

Международный опыт применения институтов развития в целях социально-экономического развития макрорегионов (регионов)

1. В данном контексте целесообразно рассматривать два основных направления, по которым работают институты развития: общегосударственные институты и институты по развитию регионов¹.

В части общегосударственных можно выделить такие институты, как Японская финансовая корпорация, Национальная финансовая корпорация Мексики, Корейский банк развития и ряд других.

Примечательно, что согласно аналитическим данным Внешэкономбанка в Японской финансовой корпорации, деятельность которой направлена на развитие экономического сотрудничества с зарубежными странами, внедрена система показателей эффективности, состоящая из следующих блоков:

миссия и приоритеты операционной деятельности (определение приоритетов деятельности банка во исполнение миссии, а также основных принципов, четко регламентирующих деятельность банка);

операционные стратегии (разработка комплекса операционных стратегий банка сроком на три года для реализации среднесрочных целей и задач банка, разработка системы индикаторов в соответствии с обозначенными приоритетами для обеспечения непрерывности и прозрачности управления);

годовой бизнес-план (целью подготовки годового бизнес-плана является перевод операционных стратегий в набор тактических действий).

Анализ опыта зарубежных стран в вопросе содействия социально-экономическому развитию регионов показал, что основными инструментами при формировании сбалансированной региональной политики являются:

– создание специализированных институтов развития (в США – Администрация бассейна реки Теннесси, Аппалачская региональная комиссия; в Канаде – Агентство по экономической диверсификации западных провинций; в Японии – Департамент государственного и регионального планирования

¹ Подготовлено Центром стратегических разработок (ЦСР),

Министерства земель, транспорта, инфраструктуры и спорта Японии и около 20 специализированных консультативных советов при министерствах и управлениях, занимающихся проблемами регионального развития; в КНР – Руководящая группа Госсовета КНР по освоению районов Западного Китая; в Австралии – Министерство австралийских регионов, местного управления, искусства и спорта, Министерский консультационный совет по региональным делам, правительственная инициатива «Региональное развитие Австралии»);

– ориентация на реализацию в первую очередь энергетических и инфраструктурных проектов (Китай: ежегодное определение ключевых проектов, финансирование которых осуществляется в том числе и за счет средств центрального государственного бюджета; США: бюджетное финансирование в части реализации энергетических проектов);

– пакеты налоговых преференций (Китай: для вновь созданных предприятий в сфере транспортных услуг, электро- и водоснабжения, почтовых услуг, радио и телевидения подоходный налог не взимался в течение первых двух лет, а в последующие три года - по льготной ставке. Предприятия, занятые в сфере сооружения скоростных автомагистралей, были освобождены от уплаты земельного налога. Кроме того, были снижены ставки импортных пошлин и акцизов при ввозе высокотехнологичного оборудования);

– субсидирование и финансирование проектов с привлечением средств федерального бюджета (США, Китай, Канада);

– установления специализированных фондов (США: Постоянный дивидендный фонд штата Аляска, в рамках функционирования которого каждый совершеннолетний житель Аляски получает равную долю от дохода фонда, нераспределенная часть средств фонда используется для инвестирования);

– создание льгот с целью закрепления и привлечения населения (Канада: прямые трансферты гражданам, включающие пенсии, пособия по безработице, государственные страховые выплаты, гранты на образование и т. п.).

2. В некоторых развитых странах проводилась (проводится) политика стимулирования развития регионов в целях улучшения их социально-экономического состояния с применением институтов развития. Вместе с тем не всегда проводимая политика в целях социально-экономического развития регионов была успешной².

В последние десятилетия агентства регионального развития широко используются как организационный инструмент для стимулирования и поддержки развития регионов, несмотря на то что до сих пор отсутствует общее мнение в определении этого института. До сих пор неясно, какие модели, программы и методы оказываются наилучшими с точки зрения эффективности использования ограниченных ресурсов. Но уже накоплен опыт, позволяющий выделить хорошо и плохо работающие элементы в контексте региональных институтов развития.

Хотя сегодня политики и экономисты в целом сходятся в отношении термина «региональное развитие», в определении понятия «Агентство регионального развития» (далее – АРР) и его назначения ясности меньше. Одним из самых ранних документально подтвержденных примеров АРР является Управление долины Теннесси, созданное в США в 1933 году. В Европе АРР появились сразу после Второй мировой войны и, как правило, были сосредоточены на локальных проблемах, служа задачам стимулирования послевоенного восстановления и противостояния экономическому спаду.

Европейские АРР работали прежде всего в регионах, находящихся в зоне риска, и рассматривались как временные организационные структуры для реагирования на чрезвычайные ситуации. Другими словами, АРР рассматривались как инструмент реконструкции для возвращения регионов к их нормальному статусу, а не для решения проблем долгосрочной отсталости. Однако в последние десятилетия более распространенным стало использование АРР для поддержки экономического развития регионов. Так, по оценкам

² Подготовлено Российской экономической школой (РЭШ).

EURADA, в Европе насчитывается около 130 АРР и, по данным ОЭСР, во всем мире - более 15 тысяч.

Помимо того, что нет согласия в определении понятия и назначения АРР, очевидно, что они создавались в разных условиях и с разными целями, структурами и бюджетами. При таком разнообразии целей и структур не очень понятно, насколько хорошо АРР использовали свои ресурсы с точки зрения их действенности в решении задач экономического развития. В то же время уже накоплен многолетний опыт, и можно выделить определенные тенденции и закономерности развития АРР. Причиной появления АРР и в развитых, и в развивающихся странах были дисбалансы в экономическом росте, развитии и благосостоянии между странами, а также на субнациональном, региональном и местном уровнях.

Будучи государственными или частными организациями, АРР создавались для решения проблем дисбаланса в развитии, которые не могли быть устранены с помощью уже существовавших уровней управления будь то на национальном, региональном или местном уровнях. Однако это не означает, что АРР полностью независимы. Напротив, АРР обычно действует как учреждение, сконцентрированное на координации действий между заинтересованными сторонами как частного, так и государственного секторов, и используют механизмы, которые сложно использовать другим традиционным организациям, наделенным властными полномочиями. Общим для АРР является стремление адаптироваться и принимать во внимание региональные особенности, сравнительные преимущества и условия.

Как уже упоминалось выше, не существует единого подхода к созданию АРР. Напротив, АРР, по-видимому, возникли, развивались и продолжают существовать именно потому, что возникла необходимость отойти от чрезмерно централизованных подходов, не способных приспособливаться и реагировать на региональные различия в условиях. АРР развивались не для того, чтобы заменить государственную региональную политику, а для того, чтобы дополнить ее. АРР согласовывают свои действия с национальными

целями, национальными мероприятиями и программами, в то же время обеспечивая их большую гибкость с учетом региональных различий.

Роль более высоких уровней управления (в основном, на национальном уровне) по-прежнему остается крайне важной. Депрессивные, пострадавшие, находящиеся в кризисе или менее развитые регионы, как правило, не имеют ресурсов для инвестирования в свою экономику. Поэтому они продолжают отставать, и региональное неравенство будет оставаться неизменным, если не будут мобилизованы ресурсы извне. Вместе с тем центральные органы власти и успешные регионы внутри страны могут быть не заинтересованы выделять дефицитные ресурсы другому региону в его интересах за счет изъятия средств у других более эффективных и высокодоходных регионов. Одна из ключевых тенденций последнего десятилетия состоит в том, что в современной региональной политике меньшее значение придается «трансферу» ресурсов, а большее – инвестициям в конкурентоспособность региона ради повышения национального благосостояния. Для корректировки регионального неравенства современные АРР и центральные национальные правительства направляют совместные усилия на повышение благосостояния и процветание отстающих регионов через развитие потенциала этих регионов, а не за счет других регионов. Современные АРР направляют свои усилия на нахождение и поддержку экономической деятельности в менее развитых регионах, у которых имеется потенциал к экономическому росту и расширению, таким образом увеличивая благосостояние страны в целом.

Для более детального взгляда на АРР было выбрано три страны, чей опыт внедрения АРР может быть полезен для России, особенно для Северного Кавказа. Канада, Турция и Чили были выбраны исходя из следующих критериев:

наличия политики регионального развития на национальном уровне и использования АРР для поддержки территориального или регионального экономического развития; все три страны отвечают этим требованиям;

разнообразия условий, задач, целей и структур АРР, в том числе их изменения с течением времени; с 1980-х годов Канада использует АРР более

активно и применительно к большому числу территорий, Чили и Турция – менее а

географического и топографического различия стран (от небольшой до средней и огромной), которые призваны подчеркнуть имеющееся разнообразие в транспортных сетях, коммуникациях и инфраструктуре в целом; территория Канады является самой обширной (вторая после России), в то время как территория Чили – узкая полоса территории с большим разнообразием условий, а Турция меньше Канады и России по территории, но ее условия также достаточно разнообразны;

различия в условиях с точки зрения регионального неравенства (включая бедность, человеческий капитал, инновационный потенциал и слабость инфраструктуры); в Канаде самый высокий ВВП на душу населения и более низкий уровень бедности, в разных регионах Чили и Турции уровень человеческого капитала и другие аспекты развития значительно варьируются;

различия в степени централизации от высокоцентрализованной до децентрализованной; Чили – одна из самых централизованных в финансовом отношении стран в ОЭСР, а Канада – одна из наименее централизованных;

различия мотивов и отправных точек в создании АРР у всех трех стран: в Турции они стимулировались возможностью вступления в ЕС, в Канаде были обусловлены сохраняющимся региональным неравенством, а в Чили – создавались в контексте децентрализации для борьбы с региональным неравенством;

переменных успехов и соответствующих извлеченных уроков; ни в одном из трех случаев не была достигнута идеальная модель, были и успехи, и неудачи,

различия в региональной, отраслевой зависимости от отдельных секторов (таких как природные ресурсы); в Канаде есть крупные регионы с сильной зависимостью от добычи природных ресурсов, так же, как в некоторой степени и в Чили, у Турции наблюдается недостаточная отраслевая диверсификации на уровне регионов;

различия между сельскими и городскими районами с неоднородной концентрацией экономической активности между центром и периферийными регионами; во всех трех странах существуют широкие различия между регионами с точки зрения различия между городскими и сельскими районами, зависимости от сельскохозяйственного сектора и в некоторых случаях – зависимости от отдельных крупных предприятий;

наличия регионов с низкой добавленной стоимостью в глобальных производственно-сбытовых цепочках; все три страны имеют регионы с высокой долей отраслей, занимающихся экспортом сырья и необработанных товаров в глобальные производственно-сбытовые цепочки.

