



Научно-исследовательский финансовый институт
Минфина России

Законодательные и организационно- экономические предпосылки создания и развития ТОСЭР в моногородах

Рыкова Инна Николаевна

д.э.н.,

руководитель Центра отраслевой экономики

6-ое заседание Арктического экспертного клуба ВШЭ-САФУ
«Моногорода в АЗРФ: проблемы и вызовы социально-экономического развития»
23 сентября 2016 г.



Приоритизация бюджетной политики: инфраструктурное развитие

ТОСЭР

Инновационная инфраструктура

Институты развития

Моногорода

Инструменты:

КИПр (комплексный инвестиционный проект),

TIF (Tax Increment Financing)

СПИК (специальный инвестиционный контракт)

Приказ Минфина России от 17.03.2015 N 38н «О Порядке формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований» Приложение № 81

Письмо Минфина России от 10.07.2014 № 16-01-08/332028 Приложение № 16 к Методическим указаниям по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по кодам классификации расходов бюджетов на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов

Постановление Правительства РФ от 30.10.2014 N 1119 "Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры индустриальных парков и технопарков" (вместе с "Правилами отбора субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры индустриальных парков и технопарков")

Перспективы:

- разработка перспективных инструментов повышения высокотехнологичной и инновационной составляющей российской экономики;
- переход от сметного к проектному финансированию;
- создание единого реестра инфраструктурных проектов;
- формирование новой системы оценки эффективности бюджетных инвестиций.



Комплекс взаимосвязанных инвестиционных проектов, включая проекты по созданию новых либо модернизации существующих предприятий различных форм собственности, а также проекты по созданию необходимой для них промышленной, инновационной или иной инфраструктуры, на строительство объектов которой главным распорядителем средств федерального бюджета в очередном финансовом году и плановом периоде планируется предусмотреть бюджетные ассигнования федерального бюджета.

В частности, **проекты по созданию:**

- индустриальных парков и технопарков (промышленных технопарков и технопарков в сфере высоких технологий);
- особых экономических зон;
- инновационных территориальных кластеров;
- территорий опережающего социально-экономического развития;
- **инфраструктуры в моногородах.**

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, структуру 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.



Компетенции НИФИ для Минфина России

Ведение реестра (каталог), систематизирующего практику создания ТОР, обеспечения их инфраструктурой, наполнения резидентами, а также оценка перспектив и основных рисков ТОР, оценка синхронизации планов развития инфраструктуры ТОР и производственной мощности резидентов, включая особенности стадий развития, текущего состояния и функционирования инфраструктуры ТОР

Подготовка аналитических отчетов по результатам оценки социально-экономической и бюджетной эффективности создания ТОР на основании анализа паспортов комплексных инвестиционных проектов ТОР, поступающих в Минфин РФ на рассмотрение

Подготовка методических рекомендаций и проектов нормативно-правовых актов по совершенствованию института ТОР, включая процедуры администрирования и обеспечения ресурсами, выработки целевых индикаторов развития, а также механизмов мониторинга и контроля их достижения, предложения по внесению изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность ТОР.

Проведение экспертизы проектов и подготовка Заключений по всем КИПРам, поступающим в Министерство финансов Российской Федерации.

**НИФИ – имеет полный реестр по всем КИПРам в рамках ОБАС
(конфиденциальные данные)**

Польские уроки для ТОСЭР

До 2000-х ОЭЗ применялись с переменным успехом как механизм внутренней региональной политики Польши. Бум стал возможен после того как был «сформирован» спрос - Польша входила в ЕС, где налоговые льготы жестко регулируются. Инвесторам из Западной Европы открывались **возможности для оптимизации** и, одновременно, для **«субсидируемого» выхода на польский рынок** (по факту и на рынок соседних стран благодаря удачному транспортному положению)

