

УДК 336.581

Ключевые слова:

территории опережающего развития (ТОР), комплексный инвестиционный проект (КИПР), паспорт КИПР, финансирование, инфраструктура

Т. С. Ремизова, к. э. н.,

вед. науч. сотр. Центра отраслевой экономики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: tttatia@yandex.ru)

Обоснование бюджетных расходов на создание территорий опережающего развития

Создание территорий опережающего развития (далее — ТОР) — одна из приоритетных задач развития Дальнего Востока, предполагающая привлечение резидентов, в первую очередь якорных, за счет установления благоприятных условий для их экономической деятельности. Формирование этих условий непосредственно связано с созданием инфраструктуры (инженерной, транспортной, технологической и иной) на территориях опережающего развития, финансирование которой в существенном объеме осуществляется за счет средств федерального бюджета. Поэтому актуальной задачей при создании ТОР является оценка эффективности комплексных инвестиционных проектов на создание территорий опережающего развития для обоснования бюджетных расходов.

Территория опережающего социально-экономического развития — это часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения¹.

Территория опережающего социально-экономического развития создается на семьдесят лет по решению Правительства Российской Федерации на основании предложения уполномоченного федерального органа, в качестве которого для ТОР Дальнего Востока выступает Министерство развития Дальнего Востока².

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (с изм. и доп.).

² Там же.

ОСНОВНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА РАЗМЕЩЕНИЯ РЕЗИДЕНТОВ НА ТОР

Основные выгоды для резидентов ТОР — это существенные налоговые льготы. Нулевая ставка предусмотрена по налогу на прибыль в части, зачисляемой в федеральный бюджет, сроком на десять лет. Региональную часть налога разрешается устанавливать на уровне не выше 5 %. Другая льгота за счет федерального бюджета — сокращение страховых взносов до 7,6 % от фонда оплаты труда (на прочих территориях — 30 %). Также дальневосточный бизнес не будет платить региональные налоги — имущественный и земельный.

Еще более привлекательным является финансирование со стороны государства инфраструктуры ТОР. При этом федеральный закон трактует инфраструктуру достаточно широко — как совокупность земельных участков с находящимися на них зданиями, сооружениями, включая объекты транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной, социальной, инновационной и иных инфраструктур, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, а также указанных объектов инфраструктур, расположенных вне такой территории, но обеспечивающих ее функционирование.

Помимо налоговых льгот и снижения расходов на подключение инфраструктуры резидентам ТОР могут оказаться интересны таможенные и миграционные преференции, а также возможность тесного взаимодействия с государством через институт управляющей компании.

Хотя остаются и отдельные «подводные камни» — например, регулирование тарифов на услуги монополий, вероятно, будет осуществляться на общих основаниях. А именно тарифы вызывают сегодня наибольшее недовольство у дальневосточных бизнесменов. Предлагаемые «льготы по налогу на прибыль в этом регионе вообще могут оказаться малодейственными, учитывая низкую рентабельность производства большинства предприятий (более высокие, чем в центре России, удельные затраты на транспортные и коммунальные услуги)³. И если налоговую нагрузку предприниматели так или иначе оптимизируют, то с производственными издержками это практически исключено.

РИСКИ ГОСУДАРСТВА ПРИ СОЗДАНИИ ТОР

Риски государства в этом проекте намного выше.

Во-первых, не вполне очевидно, что расходование средств на инфраструктуру ТОР будет эффективным. Согласно п. 1 ст. 4 указанного федерального закона финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования.

Каких-либо регулирующих документов для исполнения обязательств Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальных образований на текущий момент не предусмотрено, что создает достаточно серьезные риски. Так, результаты проверки Счетной палатой ценообразования в строительстве, при котором используются средства федерального бюджета, показали, что применяемые сметные нормативы в строительстве ведут к увеличению стоимости крупных государственных строек на 20–45 %⁴.

Крайне неоднозначные результаты получены при инвестировании в инфраструктуру инвестиционных площадок (индустриальные парки, технопарки и пр.). Исследование плановых расходов субъектов РФ в 2013–2014 гг., заявленных в Плане создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры, показало, что в среднем субъект РФ тратит

³ Бухвальд Е. М. Институты развития и новые приоритеты региональной политики в России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 6. С. 108–114.