Ключевые макроэкономические показатели по четырем странам (Россия, Канада, Турция и Чили), отражающие разнообразие стран, представлены на следующей таблице.

| Показатель | Россия | Канада | Турция | Чили |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| ВВП (в млрд долл. США) | 1 700 | 1 736 | 754,4 | 282,3 |
| Глобальный рейтинг | 11 | 10 | 19 | 42 |
| ВВП на душу населения (долл. США) | 11 584 | 46 194 | 9 042 | 14 896 |
| Глобальный рейтинг | 56 | 18 | 66 | 47 |
| Население (млн человек) | 144,3 | 37,6 | 83,4 | 18,9 |

Россию и Канаду объединяют близкий уровень ВВП, обширные северные территории, сильно отличающиеся регионы, значительная доля минерально-сырьевого сектора, задающего специфику многих регионов, и зависимость от мировых цен на сырьевые товары, особенно на нефть. Экономика Чили является самой незначительной по масштабам экономикой из четырех рассматриваемых стран. По ВВП Канада занимает 10 место, Россия – 11, Турция – 19, а Чили – 42. По ВВП на душу населения Канада также имеет самый высокий уровень – 18, а Турция самый низкий – 66. Существует также значительная разница в численности населения, причем Чили является самой маленькой страной, а Россия – самой большой. Эти макроэкономические показатели демонстрируют диапазон различий в развитии между этими странами, но не отражают различий между регионами внутри этих стран. Это

оставляет незамеченными многие характеристики и проблемы на субнациональных и региональных уровнях, общие для этих стран.

Безусловно, при отборе небольшого количества стран присутствует элемент субъективности, но мы считаем, что данный выбор позволяет проанализировать достаточное количество свойств, особенностей и различий между странами, которые могут быть полезны в контексте российских регионов.

Стремления к высоким темпам экономического роста самого по себе недостаточно, чтобы гарантировать процветание, улучшение условий занятости и жизни гражданам страны. Высокие темпы роста валового национального продукта и валового национального дохода являются традиционными целями, используемыми для определения экономической политики, но эти цели могут быть обманчивыми. Так, высокий уровень экономического роста может быть достигнут в результате быстрого ухудшения состояния окружающей среды, связанного с горнодобывающей промышленностью, добычей природных ресурсов, эрозией почв или загрязнением окружающей среды, что в будущем приведет к высоким затратам на очистку.

Более высокий ВВП может быть сосредоточен среди небольшой группы людей внутри страны, в то время как другие будут жить хуже (экономическое распределение). Экономический рост может быть временным из-за роста цен на сырьевые товары на международном уровне и привести к тому, что страна возьмет на себя огромные международные долги на государственном и частном уровнях, создавая дисбалансы, с которыми будет трудно справиться во время спада. В связи с этим более разумная политика будет ставить целью более низкие и стабильные темпы роста, чтобы избежать подобных негативных аспектов, связанных с ростом.

Кроме упомянутого стремления к высоким темпам экономического роста возникла еще одна обманчивая модель, актуальная для политики развития и АРР. Условно страны делятся по уровню ВВП и ВВП на душу населения на страны с высоким, средним и низким доходом. Кроме того, ВВП и ВВП на душу населения являются одними из важнейших показателей, используемых

для оценки уровня развития страны. Однако высокий уровень дохода может скрывать критические различия на субнациональном уровне страны. Несмотря на высокий ВВП, значительная часть экономической деятельности, инноваций и возможностей трудоустройства «богатой» страны могут быть сосредоточены в одном регионе или в нескольких городах. В то же время внутри этой страны может быть много других регионов, уровень которых намного ниже среднего. Сегодня стало более очевидным, что в странах с низким уровнем дохода есть регионы и города, которые больше напоминают процветающие богатые государства с высоким ВВП и ВВП на душу населения. И наоборот – в странах с высоким уровнем доходов есть районы, которые являются чрезвычайно бедными и слаборазвитыми по сравнению с другими.

Национальные уровни ВВП и ВВП на душу населения являются «усредненным показателем» и могут скрывать важные различия в производительности между регионами. Развитие регионов не является исключительной проблемой, присущей лишь бедным странам с низким уровнем дохода. В богатых странах есть области исторически слабо развитые точно так же, как и в бедных странах есть космополитичные регионы с отличной инфраструктурой, с общественными благами и услугами. Важно отметить, что внутри стран могут существовать регионы, находящиеся в упадке или подвергшиеся природным или техногенным катастрофам. Развитие и рост, как правило, не распределяются равномерно внутри страны. Субнациональные регионы обладают различными накопленными активами/ресурсами, различными условиями и имеют значительные отличия в экономическом потенциале. Например, внутри богатой страны могут существовать регионы, которые когда-то были очень эффективными благодаря наличию высоко ценимой отрасли или сектора, например, горнодобывающей промышленности или автомобилестроения, но которые не смогли конкурировать в нынешних рыночных условиях. При лучших условиях и высоком ВВП такая чрезмерная зависимость от отдельных отраслей или секторов, возможно, казалась нормальной, но отсутствие диверсификации и развития сделало регион менее устойчивым к изменениям. Таким образом, за последние 70 лет стало понятно,

что за экономическим ростом часто скрываются критические различия на субнациональном уровне с точки зрения регионального неравенства, связанного не только с отсутствием этого развития, но и с его неравномерностью, катастрофами и спадом.

Начиная с 90-х годов объем инвестиционных потоков, включая прямые иностранные инвестиции, во всем мире вырос, а производство, наряду с цепочками добавленной стоимости, стало более гибким в поиске наиболее дешевых и выгодных мест для прибыльных операций. Подобно тому, как национальные государства рассматривают глобальные рынки как высококонкурентные и стремятся привлечь и удержать у себя инвестиции и экономическую активность в целях роста и развития, субнациональные регионы также все чаще вступают в эту гонку за привлечение приносящих доход видов деятельности.

Однако даже если страна имеет высокие доходы и процветает, на субнациональном уровне в депрессивных или менее развитых регионах субъекты сталкиваются с широким спектром проблем. Зачастую менее развитые и бедные регионы не имеют важнейшей инфраструктуры, такой как автомобильные и железнодорожные дороги, доступ к портам, необходимых для предприятий складов и офисных помещений. Нехватка населения, отсутствие образовательных учреждений означает ограниченный доступ к высококвалифицированной и дешевой рабочей силе. Слишком жаркий или слишком холодный климат может приводить к необходимости климатического контроля на предприятиях или ограничивать вспомогательную сельскохозяйственную деятельность, что приводит к необходимости дорогостоящих поставок продовольствия. Низкое качество коммунальных услуг, например, отсутствие стабильного электро- и водоснабжения, а также неудовлетворительная работа государственных служб и плохие условия жизни также могут сделать регион менее привлекательным. Все эти «качества» имеют, однако, общую черту; они делают эту территорию более затратной, более дорогостоящей в эксплуатации. Другими словами, даже если заработная плата выше в другом регионе, все эти другие затраты могут составить значительную

сумму, поэтому предприятие, даже если началось как местное, для своей экономической деятельности выберет другое место.

Эти внешние по отношению к компании условия влияют на общие операционные издержки и в конечном счете на прибыль, которую можно получить от конкретного производственного процесса. Эти концепции хорошо отражены в современных индексах, таких как Индекс легкости ведения бизнеса (the World Bank's Doing Business Index) Всемирного банка, который каждый год рассматривает определенные показатели (от открытия, функционирования до закрытия компании) примерно в 190 странах. Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (The World Economic Forum's Competitiveness Index) является более всеобъемлющим и признает, что местоположение имеет значение из-за тех внешних условий, которые влияют на общую производительность. По сути, общим для этих двух индексов является признание того, что местоположение имеет значение и некоторые из местоположений более экономически эффективны, чем другие. Одно и то же предприятие с теми же технологиями и людьми будет работать по-разному в зависимости от расположения, и некоторые регионы будут более эффективны для конкретных целей, чем другие.