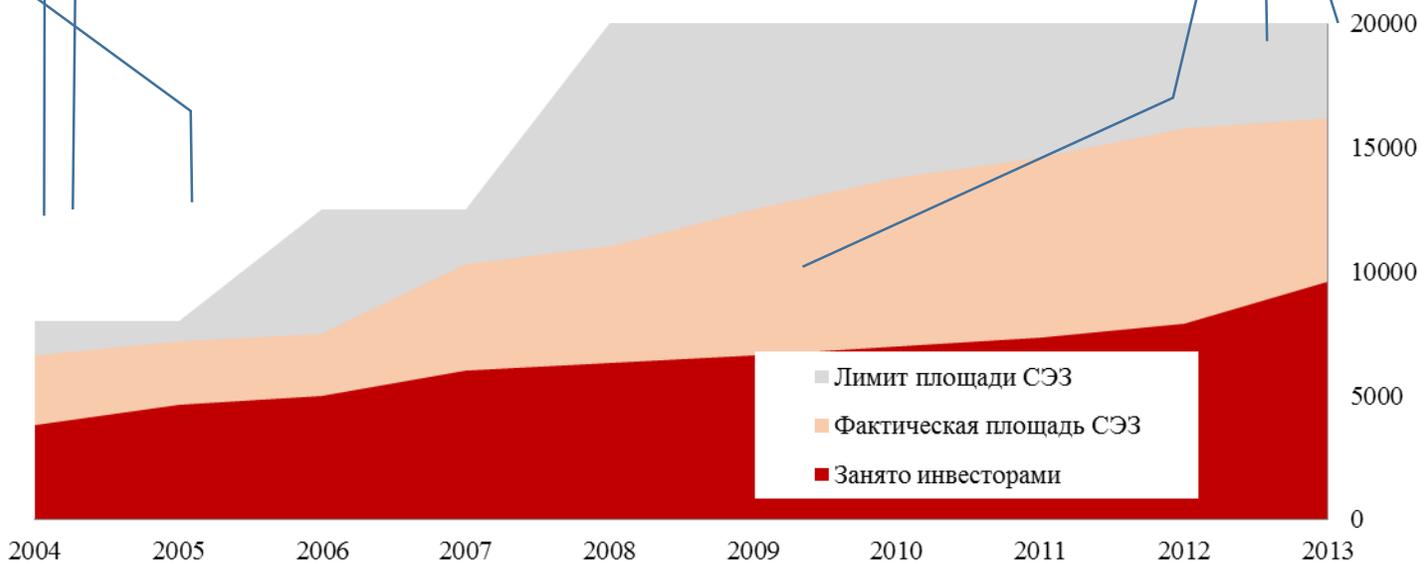
Успешный старт дал основания для расширения площади ОЭЗ

Следующее расширение состоялось снова после 50% заполняемости площадей

Польша сравнительно легко перенесла кризис 2007-2008 гг., однако спрос на ОЭЗы резко упал (емкость внутреннего рынка была исчерпана, до истечения льгот оставалось уже сравнительно мало времени)

Чтобы простимулировать инвесторов Польше удастся добиться **расширения сроков деятельности ОЭЗ до 2026 г.**, что вызвало определенный приток инвестиций

На обсуждении проект о смягчении требований к получению статуса ОЭЗ для новых территорий. Нужно отметить, что и ранее эти требования были крайне не велики... Высока роль местных органов власти



- ✓ 1700 резидентов
- ✓ 1,6 трлн. рублей инвестиций
- ✓ 270 тыс. рабочих мест
- ✓ верхние строчки в международных рейтингах ОЭЗ

- ✓ «Европейский Китай»
- ✓ нерезиденты формируют 30% ВВП, более 30% занятости
- ✓ закрыты крупнейшие предприятия (в т.ч. под ОЭЗ)
- ✓ внешний долг 70% ВВП
- ✓ пустуют огромные территории



В 2016 году на рассмотрение поступили паспорта комплексных инвестиционных проектов по созданию ТОР:

- ТОР «Южная», Сахалинская область; ТОР «Горный воздух», Сахалинская область; ТОР «Михайловский», Приморский край; ТОР «Большой Камень», Приморский край; ТОР «Белогорск», Амурская область; ТОР «Беринговский» Чукотский автономный округ; ТОР «Камчатка», Камчатский край; ТОР «Кангалассы», Республика Саха (Якутия); ТОР «Надеждинская», Приморский край; ТОР «Парус», Хабаровский край; ТОР «Приамурская», Амурская область; ТОР «Хабаровск», Хабаровский край, ТОР «Амуру-Хинганская» ЕАО, моногород Каспийск

Присутствие риска высокой степени зависимости загрузки объектов инфраструктуры КИПР от потребности одного резидента КИПР выявлено в пяти ТОР:

- ТОР «Горный воздух», Сахалинская область;
- ТОР «Большой Камень», Приморский край;
- ТОР «Белогорск», Амурская область;
- ТОР «Камчатка», Камчатский край;
- ТОР «Приамурская», Амурская область.

Ошибочно указан тип резидента (называют резидента якорным, хотя доля инвестиций менее 5% в общем объеме инвестиций) в шести ТОР:

- ТОР «Горный воздух», Сахалинская область;
- ТОР «Белогорск», Амурская область;
- ТОР «Камчатка», Камчатский край;
- ТОР «Кангалассы», Республика Саха (Якутия);
- ТОР «Приамурская», Амурская область;
- ТОР «Хабаровск», Хабаровский край.

