

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СЧЕТОВ В РОССИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ¹

Е. А. Захарчук, А. Ф. Пасынков

В статье рассмотрен комплекс методологических и методических проблем, возникающих при построении Системы территориальных счетов в России и за рубежом. Обоснована авторская позиция по теоретическому обоснованию архитектуры формирования Системы территориальных счетов на региональном и муниципальном уровнях управления. Выделены основные элементы и взаимосвязи, рассмотрены основные принципы и ограничения, заложенные в методологию построения Системы территориальных счетов.

Используемые в зарубежной и российской практике показатели эффективности экономического развития национальных государств и их регионов в значительной мере опираются на международную систему оценки экономической деятельности — Систему национальных счетов (СНС).

Несмотря на массовое внедрение в мире принципов национального счетоводства на уровне государств, региональные, или субнациональные, счета (*regional accounts*) в Системе национальных счетов занимают довольно скромное место, поскольку она выполняет функции описания, в основном, макроэкономических процессов и результатов деятельности экономики.

Наиболее полные системы региональных счетов традиционно представлены в странах англосаксонской группы. Это неудивительно, так как создание самой СНС проводилось учеными из США и Великобритании, и, соответственно, они являются лидерами в исследованиях в этой области. Также несомненный вклад в практическую реализацию концепции системы региональных счетов внесли страны — участницы Европейского союза, на сегодняшний день имеющие наиболее полную и структурированную систему оценки межрегиональных различий, применяемую во всех странах ЕС. Необходимо особо отметить региональные счета Канады, которая, единственная из всех стран, разрабатывает межрегиональные таблицы «затраты — выпуск» (более подробно см. [1]). В целом рассматривая региональный уровень формирования Системы национальных счетов, можно отметить, что практически все страны (в т. ч. и Россия) стараются приблизить методологию их построения к национальным

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований. проект № 11-06-00087-а, и при поддержке междисциплинарного проекта УрО РАН №12-М-127-2049 «Энтропийно-вероятностный подход к описанию риска, деградации и устойчивого развития сетей критических инфраструктур».

стандартам СНС, беря за основу валовой региональный продукт или валовые доходы населения.

В то же время в мировой науке остаются нерешенными проблемы формирования методологии «переноса» принципов и методов оценки экономической деятельности в рамках СНС на более низкий уровень — муниципальных (территориальных) образований. При решении таких вопросов зарубежные и отечественные ученые сталкиваются с рядом проблем, в частности:

1) Выбор объекта построения муниципальных счетов. На местном уровне управления ни одна страна мира не пытается сформировать единую систему СНС в рамках существующего административного деления. Дело в том, что существующие между местными территориальными образованиями экономические связи настолько сильны, что даже теоретически невозможно выделить направления потоков между ними. Общий рынок товаров и услуг, нерегистрируемое перемещение трудовых ресурсов и капитала и т. д., существующие в рамках нескольких административно обособленных муниципальных образований, влекут необходимость укрупнения объектов исследования, приводя к появлению так называемых «статистических единиц». С другой стороны, неоднородность муниципалитетов по социально-экономическому развитию и их масштаб требуют проведения сравнительного анализа по сопоставимым по размеру и численности территориальным образованиям, что обуславливает нарезку статистических районов «сверху».

2) Определение источников данных об экономическом развитии территориальных образований. Отсутствие централизованной системы сбора данных об экономическом развитии (сопоставимых с СНС) на местном уровне предопределяет необходимость выработки различных методов формирования массивов данных. Некоторые страны приоритетным для себя считают сбор информации на основе выборочных исследований, другие используют метод «сверху вниз», когда данные по ВРП регионов тем или иным способом «распределяют» между муниципальными образованиями.

3) Выделение межтерриториальных потоков. Анализ зарубежного опыта составления муниципальных счетов показал, что практическое решение данной проблемы не является приоритетным. Исследований в этой области крайне мало, так как, во-первых, это требует затрат огромных ресурсов при неочевидном

возможном результате, и во-вторых, спрос на такую информацию чрезвычайно скуден.