⁴ Хохрякова О. Коррупцию нашли на стройках. Стоимость крупных государственных строек завывшалась на 20–45 % / Газета.ру (http://www.gazeta.ru/realty/2015/02/09_a_6403045.shtml).

на эти цели ежегодно более 1 млрд руб., не учитывая косвенных расходов, отраженных в статьях по развитию смежной инженерной инфраструктуры. Но, как показало исследование НИФИ, наполняемость большинства промышленных парков (ИП) не превышает 50 %, что не обеспечивает управляющей компании парка необходимой отдачи⁵.

К сожалению, инвестиции в инфраструктуру TOP может ждать та же судьба. Речь идет о сотнях миллиардов рублей на ближайшие десять лет, но до сих пор не сформулировано, для каких целей будет создаваться инфраструктура. Ведь от этого зависит, сколько и каких видов инфраструктуры необходимо обеспечить на территориях опережающего развития. Безусловно, государство может отказаться извлекать прибыль из этих проектов, тем не менее они должны иметь и экономический смысл. Если на инфраструктуру стоимостью 10 млрд руб. «сядет» предприятие, которое будет создавать продукции на 100 млн руб., то, возможно, это не самая лучшая инвестиция. Однако таких требований к TOP пока не сформулировано. А без этого крайне высоки риски того, что средства будут потрачены впустую.

Во-вторых, возможности федерального бюджета по возмещению выпадающих доходов региональных и муниципальных бюджетов не безграничны. Речь может идти о серьезном перераспределении экономической активности в пользу TOP.

В-третьих, существуют определенные риски волонтаристского поведения со стороны управляющей компании TOP, наделенной широким набором функций. При этом управляющая компания сможет оказывать влияние не только на резидентов TOP, но и на муниципальные образования, которые попадут в зону TOP.

Также слабая технико-экономическая проработка проектов TOP и бизнес-планов конкретных резидентов (т. к. у заявителей не хватает ресурсов для организации этой работы) может привести к невыполнению контрольных индикаторов эффективности проектов TOP, проблемам с финансовыми институтами и ухудшению имиджа этого инструмента территориального развития (как это случилось с ОЭЗ).

Поэтому необходим глубокий анализ комплексных инвестиционных проектов по обоснованию бюджетных расходов на создание территорий опережающего развития.

АНАЛИЗ КОМПЛЕКСНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ ПО СОЗДАНИЮ TOP

Анализ комплексных инвестиционных проектов по созданию территорий опережающего развития на Дальнем Востоке осуществляется на основании паспорта комплексного инвестиционного проекта (КИПР), предоставляемого в Минфин России. Паспорт КИПР — это форма, предназначенная для обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета и агрегирующая данные для оценки эффективности бюджетных расходов, направленных на реализацию КИПР. Паспорт КИПР включает в себя:

- информацию о ключевых финансово-экономических показателях и сроках реализации КИПР с указанием субъекта Российской Федерации, на территории которого реализуется КИПР, участников и объектов инфраструктуры КИПР, структуры расходов бюджетной системы Российской Федерации, иных источников финансирования, предусмотренных на реализацию КИПР;
- характеристики создаваемых в рамках КИПР объектов инфраструктуры;
- структуру потребностей участников КИПР в инфраструктурном обеспечении.

Проанализируем шесть паспортов комплексных инвестиционных проектов по TOP Дальнего Востока⁶, оценка которых осуществлялась по следующим параметрам:

- объем инвестиций якорных резидентов (рис. 1, 2);
- производительность труда резидентов TOP (рис. 3);
- сбалансированность и степень загрузки инфраструктуры КИПР TOP (рис. 4–7);

⁵ Исследование финансовых затрат на создание промышленных парков в России. Аналитический обзор / Научно-исследовательский финансовый институт, 2014 (<http://www.nifi.ru/ru/rss/422-obzor-2810.html>).

⁶ Данные по наименованиям регионов и TOP представляют коммерческую тайну.