Так же выявлено, что резидент ООО «Невада-Восток» присутствует в ТОР «Камчатка» в ТОР «Надеждинская» и в ТОР «Хабаровск», что требует пояснения один ли это резидент для разных ТОР? Если да, необходимо подтверждение того, что в КИПРх представлены финансовые показатели одной компании для разных площадок.

Положительные итоговые заключения отсутствуют

Арифметические ошибки в четырех ТОР:

- ТОР «Южная», Сахалинская область;
- ТОР «Горный воздух», Сахалинская область;
- ТОР «Камчатка», Камчатский край;
- ТОР «Кангалассы», Республика Саха (Якутия).

Во всех ТОР в разделе «Инфраструктура» в энергетической инфраструктуре («Передача») указаны неверные единицы измерения (Гкал), должны быть – Мвт.

Ошибки в заполнении строки «численность типовых резидентов накопленным итогом»

в шести ТОР:

- ТОР «Михайловский», Приморский край;
- ТОР «Беринговский» Чукотский автономный округ;
- ТОР «Камчатка», Камчатский край;
- ТОР «Кангалассы», Республика Саха (Якутия);
- ТОР «Надеждинская», Приморский край;
- ТОР «Хабаровск», Хабаровский край

Нарушение полноты данных во всех ТОР, за исключением:

- ТОР «Белогорск», Амурская область
- ТОР «Парус», Хабаровский край



Цель – разработка для Минфина России инструмента оценки территориального развития, который позволит принимать решение о том, какой механизм можно использовать на конкретной территории, а какой нет

Механизмы территориального развития:

- территории опережающего социально-экономического развития (ТОР)
- особые экономические зоны
- свободные экономические зоны
- зоны территориального развития
- региональные инвестиционные проекты
- моногорода
- промышленные кластеры
- наукограды
- индустриальные парки
- технопарки
- Сколково
- специальные зоны, установленные субъектами РФ (кластеры, технопарки, индустриальные парки и другие «особые» территории, региональные особые экономические зоны)

Цели:

- определить объем выпадающих доходов бюджетной системы Российской Федерации;
- определить неэффективные механизмы
- определить механизмы, дублирующие друг друга по своим функциям, подходам и объемам предоставляемых налоговых преференций;
- установить возможности совершенствования механизмов (например, путем отмены или объединения).



Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России

В соответствии с законодательными актами на всей территории моногорода применяется особый правовой режим ведения предпринимательской деятельности, включающий льготное налогообложение (пониженные ставки по налогу на прибыль организаций, возможность применения специального коэффициента при исчислении НДС, возможность не уплачивать налог на имущество организаций и земельный налог), пониженные ставки тарифов страховых взносов в ГВФ, облегченный порядок осуществления контроля и надзора.

http://minek.rk.gov.ru/file/File/minek/2016/analiz_soc_ek/monogoroda/edinii_perechen_podderjki_monogorodov.pdf

Постановлением Правительства субъектов РФ Об осуществлении деятельности ТОСЭР, например, [Постановление Правительства Ростовской области от 19.04.2016 № 284](#) «Об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития «Гуково»

Преференции резидентам ТОСЭР «Гуково»

✓ Налог на прибыль в течение первых 5 лет			
– федеральный бюджет	2%	→	0%
✓ Страховые взносы			
– Пенсионный фонд	26%	→	6%
– Фонд социального страхования	2,9%	→	1,5%
– Фонд обязательного медицинского страхования	5,1%	→	0,1%
✓ Нулевой коэффициент при расчете НДС в течение первых 2 лет			

Статей 34 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»

Статьями 284.4 и 342.3 Налогового кодекса Российской Федерации

Статьей 58.5 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2015 № 614 «Об особенностях создания ТОСЭР на территориях моногородов»



Требования к созданию территории опережающего развития и согласование с главой моногорода

1

- а) обязательство субъекта Российской Федерации предоставлять сведения, необходимые для ведения реестра резидентов территорий опережающего развития (далее - реестр)
- б) информация об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченном на осуществление взаимодействия с Министерством экономического развития Российской Федерации по ведению реестра;