Признание роли внешних условий и их влияния на издержки и выгоды экономической деятельности внесли важнейшие коррективы в политику и программы регионального развития. В течение первых десятилетий после Второй мировой войны было признано, что регионы, испытывающие недостаток в экономической активности, высоко прибыльных отраслях промышленности или более высоком уровне развития, не смогли привлечь или удержать предприятия. Причина этой неудачи заключалась в том, что эти регионы были более дорогостоящими в эксплуатации, чем другие. Для директивных органов и других заинтересованных сторон логичным решением проблемы дисбаланса регионального развития было бы предоставление отраслям производства определенных стимулов для привлечения их в депрессивные, менее развитые регионы. И действительно, национальные и субнациональные правительства, как правило, разрабатывали политику и

программы, направленные на снижение операционных издержек путем предоставления субсидий, грантов, налоговых каникул или других мер, которые позволили бы снизить затраты на деятельность в конкретном регионе по сравнению с другими. Если бы такая политика была эффективной, то не было бы необходимости в создании агентств регионального развития, поскольку одна только государственная политика могла бы искусственно снизить затраты и достичь более высоких целей развития во всех регионах внутри страны.

Политика, направленная на компенсацию более высоких затрат ведения бизнеса, имеет ряд важных преимуществ, но и недостатков, которые стоит отметить до рассмотрения примеров трех стран. В первую очередь обеспечивается больший контроль и надзор за конкретными целями развития. Правительство может предложить конкретным предприятиям, отраслям или видам экономической деятельности субсидии, гранты, налоговые льготы и, таким образом, попытаться достичь конкретных целей развития, таких как диверсификация за рамки сектора, находящегося в упадке, или в надежде привлечь другие аналогичные виды деятельности в будущем. Также правительство может добавить дополнительные условия, такие как софинансирование, требования по числу трудоустроенных или стаж работы в регионе, требуемый для получения конкретных льгот. При этом часто упускается из виду, насколько такие меры привлекательны. Например, снижение налога на прибыль или чистый доход выгодно только тем успешным предприятиям, которые зарабатывают деньги. Если они не смогут получить прибыль, они не получат налоговых льгот, поскольку нет никакой прибыли, подлежащей налогообложению.

Стратегия развития, основанная на субсидиях, грантах и налоговых льготах, имеет ряд серьезных недостатков. Во-первых, это обычно сопряжено с очень высокими затратами, будь то государственные средства, используемые в виде грантов, или потери государственных доходов из-за потери налоговых поступлений. Во-вторых, и это, возможно, более важно – при этой политике не учитывается, что без денежного стимулирования этот бизнес, возможно,

вообще не пришел бы в этот регион, а был бы расположен где-то еще. Это означает, что регион, особенно с небольшой диверсификацией, потенциально станет заложником этого бизнеса. Со временем бизнес будет требовать все больше и больше налоговых льгот, субсидий и грантов, угрожая уйти, поскольку в противном случае оставаться в этом регионе нет смысла, в первую очередь потому, что работать здесь слишком дорого. Следовательно, несмотря на серьезные инвестиции со стороны государства, бизнес, привлеченный в регион, в реальности не будет выполнять условия по обеспечению экономической активности и занятости или хорошим рабочим местом, а будет зависеть от государственной поддержки. Эта стратегия не только неустойчива в долгосрочной перспективе, но обычно это означает, что регион привлекает меньше успешных предприятий и видов экономической активности.

Кроме этих основных недостатков, существует ряд и других, возникших в контексте политики и стратегий регионального развития в течение последних 70 лет. Депрессивные и менее развитые регионы на субнациональном уровне, как правило, беднее и не имеют ресурсов, чтобы предложить такого рода стимулы для привлечения бизнеса. Это неизбежно означает, что национальное правительство фактически забирает финансирование из более успешных регионов страны, чтобы передать его в эти менее развитые регионы через налоговую систему, независимо от того, идет ли речь о налоговых льготах, субсидиях или грантах. Таким образом, правительство по сути облагает налогами и увеличивает операционные издержки для экономически успешных регионов в пользу менее развитых. Фактически это может нанести национальный ущерб в ситуации, когда успешные регионы конкурируют в сложных условиях с другими странами не только за расширение, но и за сохранение своей деятельности. Несмотря на благое намерение поддерживать менее развитые регионы национальными бюджетами и программами, правительство страны чрезмерным налогообложением фактически может нанести ущерб своим успешным предприятиям, отраслям и регионам.

Однако это лишь начало политических проблем. Этот тип стратегии предполагает, что правительство способно выбирать, какие отрасли, виды

деятельности и предприятия должны быть привлечены в регион; что выгоды от этой политики перевесят затраты на ее поддержку, включая административные расходы; что помимо этих трудностей не будет никаких негативных побочных эффектов или ущерба для других отраслей. Предоставляя конкретные гранты и стимулы секторам или видам деятельности, правительство может непреднамеренно вызвать инвестиционные перекосы, нанеся ущерб другим, более успешным секторам. Налоговые льготы на оборудование будут подталкивать компании приобретать больше машин по сравнению с рабочей силой. Налоговые льготы для сельского хозяйства, вероятно, окажут влияние на цены на землю и арендную плату. Политика, благоприятствующая продукции крупных сельскохозяйственных предприятий посредством субсидий или налоговых льгот, может нанести ущерб мелким фермерам. Если задача состоит в том, чтобы действительно поддержать региональное развитие, то правительство должно выработать такие программы и стратегии, которые приносят больше выгоды, при этом избегая нанесения вреда другим существующим или потенциальным видам деятельности.

В 50-70-х и начале 80-х годов подобные подходы к повышению экономической активности в отстающих регионах для корректировки региональных диспропорций и дисбалансов подверглись серьезному сомнению не только из-за этих проблем, но и из-за последствий. За счет очень высоких затрат, включая государственные долги, региональные диспропорции продолжают сохраняться, при этом возникают новые. Пришло и понимание дополнительных проблем централизованной политики. Регионы с низкими показателями развития сами не участвовали в разработке, обсуждении и реализации политики. Национальный или централизованный подход «сверху вниз» стремился к выравниванию экономической активности между регионами. Однако это означало, что местные стейкхолдеры, которым, как правило, не хватает прежде всего ресурсов, не имели возможности высказать свое мнение о том, какие возможности развития есть на местном уровне, что является недостаточно развитым, но способно быть более продуктивным при условии

инвестиций, какие вложения способны сделать территорию более конкурентоспособной и позволят использовать открывающиеся возможности.

Именно этот региональный аспект, который был упущен, помогает объяснить важный сдвиг в подходах к политике, стратегиям, программам регионального развития и появлению АРР. Централизованная политика была дорогостоящей, менее эффективной и действенной для решения проблемы регионального неравенства. Хотя национальные или другие высокие уровни государственного управления обычно располагают большими ресурсами, чем местные органы власти, им не хватает стимулов и зачастую специфических знаний для инвестирования в слаборазвитые территории и виды деятельности, которые при этом имеют высокий экономический потенциал.

Таким образом, произошел сдвиг от попыток использования национальных программ (такие как налоговые субсидии и прочие стимулы) к подходам, которые делегируют больше ресурсов, полномочий, функций и обязанностей более низким уровням управления, учреждений и организаций, сохраняя при этом соответствие национальным целям. Этот подход акцентирует внимание на инвестициях, направленных на то, чтобы сделать регион более конкурентоспособным, более производительным (более дешевым), привлечь и удержать экономическую деятельность, которая в большей степени соответствует его ресурсам, потребностям, сравнительным преимуществам, причем сделать это более нейтральным и естественным образом, основываясь на экономических принципах. Этот измененный подход является более современным, и АРР стали более широко использоваться в качестве способа сочетания национальных целей с развитием региональных преимуществ, признавая при этом, что местные депрессивные регионы просто не имеют средств для инвестирования в свой большой потенциал.

Помимо описанных ключевых тенденций, стоит привести еще несколько соображений, касающихся изменения представлений о региональном развитии и об агентствах по развитию, которые актуальны для развития институтов регионального развития в России.

Попытка правительства страны поддержать развитие в конкретном регионе с помощью традиционных средств (грантов, субсидий и налоговых льгот) может привести к нескольким непредвиденным последствиям: к конкуренции между регионами за эти программы и поддержку, передаче доходной деятельности в регионы с более низкими налогами для получения финансовой выгоды (даже если этого можно и не делать), к зависимости от снижения налогов, что наносит ущерб способности финансировать другие важные программы и инфраструктуру, а также к более высоким ценам, затратам и арендной плате за другие виды деятельности.

Программы и АРР в дополнение к знаниям, навыкам и прочим человеческим ресурсам связаны с административными расходами на разработку, реализацию и мониторинг этих программ.

Государственные и частные субъекты могут использовать политические аргументы для давления на выбор тех, кто получает преимущества в виде грантов, субсидий и снижения налогов. Это может означать, что государственные средства будут использоваться не для обоснованных экономических, а больше для политических результатов, что в целом снизит их действенность с точки зрения регионального развития.

Для мониторинга результатов требуются показатели, данные и время, а это означает, что о том, что предпринимаемые дорогостоящие программы имеют ничтожное или даже отрицательное воздействие, может быть неизвестно в течение длительного времени; и простые показатели (такие как общая стоимость программы и количество созданных качественных рабочих мест) могут быть намного выше, чем предполагалось изначально.

Новые концептуальные тенденции заставили многие правительства изменить свои подходы к региональному развитию и начать широко использовать институты развития, способные влиять на темпы и качество экономического роста и развития, невзирая на уровень экономического развития страны.