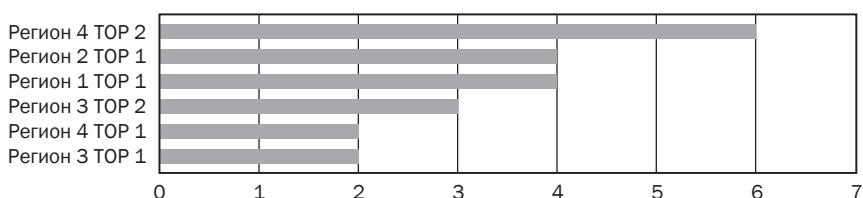
- объем финансирования и налоговых отчислений и оценка рисков бюджетной системы Российской Федерации (рис. 8, 9);
- оценка рисков непривлечения участников КИПР.

Значения оцениваемых показателей представлены далее.

На рис. 1 представлена диаграмма с отношением инвестиций якорных резидентов к общему объему инвестиций по всем рассматриваемым ТОР.

Рисунок 1

Количество якорных резидентов с процентным отношением к общей сумме инвестиций более 5 %



Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.

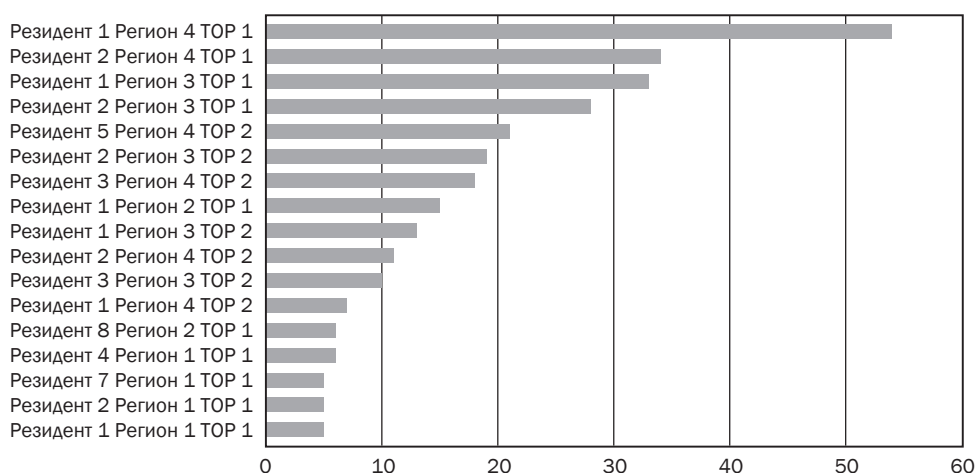
Как видно из диаграммы, количество якорных резидентов в ТОР варьируется от двух до шести. Эти значения отличаются от представленных самими ТОР данных в паспорте КИПР. В паспортах КИПР было представлено от двух до тринадцати якорных резидентов, соответственно, при анализе паспортов КИПР необходимо отдельное внимание уделять корректности заполнения паспорта с точки зрения определения в КИПР якорных резидентов, т. к. якорным резидентом является резидент с долей инвестиций в КИПР не менее 5 % от общего объема инвестиций.

При этом необходимо отметить, что ни в одном другом виде КИПР нет таких больших показателей по количеству якорных резидентов. В особых экономических зонах, индустриальных парках, технопарках наибольшее количество якорных резидентов составляет два, соответственно, стратегия развития ТОР предусматривает привлечение на территории ТОР крупных, предположительно градообразующих резидентов.

Ниже представлено отношение инвестиций якорных резидентов к общим инвестициям комплексных инвестиционных проектов.

Рисунок 2

Инвестиции якорного резидента в процентном отношении к общему объему инвестиций в проект



Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.

Данные рис. 2 демонстрируют, что наименьшее значение доли инвестиций якорного резидента в проект — 5 %, наибольшее — 54 %, а в среднем доля якорных резидентов в общем объеме инвестиций в проекты составляет 17 %.

