

Российская Арктика: оценка и возможности финансового развития*

Е.А. ЗАХАРЧУК, кандидат экономических наук. E-mail: zakhartchouk@mail.ru
А.Ф. ПАСЫНКОВ, кандидат экономических наук, Институт экономики Уральского отделения РАН, Екатеринбург. E-mail: monografia@mail.ru

В условиях нарастающего дефицита финансовых ресурсов государства и частных компаний важно определить источники и возможности финансирования развития Арктического региона, сбалансированность и эффективность генерируемой добавленной стоимости территории. В статье представлен методический подход к формированию финансовых балансов арктических территорий, с выделением каналов оттока и притока ресурсов в уральской части Арктики. На основе анализа полученных результатов выделены основные контуры долгосрочной финансовой стратегии развития арктических территорий.

Ключевые слова: арктические территории, система национальных счетов, финансовый баланс, чистое кредитование/заимствование

При оценке финансового и социально-экономического развития арктических территорий исследователи концентрируются на анализе доступной информационной базы, затрагивающей отдельные сферы деятельности человека: социальной [1], производственной [2], бюджетной [3] и т. п., где объектом исследования выступают Арктический регион (субъект РФ) [4] или крупное поселение (как правило, моногород) [5]. В то же время современные подходы к оценке финансового развития территории нацелены на широкое изучение всех сфер деятельности социально-экономических систем, в том числе промышленных предприятий, сферы услуг, населения, бюджета и т. д. Их взаимосвязи демонстрируют формирование, распределение и перераспределение ресурсов между экономическими агентами и секторами. При этом для арктических территорий создание такой системы оценки осложняется отсутствием как четких административных границ

* Публикация подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 15-02-00647а «Формирование финансового фундамента развития арктических территорий РФ на основе модернизации структуры и динамики движения финансовых потоков», и программы УрО РАН № 14, проект № 15-14-7-13 «Сценарные подходы к реализации уральского вектора освоения и развития российской Арктики в условиях мировой нестабильности».

Арктики, так и информационной базы по финансовому развитию территорий.

Учитывая переход отечественной статистической базы на международные стандарты, для построения системы оценки финансовых потоков арктических территорий целесообразно использовать Систему национальных счетов (СНС) [6, 7, 8].

Рассмотрим основные принципы и ограничения, используемые при исследовании финансовых потоков арктических территорий.

1. Базовым принципом формируемых балансов финансовых потоков является их построение на секторальном подходе к учету экономических операций. Такой подход позволяет оценить «вклад» в развитие территорий с позиции агентов, не «производящих», а «потребляющих» доходы, что соответствует методологии СНС, а также частично решает проблемы по информационному наполнению счетов и показателей территорий.

2. Поскольку невозможно построить полный набор счетов для территориального уровня, предлагается ограничить количество формируемых секторов тремя – это государственное управление, корпорации и домашние хозяйства (объединив нефинансовые и финансовые корпорации в один, без выделения малозначащего сектора «Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства», а сектор «Остальной мир» использовать в качестве балансирующего показателя оттока и притока ресурсов).

3. Логично максимально упростить балансовые соотношения и ввести ряд ограничений и допущений для территориального (точнее, муниципального) уровня. Это относится как к различным досчетам (ненаблюдаемая и скрытая экономическая активность, добавленная стоимость финансового сектора и прочее), так и к строгости построения различных счетов. В данном случае мы используем «фактические» статистические данные территориальных образований, постепенно приводя их к классическому виду СНС.

Группируя доходы и расходы секторов Системы национальных счетов, можно определить, за счет какой деятельности существует арктическая территория, каналы и источники оттока/притока капитала, а также потоки вторичного образования и распределения доходов. В итоге, суммируя все финансовые потоки, образующиеся в конкретной арктической территории, мы получаем общий «финансовый баланс», свидетельствующий об эффективности функционирования экономики территорий.

Формирование финансовых балансов арктических территорий в разрезе институциональных секторов

Сектор «Корпорации» включает коммерческие организации всех форм собственности, в том числе и финансовые. Для обеспечения сопоставимости балансов использование добавленной стоимости сектора рассматривается через следующие показатели:

- оплата труда наемных работников (данные муниципалитетов о начисленной зарплате по территории в разрезе видов экономической деятельности, с поправкой на оплату труда государственного управления);

- налоги во все уровни бюджетной системы – используем показатель валового сбора налогов с территории, чтобы выявить отток/приток финансовых ресурсов через бюджетную систему (источник данных – Федеральная служба по налогам и сборам);

- валовое накопление основного капитала (источник данных – муниципальная статистика, где данный показатель отображается довольно корректно).

