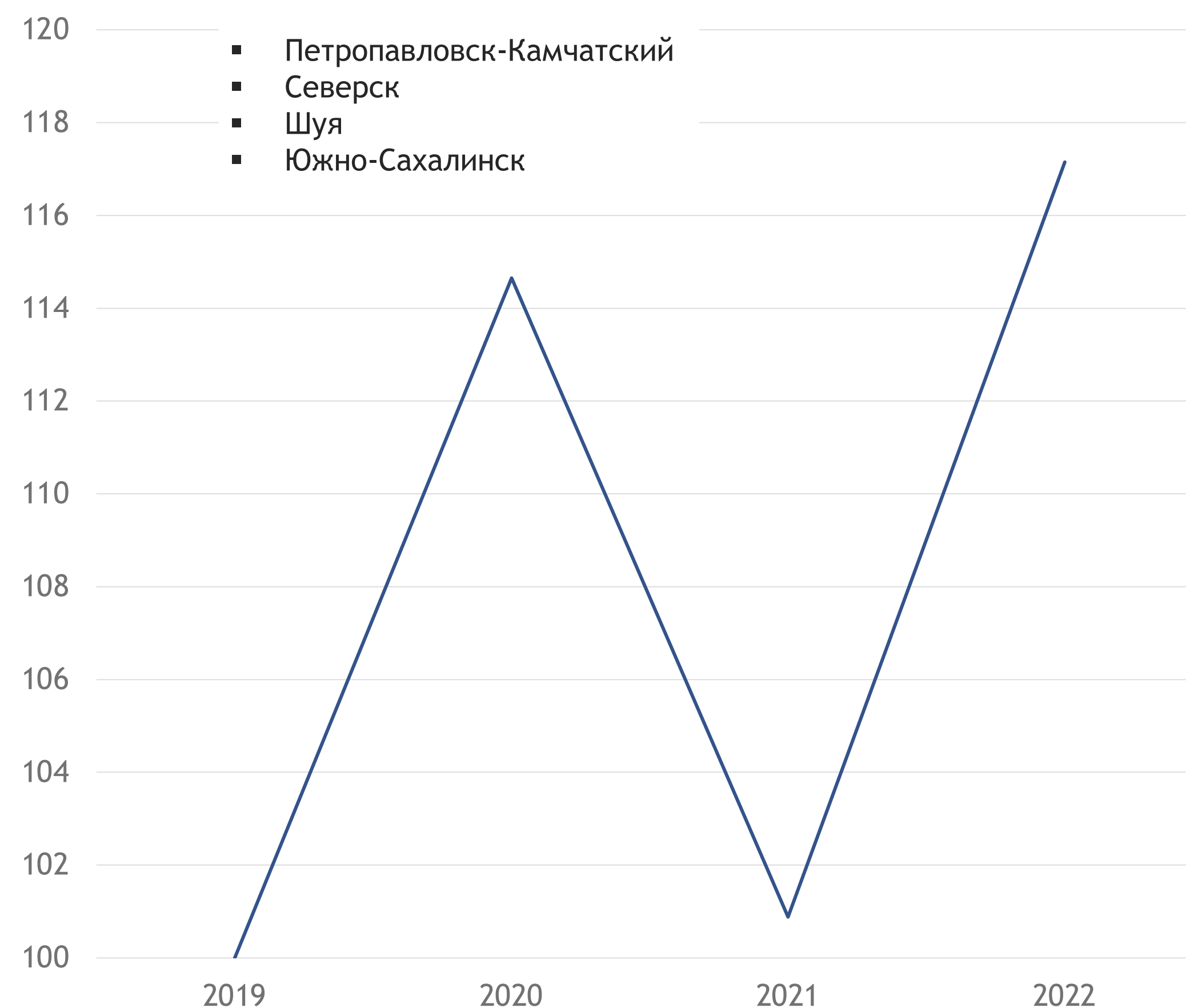


Тип 4. Нестабильная динамика

Подтип 4.1. 2020 г. - снижение, 2021 г. - рост, 2022 г. - снижение



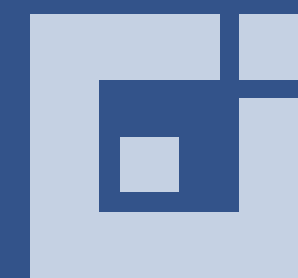
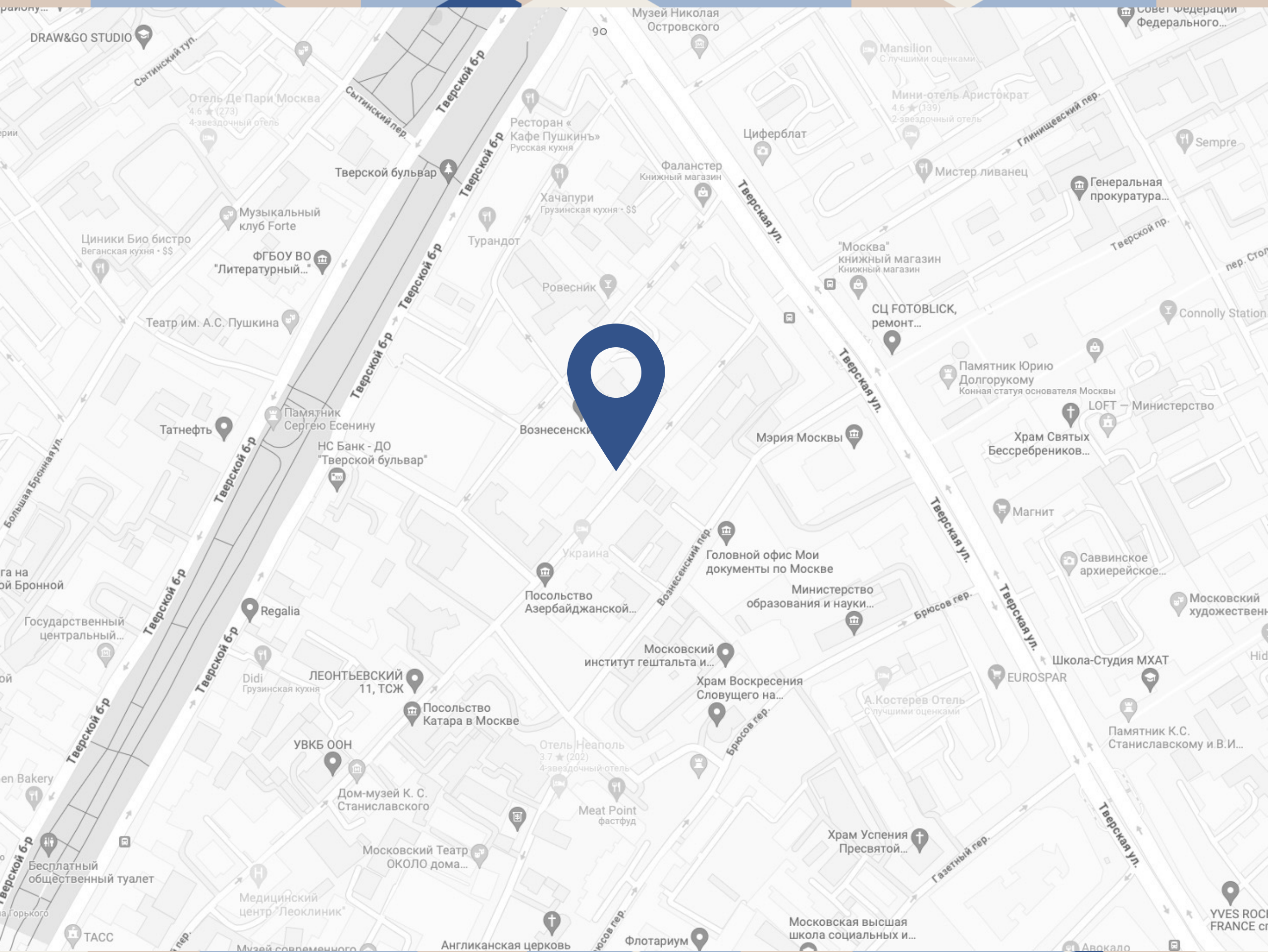
Подтип 4.2. 2020 г. - рост, 2021 г. - снижение, 2022 г. - рост



Выводы

- В выборке нет ни одного города, у которого значения показателей в реальном выражении снижались бы весь рассматриваемый период: у 66% городов объем производства в 2022 году превосходил уровень 2019 года
- В небольших городах коронавирусный спад в среднем проявлялся острее, чем в крупных. В то же время по итогам двух кризисов в сложном положении оказались ряд крупных региональных центров с диверсифицированной и отчасти «постиндустриализированной» экономикой
- Относительно более высокую устойчивость к обоим кризисным шокам продемонстрировали города с сырьевой экономикой и экономикой, завязанной на госсектор, в особенности, на стратегический сектор. Однако из этого принципа есть исключения, которые могут объясняться как трудноформализуемыми локальными особенностями, так и неадекватностью статистического учета
- В силу частичной обусловленности специализации городов их географическим положением можно говорить и о географической выраженности типов реакции российских городов на кризисы: города Сибири, Дальнего Востока и Севера в целом обнаруживают более высокую «резильентность» по сравнению с городами центра Европейской части России





ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., д. 21/1, стр. 1, офис 7

Тел.: +7 (495) 212 05 11, +7 (915) 083 09 20

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