Неспособность устранить региональное неравенство сопряжено с издержками, выгодами и непредвиденными последствиями: в то время как

правительство экономит бюджетные средства, которые были бы использованы для программ регионального развития, сохранение региональных различий стимулирует внутреннюю миграцию, что означает потерю налоговых поступлений и доходов вследствие неиспользованного потенциала расширения экономической деятельности.

Неспособность решить проблему регионального развития может привести к неэффективному использованию экономических ресурсов регионов, вследствие чего страна достигнет более низких результатов, чем могла бы; при эффективном инвестировании в региональное развитие отсталых регионов страна в целом развивается быстрее, даже с учетом отвлечения ресурсов от развития более успешных регионов.

Инициативы в области регионального развития направлены на устранение *системных* проблем на местном уровне и могут потребовать многолетних инвестиций, в связи с этим ожидания относительно эффективности и соответствующие показатели и система мониторинга должны быть подстроены под эту многолетнюю коррекцию системных проблем, и не ждать значительного прогресса на начальных этапах.

АРР были созданы не как институциональный инструмент для замены национальной или региональной политики развития, а как организации, усиливающие развитие и поддержку разработки, реализации и мониторинга региональной политики, формулирования ее целей, стратегий и ожидаемых результатов; АРР все разные, что отражает разнообразие региональных условий, проблем, отправных точек, государственных структур и ресурсов.

Резюмируя, различия в доходах, благосостоянии и развитии между субнациональными регионами существуют, сохраняются и будут существовать во всех странах, независимо от того высокий или низкий у них доход. Традиционные подходы к выравниванию диспропорций в развитии между регионами со времен Второй мировой войны, как правило, подчеркивали использование политических инструментов и программ, которые стремились предоставить стимулы экономической деятельности для размещения ее в менее развитых регионах посредством налоговых льгот, субсидирования

крупномасштабных инфраструктурных проектов, грантов и прочего. Однако эти подходы, сопряженные с высокими издержками, зачастую оказывали незначительное воздействие или даже имели непреднамеренные негативные последствия. С 50-х годов появились и получили более широкое распространение агентства регионального развития, оказывающие организационную поддержку для улучшения конкретных результатов развития; для них характерна большая эффективность, действенность и прозрачность, а их количество во всем мире, по оценкам, превышает 15 000.

АРР не ставят задачу в одиночку бороться с региональными диспропорциями, они предполагают тесное сотрудничество и координацию между всеми, государственными и частными, организациями, вовлеченными в решение задач регионального развития. Хотя АРР различны между собой и даже нет консенсуса в том, что это такое, и нет единого подхода, который бы подходил всем регионам, есть возможность более подробно изучить соответствующие АРР, чтобы определить, что работает, а что нет, чтобы избежать повторения ошибок и дорогостоящих ненужных вложений.

Далее рассмотрены примеры Канады, Чили и Турции, которые позволят сформулировать некоторые рекомендации для регионального развития России.

Несмотря на то, что все три страны внедрили политику, программы и подходы для решения вопросов регионального развития на национальном уровне и создали АРР для уточнения целей регионального развития, между тремя странами существуют значительные различия. Канада больше похожа на Россию с точки зрения климата, топографии, географического охвата, богатства природных ресурсов (включая нефть), зависимости от экспорта сырьевых товаров и инфраструктурных проблем. Чили представляет собой узкую территорию вдоль тихоокеанского побережья, которая простирается вдоль большой оси Север-Юг, и также имеет значительные различия в топографии и климатических регионах. Подобно Канаде и России, Чили также имеет значительные региональные различия, причем некоторые регионы сильно зависят от сырьевых ресурсов и чрезмерно зависят от мировых цен на сырье. Территория и экономика Турции находится где-то между, при том что страна

лежит на основных торговых путях между Востоком и Западом и для нее также характерна значительная экономическая концентрация в крупном столичном центре – Стамбуле и депрессивные условия в сельских районах.

Эти три страны представляют разнообразие и с точки зрения концентрации экономической деятельности и государственных структур. Канада является одной из наиболее децентрализованных стран в мире с точки зрения права облагать налогами и доходов от налогообложения, сосредоточенных на субнациональном уровне (уровне провинций), в то время как в Чили наблюдается одно из наиболее централизованных управлений среди стран ОЭСР. Чили также имеет самый высокий (в рамках ОЭСР) уровень экономического неравенства между регионами с точки зрения ВВП на душу населения, однако в период с 2000 по 2016 год страна добилась наибольшего прогресса в исправлении этих региональных дисбалансов. Хотя во всех трех странах региональное неравенство было признано проблемой, к устранению которой применялись различные методы, стимулы также различались. Турция (как некий промежуточный случай) начала внедрять АРР в контексте вступления в ЕС, чтобы устранить неравенство не только на субнациональном уровне, но и между Турцией и другими странами Европы. В данном случае мы видим возможность привлечения фондов регионального развития из-за пределов страны для устранения межнациональных региональных различий.

У всех трех стран есть различия в АРР исходя из различных обстоятельств, конкретных разрывов в развитии, таких как бедность, безработица, низкий инновационный потенциал, зависимость от сырьевых товаров и дефицит инфраструктуры. Также отмечается необходимость того, чтобы регионы повышали производительность (конкурентоспособность) для устранения пробелов в эффективности. Другими словами, АРР рассматривается как организационная структура, которая позволяет использовать ресурсы таким образом, чтобы они отражали потребности, предпочтения и фундаментальный экономический потенциал региона. Тем самым, в то время как один тип и структура АРР в одних условиях могут быть подходящими, в других, – могут работать не так эффективно.

На рисунке ниже показан уровень государственных инвестиционных расходов на душу населения в 2016 году в Канаде, Чили и Турции.

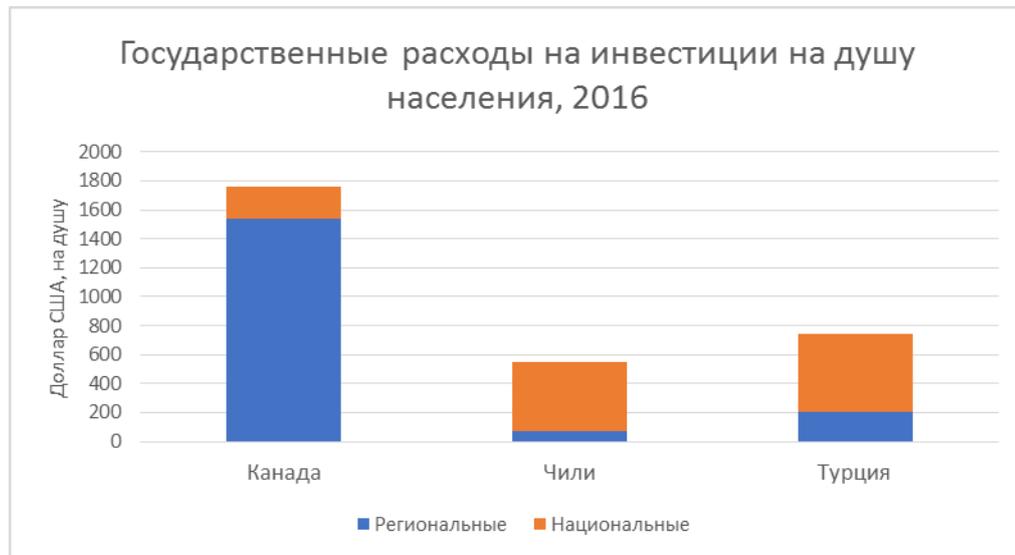


Рис. 1 Уровень государственных инвестиционных расходов на душу населения в 2016 году в Канаде, Чили и Турции.

Кроме различий в уровне государственных инвестиционных расходов на душу населения между тремя странами, представленные данные также свидетельствуют о существенном различии в структуре этих расходов. Государственные инвестиционные расходы Канады в основном сосредоточены на субнациональном уровне, что отражает большую роль, которую играют провинции в налогообложении и расходах в высоко децентрализованном национальном государстве. Чили, с другой стороны, имеет более низкий уровень государственных инвестиционных расходов на душу населения, и эти расходы в значительной степени находятся в руках не регионов, а центрального управления. Турция же находится посередине между этими двумя странами с более высоким уровнем расходов, но с балансом более близким к централизованным государственным расходам в Чили, нежели в Канаде.

Государственные инвестиционные расходы, национальные и региональные в Канаде, Чили и Турции

Далее в работе кратко рассматриваются примеры каждой страны.

2.1. Несмотря на высокие темпы экономического роста и развития и низкий уровень регионального неравенства с точки зрения ВВП на душу

населения, в **Канаде** существуют значительные различия между регионами с точки зрения других аспектов регионального благосостояния, имеющихся ресурсов, сильных сторон и потенциала регионов. В начале 80-х годов в Канаде было создано два агентства регионального развития (в настоящее время их шесть), их различные программы, направленные на поощрение и стимулирование регионального экономического роста и развития, охватывают все регионы страны.

Канада – огромная страна, богатая природными ресурсами, которые очень неравномерно распределены между провинциями и территориями. В то же время разница между регионами Канады по ВВП на душу ниже, чем в среднем по странам ОЭСР.