2

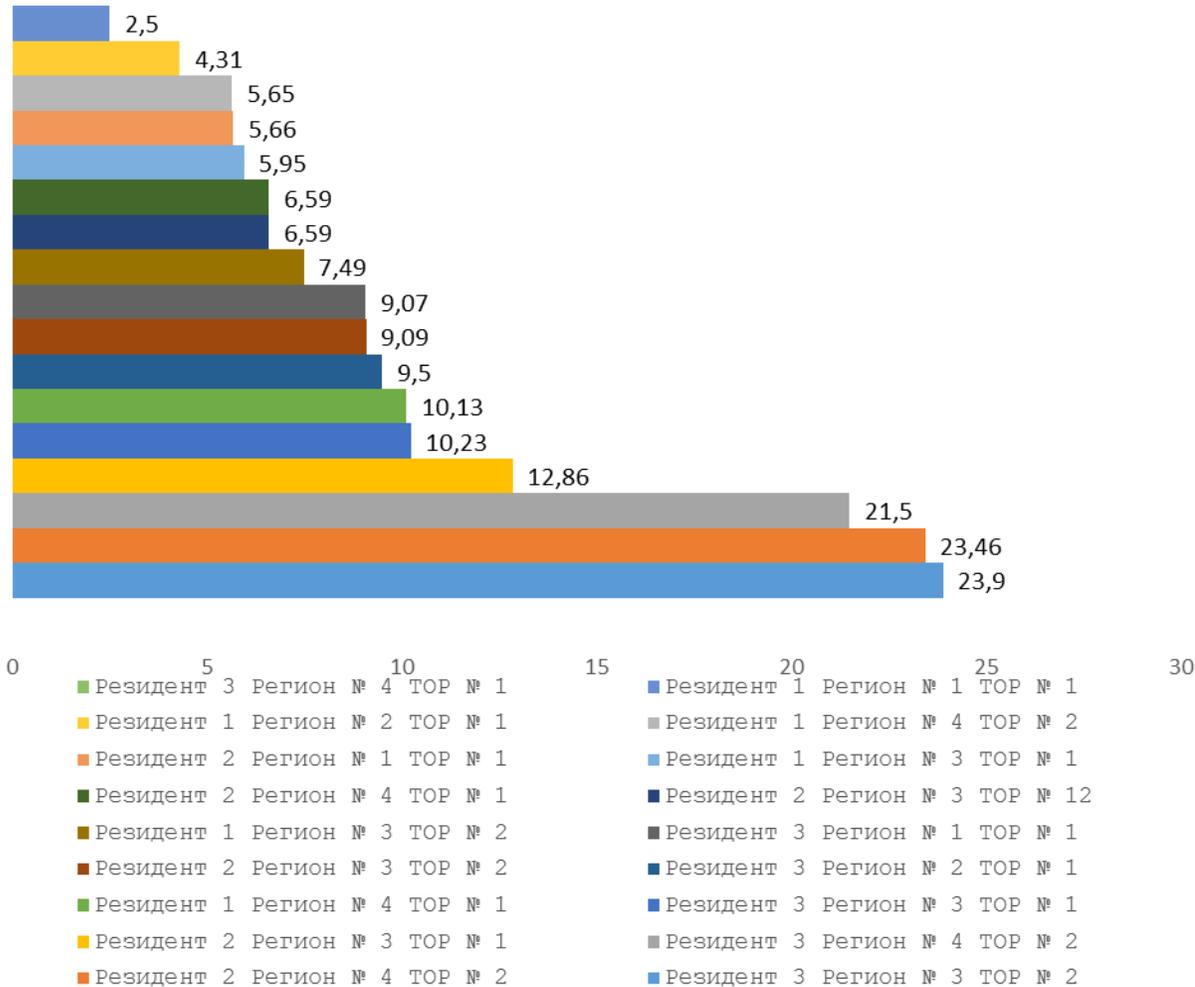
- в) предложения по перечню видов экономической деятельности, осуществление которых допускается в результате реализации инвестиционных проектов, реализуемых резидентами территории опережающего развития (далее - инвестиционные проекты);
- г) предложения по минимальному объему капитальных вложений, осуществляемых в рамках инвестиционных проектов (в том числе по видам экономической деятельности);

3

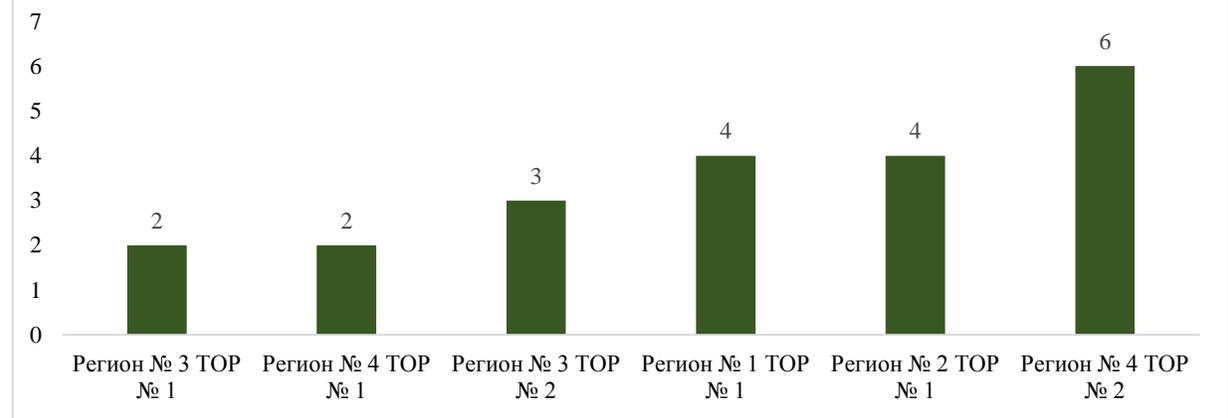
- д) предложения по минимальному количеству новых постоянных рабочих мест, создаваемых в результате реализации инвестиционных проектов;
- е) сведения о прогнозных объемах выпадающих и недополученных доходов бюджета субъекта Российской Федерации, на территории которого предполагается создание территории опережающего развития, а также местного бюджета в связи с созданием и функционированием территории опережающего развития и источниках их покрытия для бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета на период функционирования территории опережающего развития.
- Постановление Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) // СПС ГАРАНТ