В свете сказанного становится очевидной необходимость разработки новой конструкции формирования показателей и взаимосвязей СНС в территориальном разрезе «регион — муниципальные образования». В этих условиях было бы логичнее выделить это направление СНС в отдельную систему спутниковых счетов — Систему территориальных счетов (СТС).

В первую очередь, при определении методологии расчета показателей СТС, перед нами встал вопрос: какими показателями можно измерить эффективность или благосостояние той или иной локальной территории, опираясь на принципы Системы национальных счетов?

Дело в том, что сама философия СНС построена на предположении, что универсальным «измерителем» благосостояния некой территории выступает величина добавленной стоимости как разница между стоимостью промежуточного потребления и ценой реализации товаров и услуг (выпуск). Затем добавленная стоимость через распределительные и перераспределительные операции преобразуется в доходы тех или иных секторов, которые используются на конечное потребление (то есть тратятся на территории), валовое накопление (инвестиции и сбережение) и чистый экспорт (вывоз или ввоз доходов). На основе этой концепции и сформированы методологические подходы к определению валового значения добавленной стоимости: производственный — как разница между прямыми затратами и ценой реализации, и использования доходов — как сумма конечного потребления, валового накопления и экспорта/импорта.

Конечно, на уровне национальных экономик данный подход к определению эффективности экономического развития территорий имеет массу преимуществ, так как вся добавленная стоимость в конечном итоге распределяется (в том или ином виде) в виде доходов. Однако если мы переносимся на уровень локальных территорий (регионы, муниципальные образования), то показатель добавленной стоимости начинает вызывать ряд вопросов о реальном его экономическом содержании.

Если для регионального уровня управления, при оценке эффективности деятельности территорий, расчет показателя валового регионального продукта по классической схеме (производственный подход) имеет немаловажное значение, то для местного уровня целесообразность полного построения счетов СТС по ряду причин вызывает некоторые сомнения.

Во-первых, это невероятная техническая сложность построения счетов СТС на муниципальном уровне. Основная проблема здесь — регистрация потоков с другими субъектами, то есть между другими муниципальными образованиями, регионами и странами. Если на уровне государства входящие и исходящие потоки товаров и услуг достаточно надежно регистрируются, на уровне региона поддаются частичной регистрации, то в муниципалитетах, в силу неконтролируемого перемещения товаров, рабочей силы и услуг, не поддаются адекватному описанию. Другая сторона медали — малая востребованность таких полномасштабных исследований со стороны реального сектора экономики, так как, в большей своей части, для бизнеса достаточен небольшой ряд показателей, характеризующих социально-экономическое положение того или иного муниципалитета.

Во-вторых, если рассматривать практическую сторону формирования СТС на муниципальном уровне, главным вопросом остается — а что конкретно влияет на развитие территории, исходя из методологии построения СНС? Какие счета и показатели являются центральными в формировании муниципального продукта и какие источники данных можно использовать без существенного ухудшения принципа достоверности? Рассматривая методологию формирования валового продукта через призму источников доходов, можно предположить, что для местного уровня власти наиболее важны те финансовые потоки, которые остаются в распоряжении тех или иных секторов экономики именно на территории и, соответственно, составляют финансовую основу развития муниципального образования. От этих потоков зависят и доходы граждан, и ресурсы предприятий и организаций, а также наполняемость местных бюджетов. С некой долей условности, рассматривая муниципальный продукт в разрезе источников доходов, можно утверждать, что оплата труда наемных работников является здесь центральным показателем, обосновывающим эффективность функционирования муниципальных образований. Ведь валовая прибыль и смешанные доходы в условиях открытого характера муниципальной экономики не всегда остаются в распоряжении местных агентов экономической деятельности, особенно среднего и крупного бизнеса. Налоги на производство, в силу высокой централизации бюджетной системы и сложной схемы межбюджетного перераспределения, мало отражают доходы самого муниципалитета —

фактически, если опираться на формирование валового продукта, мы можем говорить лишь о возможностях того или иного местного сообщества по генерации налоговых платежей.