Что касается доли инвестиций якорных резидентов в общем объеме инвестиций TOP, то по нашим расчетам она составляет от 5 до 44 %. Соответственно, наибольшие показатели демонстрируют те TOP, где наименьшее количество якорных резидентов. Так, в Регионе 4 в TOP 1, где достигается наибольшее значение этого показателя (44 %), нет типовых резидентов⁷ и доля инвестиций двух якорных резидентов составляет 88 %, а оставшиеся 12 % инвестиций — это инвестиции в инфраструктуру.

Рассмотрим долю якорных резидентов в общей выручке резидентов TOP на 10-й год реализации проекта (табл. 1).

Таблица 1

Доля якорных резидентов в общей выручке резидентов TOP на 10-й год реализации проекта

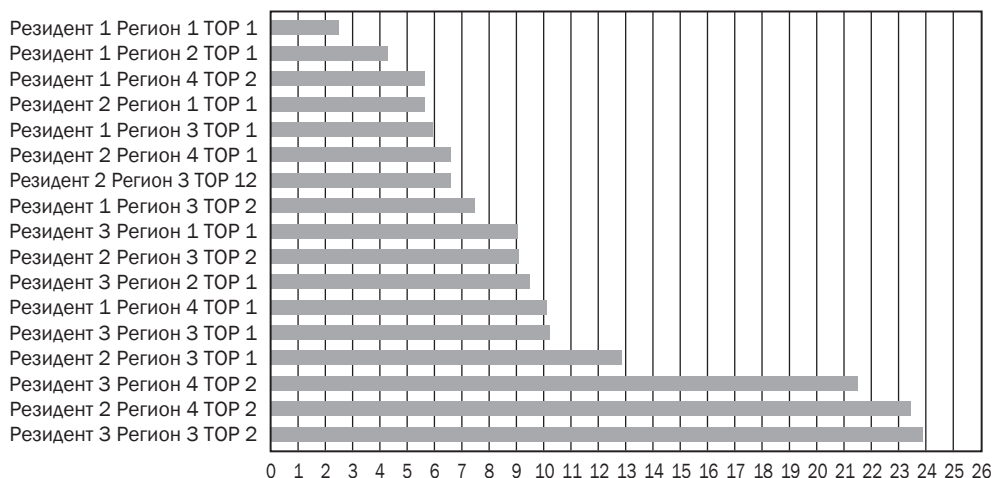
№ п/п	Наименование проекта	Доля выручки якорных резидентов в общей выручке резидентов
1	Регион 3 TOP 1	0,67
2	Регион 1 TOP 1	0,07
3	Регион 2 TOP 1	0,48
4	Регион 3 TOP 2	1,00
5	Регион 4 TOP 2	0,99
6	Регион 4 TOP 1	1,00

Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.

Как видно из таблицы, в большинстве рассматриваемых TOP выручка якорных резидентов составляет более 50 %. Исключение составляют Регион 1 TOP 1 и Регион 2 TOP 1. В Регионе 1 TOP 1 наибольшая выручка планируется у резидентов, которые не только не являются якорными, но и не используют инфраструктуру TOP.

Рисунок 3

Производительность труда резидентов TOP, млн руб. на 1 раб. место в год



Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.

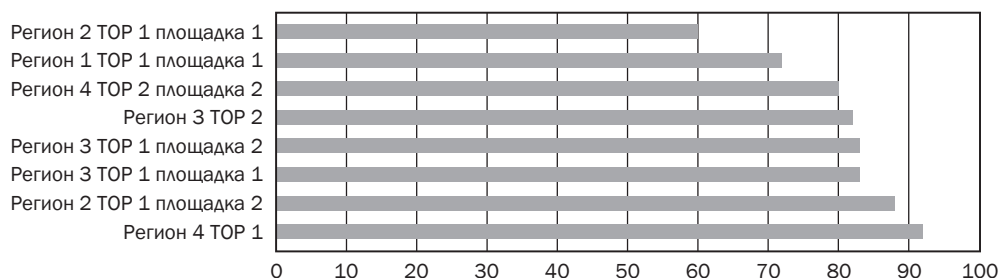
⁷ Типовые резиденты — те резиденты, доля инвестиций которых в общем объеме инвестиций проекта составляет менее 5 %.