В ресурсной части формирования добавленной стоимости предприятий мы отображаем валовую добавленную стоимость (ВДС) предприятий от своей деятельности. Для расчета ВДС предприятий территорий Арктики (а это, как правило – муниципальные образования) предложен «условный» метод нахождения, который заключается в определении доли промышленности в региональном показателе «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами крупных и средних организаций по отдельным видам экономической деятельности», и соотнесение с валовым региональным продуктом. Учитывая тот факт, что промышленность является основой экономического развития практически всех арктических территорий, а также однообразную структуру экономики, мы можем говорить об относительной точности нахождения ВДС.

В ресурсной части **сектора «Государственное управление»** отображается показатель, рассчитанный по сектору «Корпорации», то есть налоги во все уровни бюджетной системы. Расходование денег бюджета, по классификации СНС, проходит по трем статьям:

- оплата труда бюджетников (источники данных – отчеты муниципальных образований);

- инвестиции: как и по предприятиям, в муниципальной статистике выделяется показатель «Инвестиции в основной капитал за счет местных бюджетов», который и используется при построении данного счета;

- прочие расходы (остальные расходы, не направленные на оплату труда служащих и накопление основного капитала) – определяется расчетным путем.

Сектор «Домашние хозяйства» показывает, какая часть добавленной стоимости территории направляется на конечное потребление, а также отток/приток финансовых ресурсов населения в арктических регионах.

Ресурсная часть этого сектора зависима от других секторов – доходы работников предприятий и бюджетников аккумулируются в ресурсном счете. К тому же, если опираться на классическое построение счетов СНС, необходимо выделить трансферты населению, и одним из элементов выступают пособия и выплаты от государственного управления (различные субсидии по ЖКХ, материальная помощь, выплаты и т. д.). Использование ресурсов населения может осуществляться по нескольким направлениям – это конечное потребление, инвестиции, валовое сбережение и трансферты.

Представленный методический подход к определению финансовых потоков следует признать достаточно условным. Но при учете всех крупных финансовых потоков он дает представление о зарождении и расходовании добавленной стоимости территорий с достаточной для данного исследования степенью достоверности.

Отнесение территорий к арктическим

По проблеме отнесения тех или иных территорий и административно-территориальных единиц к объектам Крайнего Севера, Арктики и просто Севера существует большое количество точек зрения, начиная от антропологической и заканчивая чисто географическими [9,10,11]. Для целей данного исследования будем придерживаться позиции, что сухопутная граница Арктики в значительной части ограничена Северным полярным кругом [12].

Сухопутная граница арктических и субарктических районов России довольно протяженная – около 22 600 км, от полуострова Рыбачий на западе до острова Ратманова к Северному полюсу на востоке. Однако освоенность территории, ее заселенность и уровень социально-экономического развития в арктическом и субарктическом поясе РФ отличаются разительно. Изученность и освоенность западноевропейской части Арктики относительно неплохая, здесь достаточно крупные узлы расселения (города Мурманск, Архангельск, Северодвинск), имеется транспортное сообщение с «большой землей». На восточноевропейской части Арктики, географически совпадающей с границами Ненецкого автономного округа, заселенность территории близка к нулю – из крупных населенных пунктов можно отметить лишь столицу округа – Нарьян-Мар. В районе Уральского хребта и западной части Западной Сибири, благодаря добыче различных полезных ископаемых, освоенность арктического побережья РФ самая высокая – здесь и Воркутинский центр угледобычи,

газодобывающие – Салехард, Надым и Новый Уренгой, никелевая столица России – г. Норильск. В то же время восточная часть арктического пояса страны практически не освоена и не заселена – вплоть до г. Анадырь присутствие человека сильно ограничено.

Развитие арктического побережья РФ будет основываться, в первую очередь, на добыче полезных ископаемых, в качестве объектов исследования были выделены территории от границ Ненецкого автономного округа до Красноярского края. По выбранным статистическим районам и были сформированы балансы доходов и расходов арктических территорий за 2011 г. (как наиболее полное по имеющимся базам данных муниципальных образований) [13].

Финансовые потоки арктических территорий

Сформированные счета территорий представляют собой достаточно сложную балансовую систему формирования и распределения добавленной стоимости арктических регионов [14], результирующим показателем которых выступают расчетные данные чистого кредитования/заимствования институциональных секторов [15]. Используя логику секторального построения счетов, рассмотрим структуру движения финансовых потоков арктических территорий.