И, наконец — в третьих — как показал зарубежный опыт построения СТС на муниципальном уровне, на практике основным (достаточно проработанным) показателем «эффективности» деятельности территорий выступают личные доходы граждан, или среднедушевые доходы. В принципе, в российской практике прообразом такого показателя можно признать среднюю начисленную заработную плату работников и ее производные. Однако зарубежные ученые признают, что показатель доходов населения все равно не в полной мере отражает реальную экономическую активность территорий, и поэтому предпринимают попытки тем или иным способом выделить полноценный валовой муниципальный продукт.

Учитывая все вышесказанное, предложим наше видение формирования алгоритмов и взаимосвязей Системы территориальных счетов Российской Федерации, представленной в виде схемы (см. табл.).

Рассмотрим основные принципы и ограничения, закладываемые в методологию построения Системы территориальных счетов.

1. Базовым принципом формируемой Системы территориальных счетов является ее построение на секторальном подходе к учету экономических операций. Это обусловлено рядом причин, к важнейшим можно отнести: а) методология СНС изначально построена на необходимости рассмотрения экономики через призму секторов экономики, а отраслевой принцип выступает второстепенным; б) такой подход позволяет оценить «вклад» в развитие территорий не с позиции агентов «производящих», а с позиции агентов «потребляющих» доходы, что также соответствует методологии СНС; в) секторальная привязка СТС частично решает проблемы методологического и практического характера по информационному наполнению счетов и показателей территорий.

2. Для упрощения разработки СТС мы предлагаем ограничить количество формируемых секторов тремя — это государственное управление, корпорации и домашние хозяйства. Как известно, на национальном уровне, согласно методологии СНС, необходимо выделять шесть секторов экономики, однако, на наш взгляд, допустимо на территориальном уровне объединить нефинансовые и финансовые корпорации в один — корпорации (т.к. распределение

добавленной стоимости финансовых корпораций не производится даже по отраслям, а для территорий это в принципе невозможно), отказаться от выделения сектора «Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства» (не играют заметной роли даже в национальном масштабе), а сектор «Остальной мир» использовать в качестве балансирующего показателя оттока и притока ресурсов.

3. В целях упрощения методологической базы и практической работы по составлению СТС предлагается 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. То есть в данном случае мы будем использовать «фактические» статистические данные муниципальных образований, постепенно приводя их к классическому виду СНС.

Разработку показателей и балансов Системы территориальных счетов предлагается проводить при взаимной увязке показателей формирования и использования добавленной стоимости регионов РФ и составляющих их территорий (в нашем случае — экономических районов).

Для успешного решения данной проблемы, в первую очередь для приведения показателей деятельности региона к необходимому для СТС виду, необходима трансформация официальных статистических таблиц СНС в матрицу формирования ВРП по источникам доходов и секторам, где компоненты добавленной стоимости (оплата труда, налоги и валовая прибыль) «раскладываются» по секторам (корпорации, государственное управление, домашние хозяйства). Здесь, как обычно, возникла одна, но большая проблема — как найти ключ перевода видов деятельности на сектора и, соответственно, разложить их по компонентам доходов. В принципе, реализуемая политика Росстата по формированию показателей СНС в категориях не отраслей, а секторов рано или поздно приведет к появлению таблиц формирования добавленной стоимости по секторам и на региональном уровне счета. В настоящих условиях (конечно, с некоторой долей условности) в качестве ключа перехода к интегрированной таблице формирования ВРП по источникам доходов и секторам могут служить национальные таблицы формирования валовой прибыли, оплаты труда и валовой добавленной

стоимости по видам экономической деятельности и секторам.

Если в Системе территориальных счетов на уровне региона формирование счетов происходит методом «сверху вниз», то на муниципальном необходимо использовать метод «снизу вверх». Счета секторов территорий строятся методологически максимально близко к основным принципам СНС, конечно, учитывая ограничения информационного характера, накладываемые уровнем построения счетов. Поэтому мы попытались сформировать счета секторов по «классической» схеме — через показатели ресурсов и использования добавленной стоимости, формируемых и распределяемых именно на территории конкретного территориального образования.