Как видно из рис. 3, наибольшая производительность труда достигает 23,9 млн руб. на одно высокопроизводительное рабочее место на 10-й год. Наиболее низкий показатель — 2,5 млн руб. В целом наиболее высокие показатели достигаются у Региона 4, наиболее низкие — у Региона 1. При этом необходимо отметить ожидаемый значительный рост производительности на 10-й год по сравнению с показателями 2015 г. В отдельных TOP данный рост ожидается в 10 раз.

Также необходимо отметить, что в большинстве TOP доля использования инфраструктуры якорными резидентами в общем потреблении инфраструктуры составляет более 50 %. Загрузка объектов инфраструктуры представлена ниже.

Рисунок 4

Загрузка объектов инфраструктуры по водоснабжению/ водоотведению на 10-й год реализации проекта, %

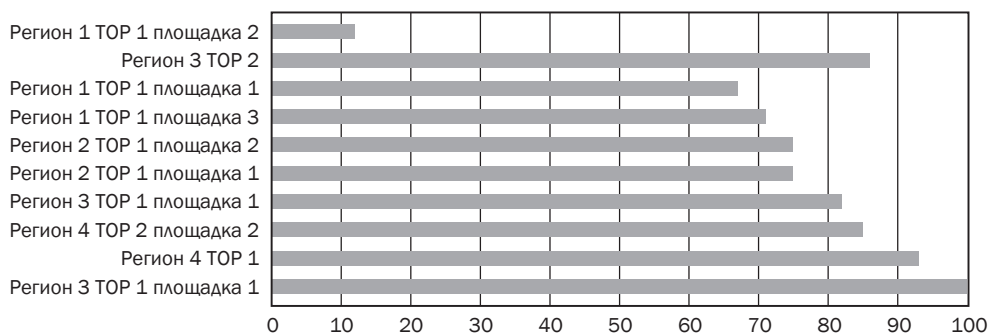


Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.

Как видно из диаграммы, наибольшая загрузка объектов водоснабжения на 10-й год реализации проекта — более 90 %. Наиболее низкий показатель — 60 %. В целом по расчетам все объекты водоснабжения TOP будут загружены на 10-й год реализации проекта более чем на 50 %.

Рисунок 5

Загрузка объектов электроснабжения на 10-й год реализации проекта, %



Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.

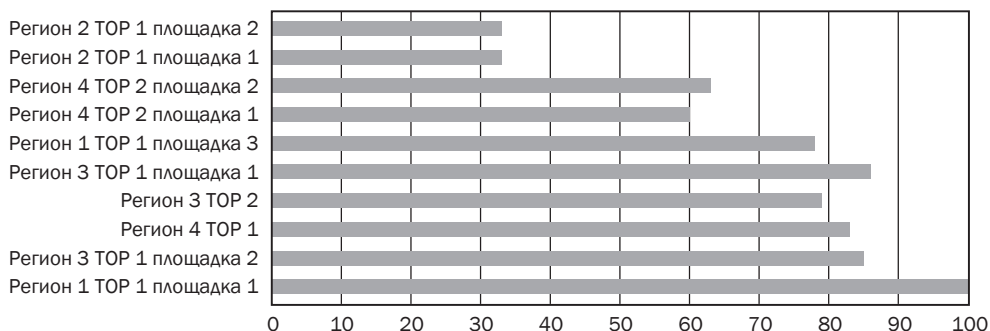
Как видно из диаграммы, наибольшая загрузка объектов электроснабжения достигает 100 %. Самый низкий показатель — 12 %, но в большинстве TOP загрузка объектов электроснабжения на 10-й год реализации проекта должна составить более 50 %.

Анализ использования резидентами инфраструктуры газоснабжения показал, что наибольшая загрузка объектов газоснабжения на 10-й год реализации проекта достигает 100 %. Самый низкий показатель — 2 %, но в большинстве TOP загрузка объектов газоснабжения на 10-й год реализации проекта должна составить более 50 %.

Наибольшая загрузка объектов теплоснабжения на 10-й год реализации проекта достигает 99 %, при этом в большинстве TOP загрузка объектов теплоснабжения составляет более 75 %. При этом объекты теплоснабжения представлены только в Регионе 1 TOP 1, Регионе 4 TOP 1 и Регионе 4 TOP 2.