Сектор «Корпорации». Предприятия и организации промышленности сырьевой направленности составляют ядро экономического развития арктических территорий.

Обеспечивается ли баланс доходов и расходов предприятий в зоне Арктики, и насколько сильны те или иные тенденции по оттоку и притоку капитала? Для ответа на эти вопросы мы соотнесли добавленную стоимость, генерируемую предприятиями и организациями Арктики, с чистым кредитованием/заимствованием из других территорий РФ (рис. 1). Логика построения данного графика следующая: если существует отток капитала, то в положительном поле координат показывается общая ВДС предприятий, а в отрицательном – отток денежных средств с территории, за счет ВДС сектора «Корпорации». В обратном случае, при притоке капитала на отдельную территорию, нижний столбик указывает на сформированную добавленную стоимость корпораций, а верхний – на сумму положительного сальдо денежных потоков (чистое заимствование).

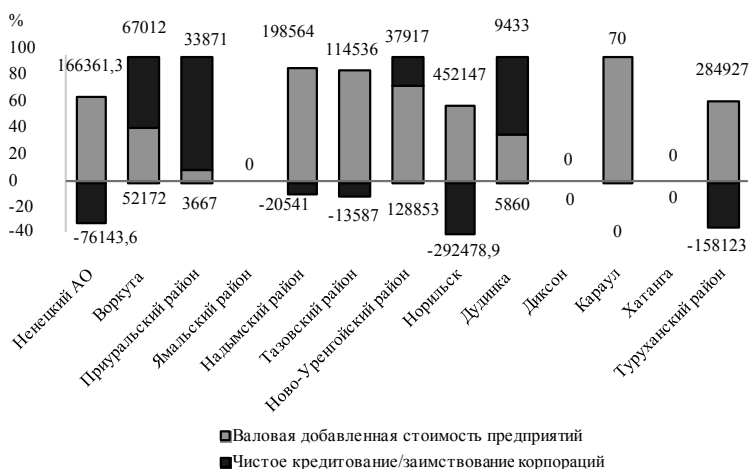


Рис. 1. Соотношение добавленной стоимости арктических территорий РФ и чистого кредитования/заимствования сектора «Корпорации» в 2011 г., % (левая шкала), млн руб.

Согласно расчетам, добавленная стоимость предприятий Уральной Арктики составила около 1407 млрд руб., чистый отток капитала – около 413 млрд руб. Добавленная стоимость сектора «Корпорации», на взгляд авторов, сильно занижена из-за невозможности включения в нее экспортных налогов и платежей, а также использования вертикально интегрированными корпорациями внутренних цен на добываемое сырье. По предварительным расчетам, добавленная стоимость, при учете всех составляющих, могла быть минимум в полтора раза выше, а отток капитала превысил бы 1 трлн руб.

Как видно из рисунка 1, финансовые балансы территорий сильно разнятся. У Ямальского района, Диксона и Хатанги балансы равны нулю из-за официального отсутствия промышленности на этих территориях. Активно привлекают финансовые ресурсы Воркута (больше, чем добавленной стоимости), Приуральский район (в девять раз превышает ВДС), Дудинка (почти в два раза). Небольшой приток у Ново-Уренгойского района. Оттоки капитала наблюдаются у Надымского и Тазовского районов ЯНАО, в среднем около 10% от ВДС. Лидерами по оттоку финансовых ресурсов

в 2011 г. стали Ненецкий АО (почти 45% от ВДС), Туруханский район (свыше 55%) и Норильск (почти 65%!). Значительная часть средств предприятий выводится через налоговую систему – около 44% в общем объеме израсходованных средств. Наибольшая налоговая нагрузка приходится на предприятия газовой отрасли – Надымский (почти 94 млрд руб.), Ново-Уренгойский (свыше 60 млрд) и Тазовский районы (50 млрд), а также Норильск – он перечислил свыше 77 млрд руб. в бюджеты всех уровней.

Второй затратной статьей предприятий Арктики выступают инвестиции – на них в 2011 г. израсходовано почти 350 млрд руб. (35% от общего бюджета корпораций). Расходы на персонал составляют около 20% от использованных ресурсов, причем самым «экономным» оказался Туруханский район, где закончена основная инвестиционная фаза по Ванкорскому месторождению нефти [6].