Однако в других аспектах благосостояния, таких как занятость и заработная плата, в Канаде наблюдается серьезное неравенство. Существует разрыв в концентрации деятельности на субнациональном уровне, особенно при сравнении сельских и городских районов. Более 60 % ВВП приходится на крупные мегаполисы, где проживает большая часть населения. Канада, в отличие от Чили и Турции, сильно децентрализована – на субнациональные уровни государственного управления приходится 65 % общих расходов (по сравнению с национальным уровнем в 35 %). Правительства провинций обладают значительными бюджетными средствами и контролем над природными ресурсами, а также юрисдикцией над своим экономическим развитием. При этом регионы сильно привязаны к конкретным отраслям, имеют низкий уровень диверсификации и национальной интеграции, а также высокую степень зависимости от экспорта сырьевых товаров. Это повышает риски развития отставания в регионах, подверженных циклам подъемов и спадов.

На рисунке показана доля ВВП и населения Канады по провинциям и территориям.

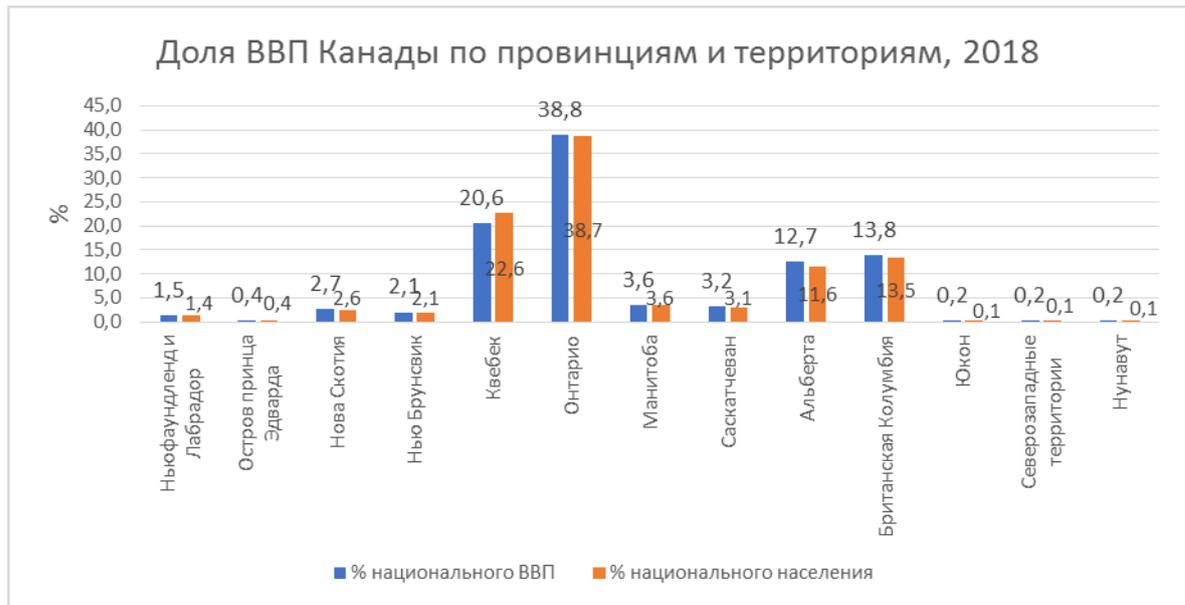


Рис. 2 Доля ВВП и населения Канады по провинциям и территориям.

Как мы видим, на три северных территории приходится очень небольшая доля населения и ВВП, при том что они составляют более 40 % географического ландшафта. Общая численность населения всех трех территорий вместе взятых – 123,4 тысячи человек, причем на двух территориях большинство составляет коренное население. Эти регионы являются наименее диверсифицированными в Канаде с недостаточным сельскохозяйственным потенциалом, дорогостоящим транспортом, суровым климатом, но богатыми минеральными и морскими ресурсами. На две центральные провинции Канады вместе взятые приходится более половины населения и ВВП. Такая высокая доля двух провинций указывает на высокую неравномерность территориального развития страны. Более того, объединившись, эти две провинции способны задавать повестку регионального развития страны, и в этих условиях очень важно суметь привлечь к разработке региональной политики страны менее населенные территории, имеющие гораздо меньший экономический потенциал и возможности. Кроме того, природные ресурсы, в частности, циклы взлетов и падений цен на нефть, могут вызвать межрегиональные проблемы. Высокие цены на нефть могут увеличить ВВП богатых нефтью провинций, привлекая во время подъемов рабочую силу из

других провинций, а также оказывая давление на валюту, что может нанести ущерб промышленному экспортному потенциалу в других регионах.

В 60-е годы Канада ввела ряд законодательных инициатив в области регионального развития в связи с неравномерностью в росте и развитии регионов страны. Эти инициативы включали: налоговые каникулы, субсидии, гранты и крупномасштабные инфраструктурные проекты с целью ускорения развития и создания рабочих мест в депрессивных регионах. В начале 80-х годов было создано два АРР, а в течение следующих двух десятилетий – еще четыре, так что сегодня в Канаде насчитывается шесть АРР, охватывающих все регионы страны. Одной из причин создания этих организаций, ориентированных на региональное развитие, было отсутствие эффективности и действенности национальных мер и инициатив в области регионального развития, необходимость учитывать огромные размеры, а также экономическое и демографическое разнообразие страны. Кроме того, субнациональные единицы провинций и территорий были сочтены не соответствующими экономическому зонированию, необходимому для ускорения регионального развития и укрепления национального благосостояния в целом.

С 2015 года все шесть АРР находятся в ведении Федерального министерства инноваций, науки и экономического развития и, хотя они специализируются на нуждах регионов и служат развитию и диверсификации региональных экономик, они при этом сохраняют согласованность на национальном уровне и обеспечивают учет региональных перспектив при разработке национальной политики и выборе приоритетов. АРР в Канаде наделены широкими полномочиями по разработке, реализации и мониторингу программ регионального развития, а также по координации и взаимодействию на всех уровнях государственного управления. Как правило, они нацелены на повышение конкурентоспособности регионов для привлечения и поддержания экономической активности, стимулирования роста и развития, расширения возможностей для бизнеса и занятости, реагирования на спады, а также на отстаивание региональных интересов в столице через свои представительства и их сотрудников.

Вопрос о том, насколько хорошо работают АРР в Канаде с точки зрения эффективности использования ресурсов, которыми они распоряжаются, для регионального развития остается предметом обсуждения. Однако накопленный в Канаде опыт использования налоговых льгот и грантов в различных географических регионах и в разные периоды времени, отраженный в целом ряде исследований, отчетов и аудиторских материалов, позволяют сделать несколько важных выводов, полезных для развития системы институтов развития. Конечно, фискальная децентрализация облегчает адаптацию АРР Канады к региональным потребностям и облегчает учет ими сильных сторон, сравнительных преимуществ и возможностей отдельных территорий. Но и в этих условиях возникают сложности, которые следует принимать во внимание при выборе инструментов региональной политики.

Трудности выбора – несмотря на многолетний опыт в области политики регионального развития, программ регионального развития и деятельности АРР, до сих пор не понятно насколько АРР Канады полезны с точки зрения стимулирования новой экономической деятельности и создания рабочих мест. Остается неясным, какой должен быть объем имеющихся в их распоряжении ресурсов, как использовать эти средства и какие выбирать инструменты. Постоянной проблемой является выбор – какие виды хозяйственной деятельности следует поддерживать.

Политическое вмешательство – поскольку АРР располагают значительными финансовыми средствами и разнообразными инструментами (гранты, субсидии и налоговые льготы), решающими задачи регионального развития, существует риск использования этих ресурсов не в экономических, а в политических целях, особенно во время избирательных циклов. Выбор политических целей вместо экономических снижает эффективность использования ресурсов с точки зрения результатов регионального развития. Большая прозрачность и предоставление информации из нескольких источников способны помочь снизить риски использования средств для политических целей.

Возможные искажения – ориентация на определенные отрасли экономики и виды экономической деятельности может исказить инвестиционные решения, принимаемые людьми, в сторону менее эффективного использования ресурсов; менее эффективные виды деятельности будут развиваться в ущерб более устойчивым и эффективным.

Налоги с широкой базой – Канада имеет неоднозначный опыт использования налоговых льгот, ориентированных на конкретные отрасли и виды деятельности. Эти налоговые стимулы не являются нейтральными. Во многих случаях более широкие налоговые льготы рассматриваются как потенциально более нейтральные по сравнению с теми, которые выбирают конкретные виды экономической деятельности для поддержки.

Коллизия юрисдикций – Канада является одной из наиболее децентрализованных стран, где 65 % государственных расходов приходится на субнациональный уровень со значительной правовой юрисдикцией в отношении политики развития, а также контроля над природными ресурсами на субнациональном уровне (уровне провинций). Расхождения между политикой регионального развития, утвержденной на федеральном уровне, и стратегиями агентств регионального развития могут порождать конфликты по вопросам юрисдикции и финансирования между уровнями правительства. Проблема решается с помощью набора процедур и протоколов, которые были разработаны для уменьшения и смягчения споров. В результате использования специально разработанных процедур происходит согласование стратегий АРР с национальной политикой при одновременном сохранении гибкости в реакции АРР на уникальные потребности каждого региона.