У сектора «Корпорации» в СТС в качестве его ресурсов выступает единственный показатель — валовая добавленная стоимость сектора. Здесь сразу возникает один из самых трудных методологических вопросов формирования СТС — распределение добавленной стоимости корпораций региона по территориям. Дело в том, что имеющаяся информационная база по добавленной стоимости предприятий не имеет территориальной привязки, и вычленив компоненты формирования добавленной стоимости достаточно сложно. Единственный выход из сложившейся ситуации мы видим в распределении добавленной стоимости корпораций по показателям выпуска муниципальных образований (т. е. реализованных товаров, работ, услуг) с возможностью «ручной» корректировки добавленной стоимости. Использование валовой добавленной стоимости по сектору «Корпорации» состоит из ряда показателей: это заработная плата и жалование (специальный показатель СНС, очищенный от платежей в социальные фонды), налоги на производство (его распределение необходимо проводить аналогично показателю валовой добавленной стоимости), валовое накопление основного капитала (имеется в муниципальной статистике).

Счет сектора «Государственное управление» имеет в СТС некоторые методологические особенности. Во-первых, мы исходим из постулата, что формирование валового продукта происходит на той территории, где были израсходованы ресурсы. То есть, если например финансирование областной больницы отражается в национальных счетах как «оказание нерыночных услуг населению региона», а потом, при формировании счета, «распределяется» на все население региона, то мы

считаем, что использование происходит на конкретной территории в виде заработной платы и накопления основного капитала территории, где расположено заведение. Исходя из этой логики, расходы на содержание, например, областных министерств и ведомств должны учитываться там, где расположены рабочие места (или проживают) чиновников ведомств. Во-вторых, для нивелирования влияния различных внутрибюджетных трансфертов образование доходов сектора рассчитывается по всем налоговым платежам, в том числе за счет бюджетов, корпораций и населения в полном объеме.

Таким образом, в ресурсах государственного управления отображаются налоговые платежи всех секторов в бюджетную систему РФ (можно определить по данным Федерального казначейства) и отчисления на социальное страхование. Использование направляется на заработную плату, социальные пособия в денежной форме, валовое накопление основного капитала и трансферты. Также в сектор был введен дополнительный показатель — расходы на коллективное потребление без заработной платы, отражающий расходы бюджетов на промежуточное потребление, в целях балансировки чистого кредитования/заимствования.

Сектор «Домашние хозяйства» фактически для нас является основным счетом территорий, так как он обобщает доходы населения, полученные из всех источников, а также может быть основой для выстраивания аналогов зарубежного показателя «личные доходы населения территории».

В ресурсной части располагаются показатели заработной платы, полученной от корпораций, малого бизнеса (рассчитывается на основе вмененного дохода), бюджета, а также все виды социальных пособий, полученных населением территории. Также, согласно методологии СТС, в располагаемый доход домашних хозяйств необходимо включить пенсионные выплаты, через счет «поправка на изменение пенсионных обязательств», как разницу между выплаченными пенсионными платежами и сбалансированными в специализированные фонды.

Использование доходов сектора «Домашние хозяйства», исходя из методологии СНС, может быть направлено на конечное потребление (показатель «Оборот розничной торговли»), валовое накопление основного капитала (инвестиции за счет населения), а также чистое сбережение. Последний показатель мы не вводим в счета сектора ввиду невозможности его определения на территориальном уровне.

Немаловажным показателем, оказывающим влияние на формирование счета, являются различного рода трансферты — как от других секторов (дивиденды, распределенная прибыль, капитальные трансферты и т. д.), так и внутри сектора, но во взаимодействии со счетом «Остальной мир».

Таким образом, имеющиеся показатели и данные, сформированные при построении счетов секторов, могут использоваться для наполнения интегрированной таблицы формирования и использования доходов муниципальных образований (см. схему 1). На наш взгляд, данная авторская таблица позволяет наглядно отобразить основные показатели, агрегаты и балансы финансовых потоков территорий во взаимоувязке. Сложность и многоаспектность методологии СНС, требующей привязки показателей к различным секторам и экономическим операциям, не позволяет построить целостную таблицу потоков формирования и распределения доходов, однако за счет упрощения и различных допущений на территориальном уровне мы попытались представить такую взаимосвязь в виде единой таблицы.