Сектор «Государственное управление». В соответствии с государственной политикой по централизации доходов бюджета на федеральном уровне арктические территории перечислили более 436 млрд руб. во все уровни бюджетной системы, в их распоряжении остался лишь 71 млрд (16% доходов) (рис. 2). Конечно, в данном исследовании не охвачены другие платежи и трансферты населению районов из федеральных и региональных бюджетов – тогда расходная часть могла бы быть и выше.



Рис. 2. Соотношение перечисленных налогов во все уровни бюджетной системы и остающихся в распоряжении районов, 2011 г., млн руб.

Поэтому в рамках существующей системы налоговой и статистической отчетности можно сказать, что через данный канал

финансовых потоков также происходит переток ресурсов на другие территории. И здесь ситуация разная – есть дотационные территории (Диксон, Караул, Хатанга, Приуральский и районы Ямала), которые расходуют больше, чем перечисляют налогов. Ненецкий АО и Норильск неплохо выглядят на фоне остальных – у них остается около 20% собранных налогов, у других ситуация намного хуже – в Надымском районе и Воркуте остается всего лишь 5–6% от валового сбора налоговых платежей. Соответственно, наибольший вклад в доходы бюджетов вносят Надымский район и Норильск, на остальные нефте- и газодобывающие провинции приходится около 10–14%, отдаленные районы (Караул, Хатанга, Дудинка и Диксон, а также два района ЯНАО) имеют результат, близкий к нулю.

Сектор «Домашние хозяйства». Информационная база этого сектора наиболее полная и достоверная в рамках данных счетов. Есть сложности по формированию таких показателей, как инвестиции домашних хозяйств и трансферты (полученные и переданные) и доходы малого бизнеса, однако в целом крупные потоки домашних хозяйств представлены. В общем домашние хозяйства рассматриваемой зоны заработали за 2011 г. около 228 млрд руб., из них львиную долю заплатили корпорации (≈ 209 млрд руб.), меньше занимают заработные платы, выплачиваемые из бюджетов (чуть более 14 млрд руб.), и государственные трансферты (менее 5 млрд руб.).

Сложилась стандартная для России ситуация: для дотационных районов, где отсутствует промышленность (Хатанга, Караул, Диксон и Ямальский р-н), бюджетные источники в формировании доходов населения становятся определяющими, так как других рабочих мест практически нет. Интересная ситуация сложилась в Ненецком АО – при высокой зарплате и занятости в секторе корпораций, государственный сектор составляет около 10%. Единственным объяснением может служить высокая концентрация населения Ненецкого АО в столице округа – г. Нарьян-Мар, где сосредоточены основные социальные учреждения и управленческий персонал. У остальных промышленно развитых районов государственный сектор в образовании доходов населения занимает от долей до нескольких процентов, в зависимости от общего уровня заработных плат.

Другим срезом потоков доходов и расходов домашних хозяйств является баланс их использования на территории района,

что показывает наличие оттока или притока ресурсов через данный сектор (рис. 3). Единственным регионом с положительным сальдо баланса оказался Ненецкий автономный округ, у которого было израсходовано на 275 млн руб. больше, чем получено доходов. Это можно объяснить более совершенной статистической базой, так как данные использовались в целом по региону, а также включением в них информации по малому бизнесу.

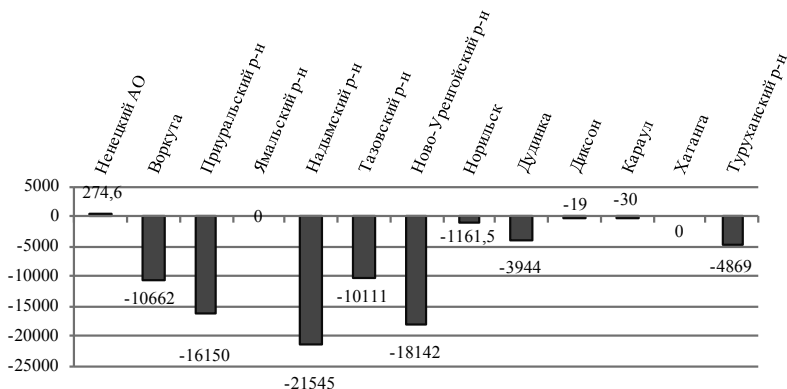


Рис. 3. Чистое кредитование/заимствование сектора домашних хозяйств арктических территорий за 2011 г., млн руб.