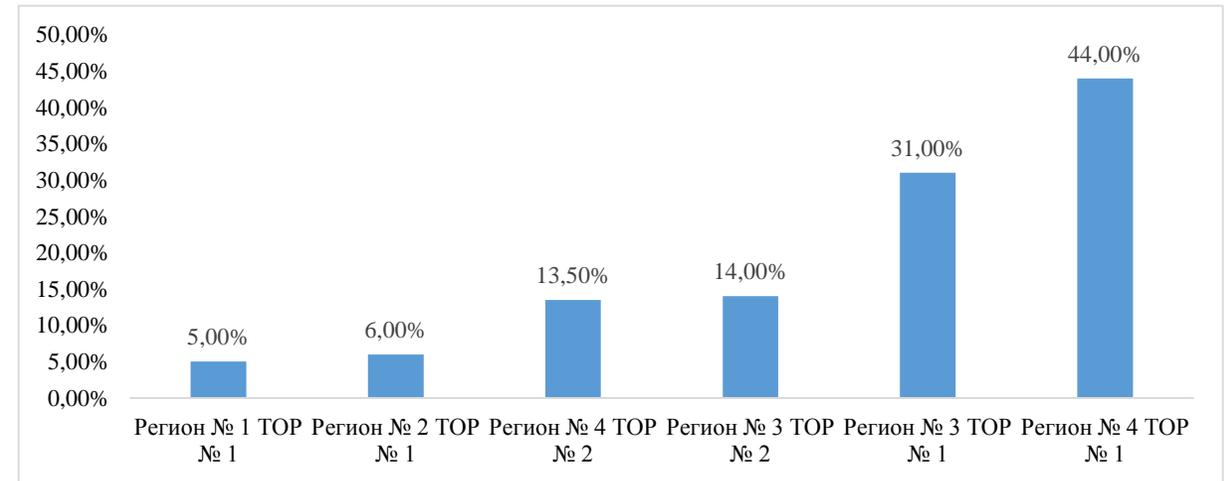
Производительность труда резидентов TOP, млн. руб. на 1 высокопроизводительное рабочее место