Рисунок 6

Загрузка объектов автотранспортной инфраструктуры на 10-й год реализации проекта



Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ

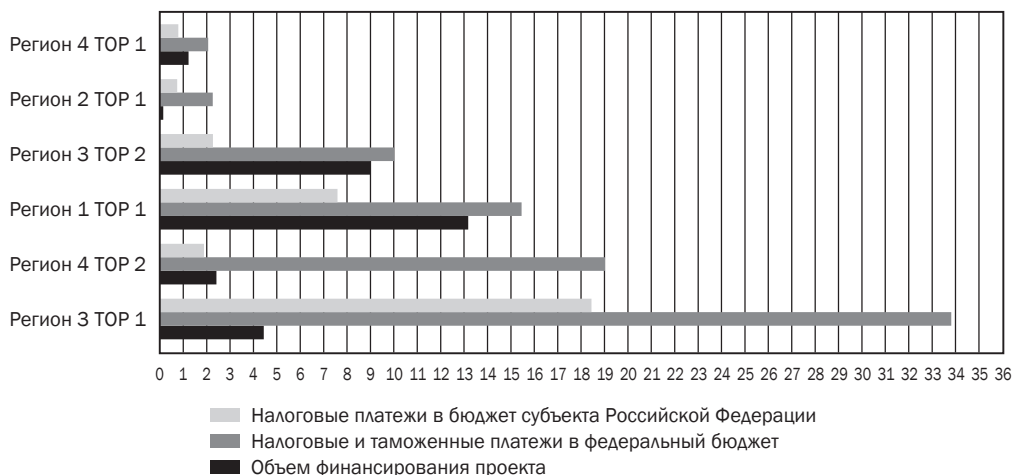
Как видно из рис. 6, наибольшая загрузка автотранспортной инфраструктуры на 10-й год реализации проекта достигнет 100 %. Самый низкий уровень — 33 %, а в большинстве TOP загрузка объектов автотранспортной инфраструктуры должна достичь более 50 %.

По расчетам, среднее значение использования якорными резидентами инфраструктуры на всех TOP превысит 50 % от общего объема использования по всем видам инфраструктуры. Наибольшая доля потребления якорными резидентами будет достигнута в электроснабжении (78 %), газоснабжении (76 %) и автотранспортной инфраструктуре (68 %). Наименьшие показатели (64 и 65 %) — в теплоснабжении и водоснабжении соответственно. Основная доля потребления инфраструктуры будет обеспечена за счет планируемого привлечения в TOP крупных якорных резидентов.

Объем финансирования проектов из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ и отчисления в бюджет по всем TOP за десять лет приведен на рис. 7.

Рисунок 7

Объем бюджетного финансирования проекта и налоговые отчисления в бюджет, млрд руб.

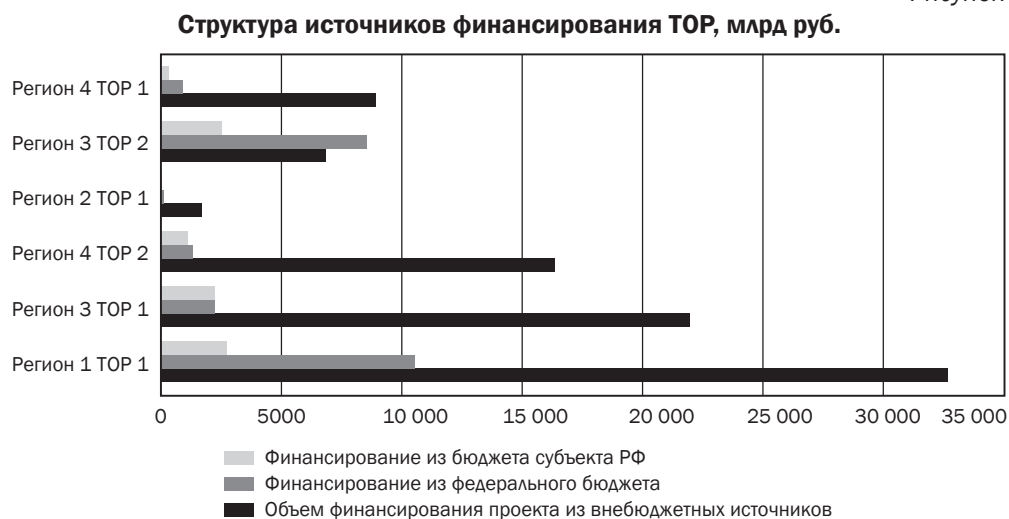


Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.