Конечно, представленные балансы и взаимосвязи СТС дают широкие возможности по построению различного рода дополнительных и сателлитных (дополнительных) счетов, а также различного рода аналитических таблиц. Однако в качестве «переходной» таблицы балансирования региональных и территориальных показателей, была сформирована таблица формирования балансов чистого кредитования/заимствования по территориям. Данные в таблице по секторам частично погашаются и выносятся в интегрированную таблицу формирования ВРП. Точно такие же таблицы размерностью «регион — территории» формируются по источникам доходов, показывая влияние каждой территории на формирование добавленной стоимости и отток/приток ресурсов региона в целом.

Подводя промежуточный итог проведенного исследования, хотелось бы отметить, что, несмотря на возникающие сложности методологического, информационного и практического характера с формированием СТС, ее можно и нужно строить, так как она позволяет определить реальный вклад местных сообществ в добавленную стоимость региона, а также со временем может стать прекрасной информационной базой для исследования взаимосвязей развития экономики на уровне локальных территорий.

Таблица
Алгоритм формирования Системы территориальных счетов

Матрица формирования валового регионального продукта по видам деятельности

Виды деятельности	Раздел А Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	Раздел В Рыболовство, охота и лесное хозяйство	Раздел С Добыча полезных ископаемых	Раздел Д Обрабатывающие производства	Раздел Е Производство, передача и распределение электроэнергии, газа и тепла	Раздел F Строительство	Раздел G Оптовая и розничная торговля	Раздел H Гостиницы и рестораны	Раздел I Транспорт и связь	Раздел J Финансовая деятельность	Раздел K Операции с недвижимым имуществом	Раздел L Государственное управление	Раздел M Образование	Раздел N Здравоохранение и предоставление социальных услуг	Раздел O Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
Регион РФ															

+

Матрица формирования валового регионального продукта по источникам доходов

Регион РФ	Оплата труда наемных работников (без учета скрытых оплат) труда и смешанных доходов	Другие чистые налоги на производство	Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы
-----------	---	--------------------------------------	--

Распределение на основе национальной таблицы формирования валового смешанного дохода по видам экономической деятельности и секторам, с корректировками по конкретному региону

Интегрированная таблица формирования ВРП по источникам доходов и секторам

Оплата труда наемных работников	Корпорации (финансовые и нефинансовые)	Государственное управление (с муниципальным уровнем)	Домашние хозяйства
Другие чистые налоги на производство			
Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы			
Чистое кредитование/заимствование			



Чистое кредитование/заимствование

Таблица формирования балансов чистого кредитования/заимствования по экономическим районам

	Экономический район 1	Экономический район 2	Экономический район N	Итого по региону
Корпорации				
Государственное управление				
Домашние хозяйства				

Интегрированная таблица формирования и использования доходов муниципальных образований

		Использование добавленной стоимости МО					Чистое кредитование/заимствование	
		Формирование добавленной стоимости МО					Бюджетный баланс территории	
	Корпорации (финансовые и нефинансовые)	Государственное управление (с муниципальным уровнем)	Домашние хозяйства	Всего	Потребление	Валовое накопление основного капитала	Трансферты	
Оплата труда наемных работников	Фонд заработной платы всех работников организаций — подоходный налог и подоходный налог	Фонд заработной платы работников государственного и местного самоуправления — подоходный налог и пособия	Валовые смешанные доходы малого бизнеса	<i>Располагаемый доход домашних хозяйств</i>	Оборот розничной торговли МО	Инвестиции домашних хозяйств	Сальдо полученных и переданных трансфертов от других секторов экономики	<i>Приток/отток доходов населения из экономики МО</i>
Другие чистые налоги на производство	Налоги на производство (скорректированная), распределительный метод по выпуску	Налоги, уплаченные за счет бюджетов	Налоги, выплаченные малым бизнесом и населением	<i>Налоговые платежи, собранные на территории МО</i>	Фонд заработной платы работников государственного и местного самоуправления + бюджетные расходы на территории	Инвестиции за счет бюджетов всех уровней	Сальдо полученных и переданных трансфертов от других секторов экономики	<i>Бюджетный баланс территории</i>
Валовая прибыль предприятий (скорректированная), распределительный метод по выпуску	Валовая прибыль предприятий (скорректированная), распределительный метод по выпуску	Бюджетные расходы на территории без фонда заработной платы	(включены в Валовые смешанные доходы малого бизнеса)	<i>Располагаемый доход корпораций</i>	—	Инвестиции за счет корпораций	Сальдо полученных и переданных трансфертов от других секторов экономики	<i>Приток/отток финансовых ресурсов корпораций</i>
Всего	<i>Валовая добавленная стоимость корпораций</i>	<i>Расходы всех уровней бюджета на территории МО</i>	<i>Добавленная стоимость малого бизнеса</i>	<i>Условно исчисленный валовой муниципальный продукт</i>	—	<i>Всего валовое накопление основного капитала по МО</i>	<i>Итого: трансферты +/-</i>	<i>Распределение финансовых потоков территорий (матрица и результирующий показатель)</i>