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



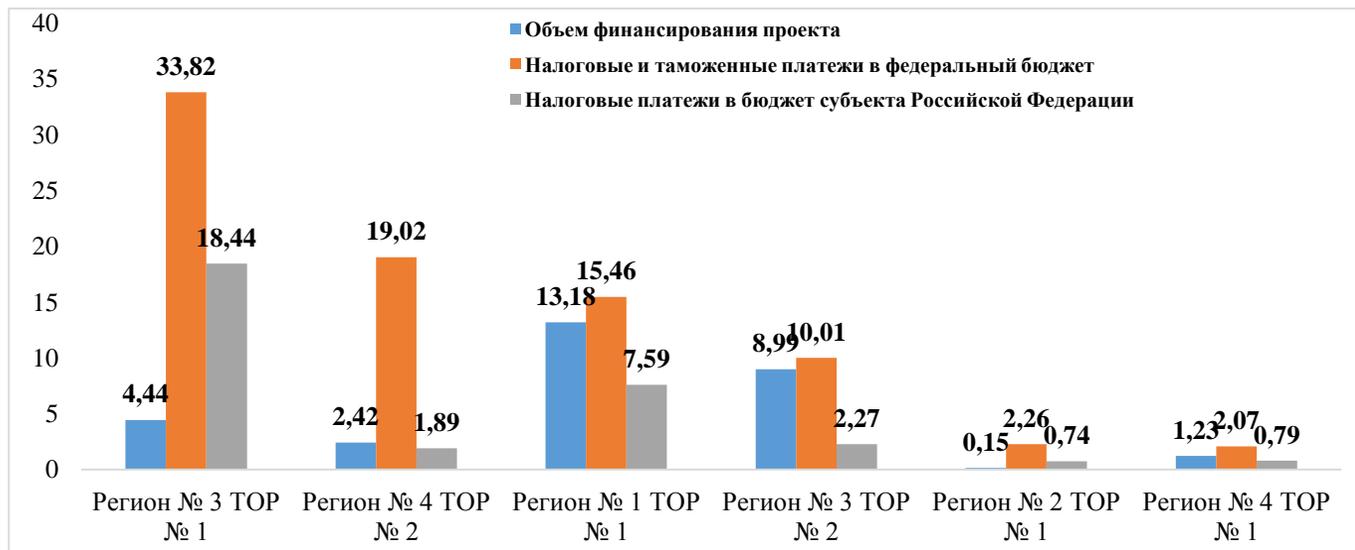
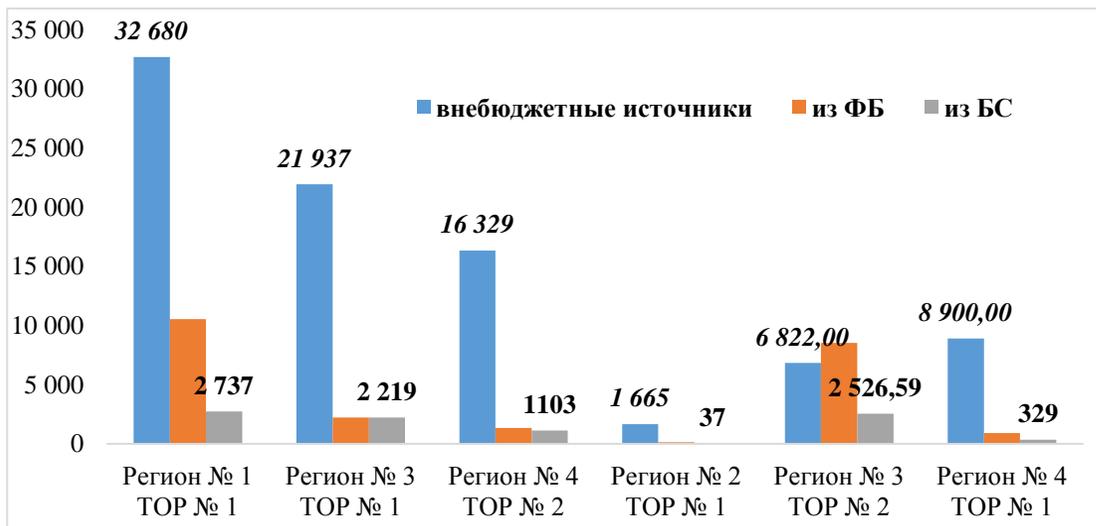
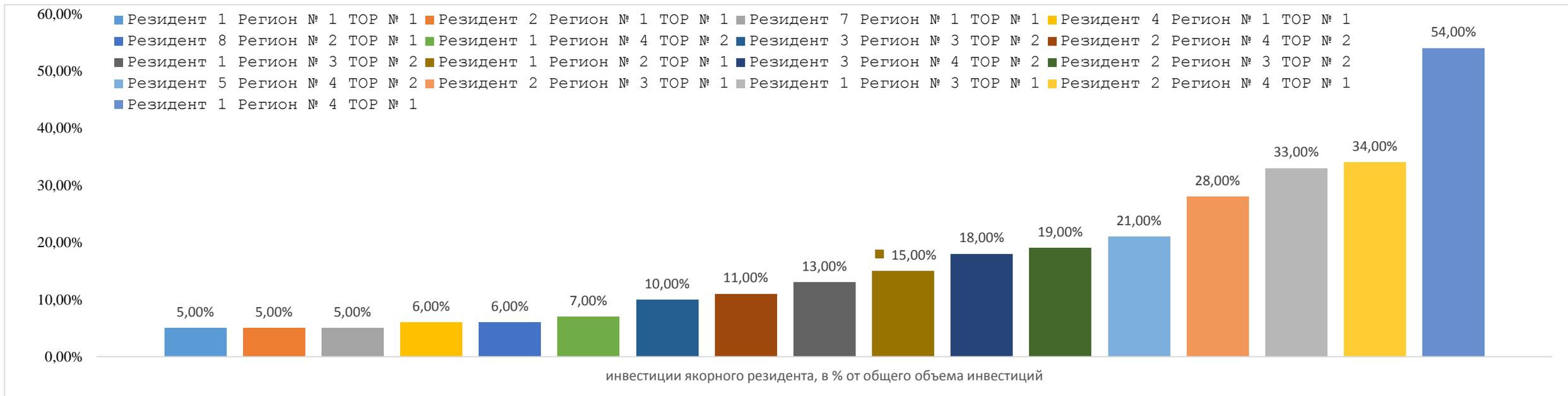
Средний % от инвестиций якорных резидентов от общего объема инвестиций



В связи с конфиденциальностью данных приведены сведения без указания резидентов и ТОРов.



Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России



В связи с конфиденциальностью данных приведены сведения без указания резидентов и ТОРов.

Расчеты Центра отраслевой экономики НИФИ



Требуется внедрение нового проектного подхода

НИФИ ведет разработку для Минфина России ФЗ «Об отраслевых мерах государственной поддержки» (режим конфиденциальности)

Требования к проектам с государственной поддержкой	Критерии необходимости обеспечения наибольшей отдачи в достижении итогового результата за затраченные средства
Обеспечение прямой или косвенной экономической эффективности или социальной результативности	социально-экономическая и коммерческая эффективность проекта
Конкурентный характер выбора цели, способа реализации и формы финансового обеспечения	финансовая и организационная модель проекта
Распределение рисков между субъектами проекта	рыночные, контрактные, акционерные, технологические, инфраструктурные, административные, экологические, социальные, репутационные и иные риски
Публичный и открытый характер подготовки, экспертизы и реализации проектов	прогнозное влияние реализации проекта на потребителей продукции (товаров, работ, услуг), прогнозное влияние реализации проекта на конкурентную среду в соответствующих сферах
Обязательность и регулярность мониторинга, контроля и аудита проектов	качество капитальных вложений и кредитная устойчивость субъекта проекта или хозяйствующего субъекта, создаваемого при его реализации
Обязательность предварительной и итоговой оценки эффективности проектов	ограничения в реализации проекта, связанные с ресурсной базой, рынком сбыта продукции (товаров, работ, услуг), а также с качеством технической и организационной проработки проекта и его управлением
Использование гибких форм и механизмов реализации проекта	стоп-факторы проекта

Бюджетные инвестиции, субсидии, государственные и муниципальные гарантии, средства государственных компаний и корпораций, размещение заказов на поставки товаров (услуг), налоговые и таможенные преференции, СПИК



Требуется внедрение нового проектного подхода

Шаг 1 – Оценка краткосрочных эффектов: окупаемость, бюджетная эффективность

Оценивается общая инвестиционная привлекательность проекта для бюджета. Показатели: NPV бюджета, срок окупаемости бюджетных инвестиций, число рабочих мест, фонд оплаты труда, социальные отчисления. Окупаемые проекты целесообразны для поддержки при наличии ресурсов в бюджете соответствующего уровня, а также в случае если они:

не ведут к закрытию аналогичных производственных мощностей;

не ведут к сокращению занятости на аналогичных предприятиях и смежных предприятиях;

не блокируют возможности для развития смежных отраслей;

не требуют субсидирования операционных затрат.

Шаг 2 – Оценка стратегической важности

В случае если окупаемость проекта составляет 10 и более лет, проект требует экспертизы, включающей: оценку соответствия стратегическим приоритетам государства в отрасли или на территории (согласно действующим или разрабатываемым документам стратегического планирования);

оценку перспектив создания новых рынков или новых сегментов существующих вертикальных рынков;

оценку технологической реализуемости проекта;

экспертизу операционных затрат и оценку рисков для бюджета по необходимости поддержки операционной деятельности проекта).

Шаг 3 – Оценка долгосрочных социально-экономических эффектов

Если экспертиза на этапе 2 дает положительное заключение о стратегической важности проекта, необходимо провести оценку долгосрочных социально-экономических эффектов, включая межотраслевые и межрегиональные эффекты.

Инфраструктурные
эффекты

Экономия
бюджетных средств

Отраслевые эффекты

Эффект лучших
практик

Социальный
эффект

Сервисный
эффект

Прочие эффекты



Критерии определения целесообразности участия государства с учетом влияния на экономический рост