Село/город – изначально политика регионального развития и стратегии АРР в Канаде были нацелены на стимулирование развития неблагополучных регионов. Однако со временем политика развития вышла за рамки региональных различий и стала рассматривать проблемы различий в развитии города и села. В настоящее время АРР уделяет большое внимание отдаленным сельским районам.

Нежелательные последствия – несмотря на то, что политика АРР направлена на достижение лучших результатов в области развития, возможны непреднамеренные негативные последствия. Помимо того, что бюджетные ресурсы могут не достичь высоких показателей эффективности использования, вполне возможно, что такие инструменты, как гранты, субсидии, налоговые каникулы и льготы, нацеленные на развитие региона, могут вызвать перекосы в инвестициях в менее успешные предприятия в ущерб более успешных. Также они способны влиять на местные цены (арендную плату), особенно в районах с низкой пропускной способностью для реализации крупномасштабных проектов. Привлечение подобной деятельности в регион может фактически устранить некоторые ценовые преимущества для других отраслей и видов деятельности, которые могли бы быть там размещены.

Привлечение доходов – в то время как политика использования налоговых стимулов направлена на то, чтобы менее развитые регионы становились более экономически активными, рос доход, создавались рабочие места, вместо этого она может привести к тому, что предприятия, чтобы избежать уплаты более высоких налогов в другом месте, формально перенесут в регион с более низким налогом свою деятельность, но не производство. Вместо достижения целей регионального развития это может привести к тому, что субнациональные органы власти будут конкурировать друг с другом за удержание крупных налогоплательщиков в пределах своих территорий и нести высокие издержки такой конкуренции из-за снижения налогов.

Субнациональная конкуренция – аналогично с пунктом «Привлечение доходов» налоговые льготы и прочие программы, направленные на привлечение экономической активности в конкретный регион, могут рассматриваться и как отнимающие ее у другого региона. Потенциальная конкуренция между субнациональными регионами может привести к внутренним конфликтам, когда региональная политика не отвечает национальным интересам, а создает ситуацию, в которой будут победители и побежденные. Переход от ориентации на конкретные престижные компании или виды деятельности к рассмотрению регионов с точки зрения их ресурсов,

сильных сторон и сравнительных преимуществ может помочь смягчить ситуацию. Подчеркивание необходимости повышения конкурентоспособности региона, создание более привлекательных условий для размещения бизнеса, снижение издержек ведения бизнеса в регионе позволяет в нейтральной форме транслировать мысль, что региону необходимо привлекать и удерживать те виды деятельности, которые отличают его от других регионов в рамках национальной экономики.

Трансферты против инвестиций – политика регионального развития для стимулирования роста и развития менее развитых и неблагополучных регионов традиционно уделяла особое внимание программам, включающим налоговые льготы, гранты, субсидии и крупномасштабные инфраструктурные проекты. Однако в ситуации Канады такой подход подвергся сомнению, поскольку эти программы сопряжены с высокими затратами и по существу отбирают ресурсы у более развитых регионов с более высокими доходами для их перевода менее развитым регионам с более низким доходом. Этот «перевод» фактически увеличивает издержки производства в более успешных регионах из-за возникающего более высокого налогообложения. Это может нанести ущерб конкурентоспособности успешных регионов в пользу менее развитых регионов, подрывая национальный рост и процветание в долгосрочной перспективе. В случае Канады переход на АРР и смещение акцентов в сторону принципа конкурентоспособности и использования выравнивающих трансфертов в рамках социальных программ способствовало ослаблению межрегионального напряжения.

Региональная штаб-квартира – у АРР есть как штаб-квартира в регионах, чтобы способствовать более широким процессам «снизу вверх», так и офис в столице страны, чтобы гарантировать, что региональные перспективы и приоритеты включены в разработку национальной политики и приоритетов.

Административные расходы – региональные АРР стоят недешево. Помимо ресурсов, используемых для программ, это связано со значительными

расходами на персонал и другими операционными издержками в дополнение к другим уровням управленческой бюрократии, которые необходимо учитывать при оценке эффективности.

Человеческие ресурсы – Канадское агентство экономического развития северных территорий (Canadian Northern Economic Development Agency), занимающееся тремя территориями на севере Канады, было создано в 2009 году. Однако в ходе аудита было установлено, что в первые годы его деятельности Агентство не соблюдало стандарты бухгалтерского учета и допускало иные нарушения. Вероятными причинами этих финансовых проблем были высокая текучесть кадров и отсутствие ясности в отношении функций и обязанностей персонала. Это еще раз подчеркивает важность кадровой политики и стабильности офисов для плодотворной работы АРР.

Дополнительные расходы – по некоторым более ранним данным, штат Атлантического Канадского (The Atlantic Canadian) АРР состоял из 560 сотрудников, что отражало большие административные расходы на разработку и реализацию программ регионального развития через агентство, в то время как более поздние цифры для Северного Канадского (Northern Canadian) АРР свидетельствуют о том, что в 2020–2021 годах штатное расписание потребует 87 сотрудников. Сюда, как правило, не входит дополнительный вспомогательный персонал, необходимый для координации действий в рамках федерального правительства, который составляет дополнительных 25 штатных сотрудников, не относящихся к АРР. Таким образом, затраты на АРР не сводятся только к затратам, отраженным в бюджете АРР. Как правило, задействованы дополнительные расходы, которые являются частью расходов других уровней управления.

Сомнительное создание рабочих мест – маловероятно, что программы территориального развития привели к появлению действительно новых видов деятельности, которые без подобной поддержки вообще не появились бы. Как правило, гранты, субсидии, налоговые каникулы оказывают весьма

незначительное воздействие на создание рабочих мест. По некоторым оценкам, общие затраты на создание рабочего места могут достигать 700 000 канадских долларов. Таким образом, хотя АРР могут рапортовать о ряде проектов, которые они поддерживали, о ряде предприятий и занятости, их реальное воздействие на экономическое развитие остается спорным.

2.2. Несмотря на то, что на национальном уровне в **Чили** многие годы наблюдались высокие показатели экономического роста, между регионами Чили сохранялись серьезные диспропорции и неравенство в развитии. В 2006 – 2007 годах в Чили были созданы агентства регионального развития для поддержки конкурентоспособности регионов, и в период с 2000 по 2016 год в стране наблюдалось самое большое сокращение экономического неравенства среди стран ОЭСР.

Население Чили составляет 18,9 млн человек, страна занимает 42 место в мире по размеру экономики с ВВП в 282,3 млрд долларов США и 47 место с ВВП на душу населения в 14 896 долларов США. В стране четыре уровня государственного управления, разделенных между национальным уровнем, 15 областями, 52 провинциями с муниципалитетами. Традиционно Чили характеризовалась как сильно централизованная страна с небольшими полномочиями по расходам и принятию решений на региональном и местном уровнях. Страна отличается географическим разнообразием с высоким уровнем отраслевой зависимости, зависимости от сырьевых товаров, региональных различий, здесь самый большой разрыв в ВВП на душу населения между регионами в рамках ОЭСР.

На рисунке показан уровень ВВП на душу населения по паритету покупательной способности в Чили в 2008 году (в долларах США по постоянному курсу на 2003 год) для тех регионов, по которым были доступны данные.

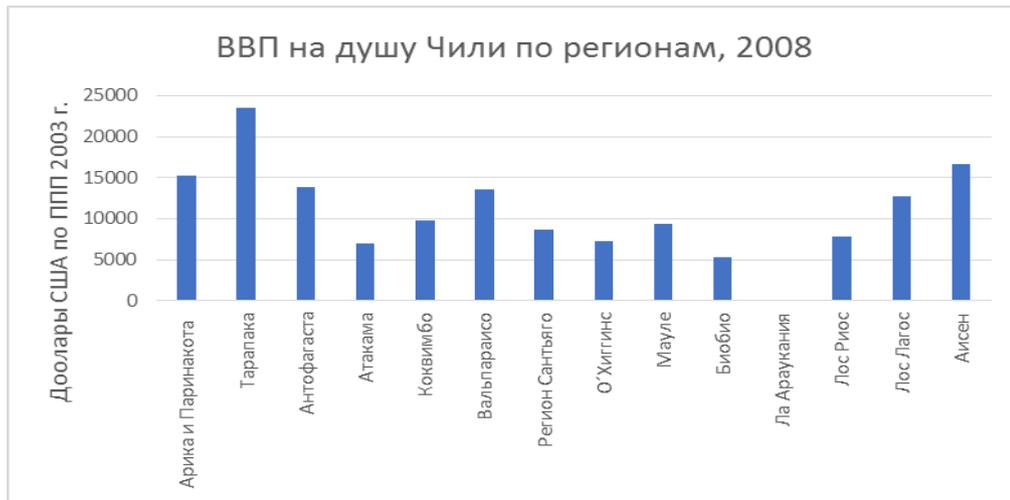


Рис. 3 Уровень ВВП на душу населения по паритету покупательной способности в Чили в 2008 году.

Несмотря на годы экономического роста на национальном уровне, на региональном уровне различие ВВП на душу сохраняется, что указывает на то, что рост не был равномерным по стране. Фактически население Чили и его экономическая активность сильно сконцентрированы: 40 % населения и чуть менее половины ВВП приходится на столичный регион Сантьяго.

Не только ВВП на душу населения неравномерно распределен по стране, но и существуют устоявшиеся различия между регионами с точки зрения уровней бедности, отражающие один из многих аспектов экономического и человеческого развития.



Рис. 4 Изменение уровня бедности в Чили в 2009 году.