Центральные счета формирования и использования доходов секторов муниципального образования

Счет сектора «Корпорации»

Показатели СНС	Коды СНС	Используемые статистические показатели
<i>Ресурсы</i>		
Валовая добавленная стоимость	B.1g	Распределение ВРП по выпуску МО
<i>Использование</i>		
Заработная плата и жалование	D.11	Региональные счета
Налоги на производство	D.29	Скорректированный ВРП, распределение по выпуску МО
Валовое накопление основного капитала	P.51	Статданные по МО
Трансферты полученные	D.9	Первичные источники информации
Трансферты переданные (-)	D.9	Первичные источники информации
Чистое кредитование (+)/чистое заимствование (-)	B.9	Балансирующая статья

Счет сектора «Государственное управление»

Показатели СНС	Коды СНС	Используемые статистические показатели
<i>Ресурсы</i>		
Налоги на производство корпораций	D.29	Счет сектора «Корпорации»
Текущие подоходные налоги, налог на имущество и т.п.	D.5	Данные бюджетов МО и субъекта РФ
Налоги за счет бюджетов	D.75	Данные бюджетов МО и субъекта РФ
Отчисления на социальное страхование и социальные пособия	D.6	Данные из отчетности социальных фондов
<i>Использование</i>		
Заработная плата и жалование за счет бюджетов всех уровней	D.11	Данные бюджетов МО и субъекта РФ
Социальные пособия, кроме социальных трансфертов в наг. форме	D.62	Данные бюджетов МО и субъекта РФ
Расходы на коллективное потребление (без оплаты труда)	P.32- D.11	Данные бюджетов МО и субъекта РФ
Валовое накопление основного капитала	P.51	Статданные по МО
Трансферты полученные	D.9	Первичные источники информации
Трансферты переданные (-)	D.9	Первичные источники информации
Чистое кредитование (+)/чистое заимствование (-)	B.9	Балансирующая статья

Счет сектора «Домашние хозяйства»

Показатели СНС	Коды СНС	Используемые статистические показатели
<i>Ресурсы</i>		
Заработная плата и жалование корпораций	D.11	Счет «Корпорации»
Валовые смешанные доходы малого бизнеса	B.3	Расчет по специальной методике, из данных ВВП и бюджетов МО
Заработная плата и жалование за счет бюджетов всех уровней	D.11	Счет «Государственное управление»
Поправка на изменение обязательств пенсионных фондов	D.8	Сальдо собранных и выплаченных пенсионных платежей
Социальные пособия	D.62	Счет «Государственное управление»
<i>Использование</i>		
Расходы на индивидуальное потребление	P.31	Оборот розничной торговли МО
Валовое накопление основного капитала	P.51	Статданные по МО
Трансферты полученные	D.9	Первичные источники информации
Трансферты переданные (-)	D.9	Первичные источники информации
Чистое кредитование (+)/чистое заимствование (-)	B.9	Балансирующая статья

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. *Захарчук Е. А., Пасынков А. Ф.* Формирование системы территориальных счетов: зарубежный опыт разработки и возможности построения в России. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. — 67 с.

УДК 330.534 (1-470)

Ключевые слова: система национальных счетов, валовой муниципальный продукт, региональные счета, институциональные сектора