№ п/п	Критерий	Описание	Оценочные значения критерия	Скоринговый балл
1. Критерии экономической эффективности				
1.1	Потребность, загрузка и резерв производств/нагрузка на авто, ж/д дорог, в %, на дату начала реализации проекта и на дату окончания реализации проекта	Критерий позволяет оценить целесообразность реализации проекта и обеспечение максимальной загрузки производств/дорог, что необходимо для оценки того, что экономические показатели в проекте принимают максимально возможные значения, резерв минимален и потребность не превышает резерв	Максимальная загрузка производства	
			70-100%	40
			50-69%	20
			Ниже 49%	5
1.2	Рост объема товаров, работ, услуг, производимых в отрасли ЛПК, в % или % изменения пропускной способности авто, ж/д дорог	Критерий является одним из ключевых критериев экономической эффективности проекта, при реконструкции, модернизации производства	Темп роста объема товаров, работ, услуг	
			120% и выше	50
			101-119%	30
			Ниже 100%	5
1.3	Доля товаров, работ, услуг в общем объеме товаров, работ, услуг региона, страны на последний год реализации проекта	Критерий позволяет оценить значимость реализации проекта для региона, страны	Доля товаров, работ, услуг в общем объеме товаров, работ, услуг региона	
			60% и выше	65
			40-59%	30
			10-39%	10
1.4	Соотношение доли импорта рассматриваемых товаров, работ, услуг на начало реализации проекта и доля импорта рассматриваемых товаров, работ, услуг на конец реализации проекта с учетом результатов реализации проекта	Критерий позволяет оценить значимость реализации проекта для увеличения доли импортозамещения в стране	Средняя доля импортозамещения в стране в течение реализации проекта	
			70% и выше	70
			30-69%	45
			10-29%	20
1.5	Соотношение доли экспорта рассматриваемых товаров, работ, услуг на начало реализации проекта и доля экспорта рассматриваемых товаров, работ, услуг на конец реализации проекта с учетом результатов реализации проекта	Критерий позволяет оценить значимость реализации проекта для увеличения доли экспорта	Средняя доля экспорта в стране в течение реализации проекта	
			80% и выше	70
			40-79%	45
			20-39%	20
2.1	Рост производительности труда, %	Критерий позволяет оценить рост или снижение производительности труда	Темп роста производительности труда	
			130% и выше	60
			110-129%	40
			Ниже 109%	15
2.2	Динамика увеличения числа созданных рабочих мест	Критерий позволяет оценить рост рабочих мест в рассматриваемой сфере, регионе, создание дополнительных рабочих мест в регионе, стране	Темп роста числа созданных рабочих мест в течение реализации проекта	
			125% и выше	50
			100-124%	35
2. Критерии социальной эффективности				



Повышение эффективности мер господдержки

- выбор размещения производств с учетом существующих механизмов государственной поддержки (моногорода, территории опережающего развития, индустриальные парки).

Пример расчета государственной субсидии на инфраструктуру с учетом изменения механизма финансирования по аналогии с ПП № 1119.

Вид проекта	Да/нет	Площадь			Предельный объем возмещения		
		ИП или ТП			на единицу площади		
Проект ЛПК		да			на 1 га общей площади территории		
Наименование показателя	1-й год	2-й год	3-й год	Годы предоставления субсидий			
				1-й год	2-й год	3-й год	
Затраты субъекта Российской Федерации на инфраструктуру, подлежащие возмещению							
Налоговые и таможенные платежи в соответствии, уплаченные резидентами в федеральный бюджет - налог на прибыль организаций (100%), акцизы на автомобили легковые и мотоциклы (100%), НДС (50%), ввозные таможенные пошлины (50%)							
(в случае реализации проекта реиндустриализации - с учетом уменьшения значения данного показателя)							
Коэффициент использования инфраструктуры (φ_{i-1})							
Комментарий: учитывается только по проектам, дата начала реализации которых более 7 лет назад (иначе $\varphi_{i-1} = 1$)							
1-ый год							
Лимит (L)	0,00	0,00	0,00				
Возмещение (C)	0,00	0,00	0,00				
Макс. возможный размер субсидии					0,05		
2-ой год							
Лимит (L)		0,00	0,00		0,00		
Возмещение (C)		0,00	0,00		0,00		
Макс. возможный размер субсидии						0,00	
3-ий год							
Лимит (L)			0,00		0,00	0,00	
Возмещение (C)			0,00		0,00	0,00	
Макс. возможный размер субсидии						0,00	



Предложения при создании инфраструктуры ТОР

Соблюдать новый порядок субсидирования резидентов ТОР, предусмотрев систему налогообложения, при которой будут уплачиваться в полном объеме федеральные и региональные налоги, что связано с возможным получением эффекта в виде притока финансовых ресурсов в казну государства в размере 39 млрд руб. в течение первых 5 лет реализации проектов ТОР

Минимизировать пороговые значения выручки, добавленной стоимости и количества высокопроизводительных рабочих мест, так как фактически созданные ТОР не достигают ранее утвержденных целевых индикаторов оценки.

Определить новые границы взаимоотношений государства и бизнеса, повышая инвестиционную привлекательность проектов ТОР для иностранных резидентов.



**Научно-исследовательский финансовый институт
Минфина России**

Спасибо за внимание!

**Рыкова Инна Николаевна
д.э.н.,
руководитель Центра отраслевой экономики**

`rykova@nifi.ru`