Остальные районы Арктики показали отрицательную динамику по балансу доходов и расходов домашних хозяйств, т. е. наличие отток денежных ресурсов в другие регионы страны. В лидерах здесь Тазовский район, у которого около 80% доходов населения «утекает» на другие территории, что говорит о высокой доле работников, занятых «вахтовым методом». Чуть лучше обстоят дела в Туруханском районе Красноярского края (отток – более 65%), Приуральском (70%), Надымском (53%) и Ново-Уренгойском (38%) районах ЯНАО, и что удивительно – в Воркуте (63%). В последнем районе, возможно, сыграла роль отчетность строителей газопроводов, которые работают вахтовым методом. Несколько удивил Норильск, у которого практически полностью балансируются доходы и расходы населения – скорее всего, сказывается оторванность города от «большой земли». Таким образом, в целом по рассматриваемым районам Арктики работниками было вывезено более 83 млрд руб., или 38% полученных доходов.

Выводы и предложения

Учитывая все вышесказанное, можно сформулировать ряд предложений органам государственной власти в части повышения устойчивости финансового развития арктических территорий.

1. Для поддержания присутствия в Арктической зоне необходимо рассмотреть вопрос об увеличении финансирования депрессивных территорий в виде создания дополнительных рабочих мест в таких муниципальных образованиях. Хотя бы небольшая поддержка со стороны государства через финансирование различных метеорологических станций, портов и т. д. позволит облегчить освоение территорий в будущем.

2. Необходима разработка государственной политики в области расселения арктических территорий. Вообще, перед разработкой схем, определением сроков и вариантов реализации экономической политики освоения территории должна быть создана схема размещения жителей (рабочих ресурсов) на ней в период освоения и эксплуатации месторождений. В процессе формирования и описания балансов арктических территорий была выявлена закономерность: чем выше концентрация населения района, тем меньше отток ресурсов с территории. По линии домашних хозяйств зарплата тратится преимущественно в муниципальном образовании, больше ресурсов поступает в местные бюджеты, а корпорации размещают свои производственные базы на постоянной основе. Таким образом, в крупных центрах расселения экономика становится более сбалансированной и устойчивой. Именно развитие сервисных отраслей, комплементарных к основной (градообразующей) деятельности, позволяет снизить отток финансовых ресурсов из территорий практически по всем каналам, а также увеличить их добавленную стоимость за счет повторного вовлечения финансовых ресурсов в условиях развития местного производства.

3. Создание «Фонда развития Арктики» из имеющихся избыточных финансовых ресурсов, когда часть доходов направлялась бы не в общероссийский «котел», а аккумулировалась для развития Арктической зоны РФ и последующей социальной защиты оседлого населения. Такой механизм целевого изъятия ренты применяется у нас на федеральном уровне, существует он и в ряде нефтедобывающих стран (Норвегия, Катар и т. д.). Причем предлагается целевой характер использования средств

фонда: на развитие инфраструктуры арктических территорий, в том числе социальной, и строительство транспортных узлов. Важным направлением использования ресурсов фонда должна стать социальная защищенность граждан, отработавших долгое время в непростых условиях Арктики, в виде дополнительных пенсий, пособий, помощи с переездом на «большую землю».

4. Базовой целью формирования стратегии развития Арктики на 15–20 лет является определение оптимальных условий финансового развития арктических территорий, с учетом балансов формирования и распределения добавленной стоимости по секторам [15]. Поэтому логичны следующие конкретные предложения по формированию системы финансового обеспечения Арктической зоны:

- контроль сферы управления финансовыми ресурсами «Фонда развития Арктики» необходимо передать государственной комиссии по вопросам развития Арктики с обязательным закреплением целевого статуса;

- источником наполнения фонда сделать налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), собираемый с месторождений Арктической зоны, в полном или частичном объеме. Такой механизм ранее существовал при зачислении части НДПИ в доходы региональных бюджетов, сейчас можно использовать эти финансовые ресурсы на развитие Арктической зоны в целом, убрав региональную привязку;

- для закрепления условия целевого использования средств и контроля за финансовой деятельностью хозяйствующих субъектов необходимо создание отдельного банка (Арктический банк) либо структуры в государственном банке (ВТБ, ВЭБ, Сбербанк), задачей которых является отдельный учет экономических операций арктических территорий и фонда, а также льготное кредитование из временно свободных денежных средств: домашних хозяйств (в первую очередь, ипотечное кредитование новых поселений), региональных и муниципальных образований (на развитие инфраструктуры городов и поселков), корпораций (на цели, не связанные с инвестиционной деятельностью). Размещение отделений такого банка в труднодоступных районах Арктики позволило бы контролировать эффективное расходование средств и повысило бы доступность банковского обслуживания для участников хозяйственной деятельности;