На следующем рисунке видно, что большая часть ВВП сосредоточена в регионе Сантьяго и это наблюдается на протяжении всего 6-летнего периода, при этом региональные доли остаются на прежнем уровне.



Рис. 5 Доля регионального ВВП в Чили в 2013 и 2019 годах.

Хотя некоторые различия между регионами отражают их разный экономический потенциал, также они частично обусловлены институциональными ограничениями. Структура управления Чили была чрезмерно централизованной: те меры и программы, которые были направлены на решение задач регионального развития, разрабатывались и финансировались центральным правительством, а не на местном уровне. Этот подход можно охарактеризовать как «нисходящий», ему не хватает гибкости и участия региональных стейкхолдеров, необходимых для разработки более эффективных методов развития, которые позволят регионам повышать производительность труда, развивать свои сильные стороны, более эффективно использовать ресурсы, повышать общий уровень конкурентоспособности и использовать новые возможности развития.

В 2006–2007 годах под руководством Агентства экономического развития Чили (CORFO) в 15 областях страны были созданы региональные агентства развития для устранения диспропорций в региональной производительности. Этот подход предполагает использование «восходящих» региональных процессов для поддержки развития производительности и инноваций на

региональном уровне, более эффективных проектов и программ повышения региональной конкурентоспособности, которые в большей степени ориентированы на конкретные участки и опираются на конкретные активы, сильные стороны и возможности каждого региона. Этот подход основывался на мнении о том, что в стране не было создано надлежащего комплекса мер и институтов, поэтому регионы Чили не могли полностью реализовать свой экономический потенциал. Это особенно касалось наиболее отдаленных и периферийных регионов, которым не хватало внимания, вовлеченности/участия, благоприятной инфраструктуры и ресурсов для инвестирования в производительность и конкурентоспособность.

Хотя создание АРР (в Чили – ARDPs) все еще трудно оценить с точки зрения актуальности, воздействия, эффективности и результативности, в период с 2000 по 2016 год в стране наблюдалось самое большое сокращение региональных диспропорций среди стран ОЭСР. Полную оценку давать еще слишком рано, поскольку для получения достаточных данных для увязки конкретных подходов, программных мер и структур с конкретными долгосрочными результатами с точки зрения регионального развития прошло недостаточно времени. Однако опыт адаптации АРР к чилийским условиям позволил выработать некоторые соображения, которые, вероятно, могут быть применены и к России. Они сосредоточены на тех качественных характеристиках, которые помогли стране адаптироваться и более эффективно использовать ограниченные ресурсы для усиления регионального развития, и включают:

чрезмерную централизацию – несмотря на многолетние высокие показатели на национальном уровне, меры, стратегии и программы поддержки регионального развития оставались чрезмерно централизованными, что приводило к серьезным диспропорциям между регионами и в конечном итоге означало, что многие регионы не смогли реализовать большой потенциал на основе своих региональных ресурсов, сильных сторон и возможностей; создание АРР отразило стремление к большей передаче полномочий по

принятию решений на региональный уровень для устранения этих диспропорций;

региональное участие – исторически Чили является настолько централизованной страной, что даже при разработке региональных стратегий развития на национальном уровне отсутствовали многочисленные заинтересованные стороны регионального уровня, что серьезно ослабляло разработку и координацию национальной политики в этом направлении. АРР будут эффективными только в том случае, если они станут не просто инструментами или учреждениями для выполнения указаний национального правительства, но и будут подразумевать более широкое региональное участие, что сделало бы их более эффективными, действенными и в конечном счете оказывающими большее влияние на региональную конкурентоспособность;

отраслевой уклон – Национальная инвестиционная система и многие другие стратегии были основаны не на разносторонних потребностях развития регионов, а на поддержке отраслей, в связи с чем отсутствовали инвестиции в виды деятельности, выходящие за рамки отраслевой направленности, и новые достоинства и преимущества регионов оказывались неиспользованными (неэффективными). Поэтому при передаче полномочий на региональный уровень нужно уделять больше внимания региональной конкурентоспособности, а не отраслям, особенно в случае с Чили, для которой характерен высокий уровень зависимости от небольшого числа отраслей и отсутствие диверсификации;

участие региональных органов управления – хотя АРР первоначально и создавались на уровне региональных органов управления, они были преобразованы в корпорации, чтобы уменьшить зависимость от чилийского Агентства экономического развития; региональные органы управления несут ответственность за разработку стратегий регионального развития на период от 6 до 10 лет;

несельскохозяйственное развитие сельских районов – политика развития сельских районов, как правило, сосредоточена на развитии сельского хозяйства за счет других отраслей, в результате чего другие экономические возможности

и вспомогательные службы развиваются недостаточно, что мешает регионам достичь более высоких уровней производительности и процветания. Многие мелкие фермеры участвуют в дополнительной несельскохозяйственной деятельности, поэтому сельской местности также необходима поддержка, не связанная с сельскохозяйственной деятельностью. Необходимо, чтобы АРР имели большую гибкость для реагирования на конкретные потребности региона, не ограничиваясь отраслевой политикой, а делая больший упор на конкурентоспособность;

инновации – большая часть инноваций, исследований и разработок в Чили сосредоточена в столичном районе Сантьяго; серьезное неравенство в доступе к образовательным услугам и R&D между регионами препятствует региональному росту и развитию, ведет к низкому уровню инвестиций, медленному росту производительности и невысокой доле местной добавленной стоимости. Пример АРР в Чили подчеркивает необходимость устранения и других разрывов в поддержке развития, которые могут помочь исправить региональные диспропорции;

институциональные рамки – пример Чили показывает, что создание агентств регионального развития должно сопровождаться более широким участием и расширением полномочий на региональном уровне, необходимостью определить роль и обязанности региональных субъектов, обеспечить координацию между заинтересованными сторонами и усилить местный потенциал; институциональные рамки должны быть скорректированы, чтобы сопровождать эти изменения для достижения желаемого воздействия;

воздействие – несмотря на значительное неравенство и дисбаланс между регионами Чили, в период с 2000 по 2016 год в стране произошло самое значительное сокращение региональных диспропорций из всех стран ОЭСР. Поскольку ранее региональное неравенство не менялось, это достижение свидетельствует об успешности некоторых изменений в подходе к этой проблеме. Однако для того, чтобы определить, какие конкретные изменения приводят к каким конкретным результатам, потребуются гораздо более тщательные исследования;

взаимодополнение – чилийские АРР не рассматриваются как самостоятельные организации, а являются частью более широкого комплекса методов, программ и стратегий, направленных на решение проблем регионального развития (например, Соглашение о планировании), в которых регионы и отраслевые министерства участвуют в планировании, проектировании и совместном финансировании крупномасштабных инфраструктурных инвестиций.

2.3. **Турция** входит в топ-20 мировых экономик на 19 позиции, имея ВВП 754 млрд долларов США. Однако этот высокий показатель не учитывает серьезных различий в региональном развитии по всей стране: некоторые субнациональные регионы по развитию сравнимы с ЕС, в то время как менее развитые регионы – с регионами Африки. После десятилетий национальной политики, направленной на региональное развитие, в 2006 году в Турции были введены АРР для усиления развития регионов и более эффективного и действенного соответствия политике ЕС.

По сравнению с Канадой и Чили, Турция обладает следующей совокупностью характеристик с точки зрения ее уровня национального развития – при населении в 83,4 млн человек, что в более чем в 4 раза больше населения Чили и в два раза больше населения Канады, Турция входит в топ-20 стран с лучшим ВВП после Канады на 10-й позиции, России на 11-й, но перед Чили – на 42-й. Однако при сравнении ВВП на душу населения Турция позади Чили на 66-й позиции с 9 042 долларов на 2019 год. Структура управления страной разделена между национальным уровнем и 81 провинцией и муниципалитетами и может быть охарактеризована как высоко централизованная с очень низким уровнем расходов и полномочий по принятию решений на региональном и местном уровнях. Только 27 % общего объема государственных инвестиционных расходов осуществляется на местном уровне по сравнению с 57 % в среднем по ОЭСР, 88 % в Канаде и 12,5 % в Чили. Только 10,3 % общего объема государственных расходов приходится на субнациональный уровень по сравнению со средним показателем по ОЭСР в 40,4 % (OECD, 2019).

Эти макроэкономические показатели, однако, скрывают более существенные различия в развитии на региональном уровне Турции, а также между этими регионами и регионами ЕС. Если говорить более детально, после многих лет высоких показателей роста некоторые регионы достигли высокого уровня развития, приближенного к уровню ЕС, в то время как другие более похожи на менее развитые регионы Африки. Региональные дисбалансы значительны, и различия между мелкими регионами Турции с точки зрения ВВП на душу населения больше, чем в среднем по ОЭСР. Существуют также большие различия в доступе к базовой инфраструктуре, и с точки зрения экономической концентрации весьма значительным является вес Стамбула. В некоторых регионах безработица среди молодежи чрезвычайно высока, и внутренняя миграция создает еще одну серьезную проблему, свидетельствующую о несбалансированном уровне экономических возможностей внутри страны. Регионы, которые традиционно зависели от сельского хозяйства, также испытывают высокую безработицу среди местного населения из-за отсутствия достаточного количества рабочих мест в этом секторе или альтернативных видов деятельности в сельских районах.