Как видно из рис. 7, за десять лет реализации проектов количество налоговых отчислений превышает сумму финансирования из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ во всех ТОР. Наибольшие показатели в процентном отношении у Региона 2 ТОР 1, Региона 3 ТОР 1 и Региона 4 ТОР 1. При этом, несмотря на то что в процентном выражении самый высокий показатель у Региона 2 ТОР 1, у него же минимальные значения в количественном выражении как по налоговым отчислениям, так и по финансированию. При поддержке данной ТОР необходимо оценивать риск непривлечения резидентов в связи с небольшой налоговой отдачей от функционирования данной ТОР. У остальных ТОР показатели значительно ниже. Для них необходимо применять дополнительные критерии оценки эффективности: создание новых высокопроизводительных рабочих мест, развитие территории и т. д.

Структура источников финансирования ТОР приведена в табл. 1 и на рис. 8.

Рисунок 8



Источник: расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ.

Как видно из полученных данных, внебюджетные источники в пяти из шести ТОР значительно превышают суммы инвестиций из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. В одной ТОР — Регион 3 ТОР 2 — сумма инвестиций из бюджета превышает сумму внебюджетных инвестиций. При анализе паспортов КИПР ТОР выявлено также, что у ТОР с наименьшим объемом финансирования больше налоговые отчисления в процентном отношении к объему бюджетного финансирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Создание территорий опережающего развития является одним из приоритетных направлений развития Дальнего Востока. ТОР обеспечат для резидентов привлекательные условия функционирования, связанные в первую очередь с налоговыми льготами, и финансирование инфраструктуры со стороны государства. При этом такое финансирование предполагает отдачу в форме налоговых отчислений от резидентов ТОР, покрывающих затраты на создание инфраструктуры.

По результатам анализа паспортов комплексных инвестиционных проектов в ТОР на территории Дальнего Востока планируется к размещению не менее шести комплексных инвестиционных проектов, в каждом из которых предполагается от двух до шести крупных якорных резидентов, с большой долей потребления создаваемой инфраструктуры

и высокой производительностью труда. Также якорные резиденты смогут обеспечить необходимый уровень налоговых отчислений, чтобы покрыть расходы федерального бюджета на финансирование инфраструктуры. Данные результаты могут быть достигнуты только при привлечении на ТОР заявленных якорных резидентов или же иных якорных резидентов с теми же объемами выручки и производственных показателей.

Библиография

1. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».
2. Бухвальд Е. М. Институты развития и новые приоритеты региональной политики в России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 6.
3. Ремизова Т. С. Паспорт комплексного инвестиционного проекта как новый инструмент повышения эффективности бюджетных расходов на инвестиционные цели // Вестник Башкирского института социальных технологий. 2015. № 1.
4. Рыкова И. Н., Кораблев Д. В. Приоритизация государственной политики развития Дальнего Востока // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3.
5. Смирнов А. Л., Родионов И. И. Проектное финансирование в России: новые стимулы развития // Банковское дело. 2015. № 3.
6. Смирнов М. А. Территории опережающего развития: высокие риски и необходимость активной государственной отраслевой политики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 6.
7. Сухарев О. С. Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1.
8. Исследование финансовых затрат на создание промышленных парков в России. Аналитический обзор [Электронный ресурс] / Научно-исследовательский финансовый институт. Режим доступа: <http://www.nifi.ru/ru/rss/422-obzor-2810.html>.
9. Хохрякова О. Коррупцию нашли на стройках. Стоимость крупных государственных строек превышала на 20–45 % [Электронный ресурс] / Газета.ру. Режим доступа: http://www.gazeta.ru/realty/2015/02/09_a_6403045.shtml.