- использование средств фонда должно основываться на принципах государственно-частного партнерства, то есть софинансирования инфраструктурных проектов бизнес-структурами, заинтересованными в развитии арктических территорий. Обязательным условием такого участия должно быть использование собственных средств компаний, с предоставлением льготного режима пользования такими объектами;

- в случае использования нефтегазодобывающими компаниями льготных налоговых режимов на территориях нового освоения необходимо законодательно обязать корпорации направлять часть добавленной стоимости (3–5%) предприятий в Фонд развития Арктики, для социальной защиты населения;

- в целях привлечения инвестиций надо ввести особый налоговый режим для малого бизнеса и населения (вплоть до отмены всех налогов и сборов) на 10–20 лет, контроль за соблюдением правил режима можно возложить на Арктический банк.

В целом при разработке стратегии финансового развития территории необходим принцип системности принятия решений, то есть взаимоувязка целей и задач развития региона по различным секторам хозяйственной деятельности. Из-за точечного освоения природных ресурсов Арктики, практикуемого в настоящее время, несут потери все: корпорации – вследствие громадных инвестиционных и эксплуатационных расходов и отсутствия инфраструктуры, бюджет – от различных льгот по освоению и снижения налогооблагаемой базы: работники считают себя временными людьми в Арктике и требуют повышенную заработную плату из-за социальной необустроенности. Четкий долгосрочный план финансового развития территорий позволит определить как внешние и внутренние потоки формирования и распределения добавленной стоимости, так и источники финансирования затрат на инфраструктуру территории.

Для освоения северных, полярных и арктических территорий потребуется строительство объектов инфраструктуры с большим сроком окупаемости и эксплуатации (населенные пункты, энергетика и транспорт) с планированием финансовых потоков в течение 15–20 лет (с перспективой до 40–50 лет).

Решение данных вопросов позволит оздоровить финансовые потоки Арктического региона, повысить их устойчивость и улучшить социально-экономическое развитие.

Литература

1. Корчак Е. А. Благополучие населения северных и арктических регионов России // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3. – С. 300.
2. Павлов К., Селин В., Селин И. Российская Арктика: современное состояние и перспективы развития // Общество и экономика. – 2012. – № 3–4. – С. 180–192.
3. Никулкина И. В. Государственная финансовая политика развития Арктической зоны Российской Федерации как ключевой фактор социально-экономического развития арктических территорий // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – № 48. – С. 18–25.
4. Гайнанов Д. А., Кириллова С. А., Кузнецова Ю. А. Российская Арктика в контексте устойчивого развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 6 (30). – С. 79–89.
5. Российская Арктика: современная парадигма развития / Под ред. акад. А. И. Татаркина. – СПб.: Нестор-История, 2014. – 844 с.
6. Развитие региональных экономических счетов и макроэкономических измерений в России / Кам Ю., Масакова И., Татаринев А.; Консорциум по вопр. приклад. эконом. исслед., Канадск. агентство по междунар. развитию [и др.] . – М.: ИЭПП, 2007. – 94 с.
7. Зайцева Ю. С. Международный опыт построения региональных счетов // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – № 34. – С. 7–18.
8. Система национальных счетов 2008 // Европейская комиссия, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Организация Объединенных Наций, Всемирный банк / Нью-Йорк, 2012. URL: unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Russian.pdf (дата обращения: 18.09.2014).
9. Логинов В. Г. Объект и границы севера и Арктики // Журнал экономической теории. – 2012. – № 3. – С. 162–165.
10. Лукин Ю. Ф. Концептуальные подходы к определению внутренних границ и развитию российской Арктики в изменяющемся мире // Арктика и Север. – 2012. – № 6. – С. 94–109.
11. Цветков В. А., Елисеев Д. О. Геоэкономические границы российской Арктики // Проблемы теории и практики управления. – 2013. – № 2. – С. 56–62.
12. Васильев В. В., Селин В. С. Метод комплексного природоохозяйственного районирования и выделение южной границы российской Арктики // Вестник Кольского научного центра РАН. – 2014. – № 1(16). – С. 64–71.
13. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.html>
14. Захарчук Е. А., Пасынков А. Ф. Формирование системы территориальных счетов в России: возможности и перспективы // Журнал экономической теории. – 2013. – № 3. – С. 154–162.
15. Разработка стратегии освоения и системного развития северных, полярных и арктических территорий / Под общ. ред. акад. РАН А. И. Татаркина. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН; СПб.: Нестор-История, 2014.