Из-за высокой степени централизации государства и низкого уровня экономической активности в некоторых регионах местным администрациям не хватает ресурсов и полномочий для принятия решений для инвестирования в повышение уровня своей конкурентоспособности для поддержки роста и развития в соответствии с местными ресурсами и преимуществами по сравнению с другими регионами. В итоге региональные диспропорции остаются значительными, несбалансированными и укоренившимися, несмотря на годы высоких показателей роста на национальном уровне и десятилетия политики и программ регионального экономического развития на национальном уровне. Недавнее признание недостаточной эффективности развития на региональном уровне может указывать на то, что прошлые показатели роста могли бы быть еще выше, если бы политика и программы регионального развития разрабатывались и осуществлялись более эффективно и действенно.

Внедрение АРР в Турции не означало, что до этого развитием регионов пренебрегали, а было связано с отсутствием должного эффекта. Начиная с 60-х годов до введения АРР в Турции было восемь 5-летних стратегий, направленных на региональное развитие. Однако из-за размера и объема расходов на национальном уровне этот подход рассматривался как менее эффективный и действенный, чем другие подходы конца 90-х годов. Методы, политика, стратегии и программы в основном разрабатывались и финансировались высокоцентрализованной администрацией, которая не могла учесть сильные стороны регионов, их потребности, возможности и сравнительные преимущества. Кроме того, политика центрального управления в области регионального развития традиционно носила отраслевой характер и не учитывала другие потенциальные отрасли и виды деятельности, которые могли бы способствовать повышению производительности труда в регионах страны за пределами целевых отраслей.

Для Турции в отличие от Чили или Канады существует дополнительный стимул для принятия иного подхода. В соглашении о партнерстве с ЕС в 1999 году подчеркивалась необходимость устранения региональных диспропорций и неравенства в области развития не только под влиянием национальной политики, но и с помощью региональных инициатив. Большие различия в развитии уже существовали как внутри Турции, так и между регионами Турции и другими странами ЕС. В соответствии с соглашением о партнерстве с ЕС в 2003 году Турция приняла изменения в способе сбора информации, чтобы в большей степени соответствовать ЕС, а затем в 2006 году изменила законодательство для введения агентств регионального развития. В том же году было начато 2 проекта, за которыми последовали еще 8 в 2008 году и еще 16 в 2009 году, к 2020 году их число достигло 26.

Введение АРР в Турции было обусловлено как внешними, так и внутренними факторами. АРР были введены главным образом для изменения соотношения между центральными и местными органами власти, для удовлетворения местных и региональных потребностей и для устранения разрыва, который не мог быть решен на других уровнях или другими

правительственными организациями. В случае Турции простая передача, например, большего числа функций и обязанностей на местный уровень вряд ли позволит устранить региональные диспропорции, поскольку менее развитые регионы с более низкими доходами не будут располагать ресурсами для осуществления инвестиций, необходимых для поддержки местного развития.

Сегодня в Турции все еще существуют значительные дисбалансы, и еще слишком рано оценивать степень влияния АРР или конкретных характеристик новых подходов на укрепление регионального развития. Однако произошли существенные изменения. С одной стороны, Стратегия развития на 2014–2023 годы на национальном уровне была разработана совместно, в координации и сотрудничестве с АРР, и отражает более активное взаимодействие с региональными уровнями для разработки национальной политики и приоритетов. С другой стороны, уровень централизации бюджетных расходов остается высоким по сравнению с другими странами ОЭСР, но более децентрализованным, чем в Чили (в процентном отношении). Несмотря на эту неоднозначную оценку прогресса, опыт Турции по внедрению АРР для укрепления региональной эффективности, проводит к некоторым соображениям, которые могут найти применение для России.

Ограниченный рост – в течение десятилетий ориентированность на высокие уровни национального роста была недостаточной для обеспечения более высоких уровней экономического развития во всех регионах страны, даже если это сопровождалось национальной политикой, направленной на устранение региональных диспропорций. Ситуация в Турции имеет общие черты со многими другими странами, которые также приняли и создали АРР в течение последних десятилетий по аналогичным причинам.

Перспектива – Турция традиционно была высокоцентрализованной страной с региональной политикой развития и программами, разработанными на национальном уровне «сверху вниз» с акцентом на конкретные отрасли. Эта перспектива изменилась в сторону разработки политики с большим вниманием к региональному уровню, взгляду на регионы как на движущую силу роста

национальной эффективности и широкого использования процессов «снизу-вверх» при разработке стратегий на национальном уровне.

Взаимосоответствие – АРР не рассматриваются как самостоятельный, полностью автономный организационный инструмент для исправления дисбалансов регионального развития в одиночку. Вместо этого АРР являются частью структуры регионального развития, участвующей в сотрудничестве и взаимодействии с государственными и частными субъектами в различных секторах, регионах и уровнях государственного управления, согласованном как с местными, так и с национальными приоритетами.

Аудит – АРР не являются независимыми от надзора и финансов. Они получают финансирование из различных источников и подлежат внутреннему и внешнему аудиту.

Администрирование – внедрение АРР не обходится без затрат. АРР связаны с людскими ресурсами и другими расходами на основные операции, и к 2011 году, по оценкам, в АРР в Турции было задействовано 958 сотрудников. Эти дополнительные расходы также должны учитываться при оценке общего воздействия и затрат региональных программ развития.

Напряженность между национальным и местным – до создания АРР в Турции существовала постоянная напряженность между стремлением к росту национального дохода и передачей ресурсов на другие уровни для устранения социально-экономических диспропорций. В этом случае должно было произойти изменение мышления, которое теперь рассматривает регионы как потенциальных вкладчиков в рост национального дохода через повышение использования недоиспользуемого потенциала производительности, который можно скорректировать с помощью инвестиций и изменений в подходах к политике, стратегиям и структурам регионального развития.

Набор инструментов политики – в Турции АРР используют гибкие меры стимулирования инвестиций в регионы в зависимости от уровня социально-экономического развития региона.

Конкурентоспособность – произошло изменение подхода к конкурентоспособности – переход от ориентации на конкретные отрасли к

инвестициям в благоприятную среду, позволяющую различным регионам реализовать свой большой потенциал на основе имеющихся ресурсов, сильных сторон и возможностей, а также учитывая собственные проблемы, такие как несельскохозяйственная занятость в сельских районах и безработица среди молодежи.

Ограниченность местных бюджетов – в Турции признается, что бюджеты менее развитых регионов не справятся выполнением своих новых задач, ролей и обязанностей, и получение новых полномочий должно сопровождаться передачей дополнительных бюджетных ресурсов.

3. В качестве конкретных примеров успешной практики экономического стимулирования региона с применением институтов развития можно привести Соединенные Штаты, где была создана одна из самых ранних документально подтвержденных корпораций развития. В 1933 году для обеспечения навигации, борьбы с наводнениями, производства электроэнергии, производства удобрений и экономического развития в долине Теннесси (регионе, особенно пострадавшем от Великой депрессии) создана федеральная корпорация – **Управление долины Теннесси (TVA)**.

Долина Теннесси находилась в тяжелом экономическом положении, 30 % населения были поражены малярией, средний доход в сельской местности составлял 639 долларов в год, большая часть земель была истощена из-за плохой практики ведения сельского хозяйства, была вырублена лучшая древесина, ежегодно в результате пожаров погибало 10 % лесов.

После создания TVA сразу же начинается масштабное строительство плотин и ГЭС. В этом же году 28 тысяч жителей долины получают работу. Уже через год рабочие места получают 98 тысяч жителей долины, в 1935 году - 200 тысяч.

Создание в долине реки Теннесси значительной энергетической базы послужило стимулом к развитию здесь различных энергоемких отраслей, в первую очередь химической промышленности, в частности, заводов по

производству связанного азота, удобрений и взрывчатых веществ, а также электрометаллургии. Уже в 1939 году заводы Американской алюминиевой компании («Алкоа»), расположенные в долине, заняли первое место в США по выплавке алюминия. В связи с этим в 1939 году в городе Мобил, штат Алабама, важнейшем порту на юго-востоке страны, началось строительство глиноземного завода для переработки бокситов из Гвианы, чтобы обеспечить алюминиевую промышленность долины реки Теннесси необходимым сырьем. Существенные изменения произошли в экономике долины Теннесси и страны, вызванные международным нефтяным эмбарго в 1973 году и увеличением расходов на топливо в конце десятилетия. Средняя стоимость электроэнергии в долине Теннесси увеличилась в пять раз с начала 70-х до начала 80-х годов.

В настоящее время TVA обеспечивает электроэнергией около десяти миллионов человек через разнообразный портфель, который включает атомную, угольную, газовую, гидроэлектрическую и возобновляемую генерацию; продает свою электроэнергию 154 местным энергокомпаниям, 5 прямым промышленным и институциональным потребителям и 12 местным коммунальным предприятиям. Помимо производства электроэнергии, TVA обеспечивает борьбу с наводнениями с помощью своих 29 плотин гидроэлектростанций. Образовавшиеся озера и другие территории также позволяют проводить развлекательные мероприятия. TVA также обеспечивает навигацию и управление земельными ресурсами вдоль рек в пределах своего региона деятельности. TVA также помогает правительствам и частным компаниям в проектах экономического развития.

В Европе примером успешной политики развития региона служит программа модернизации Доклендса, проведенная Правительством Маргарет Тэтчер. Доклендс - зона старых доков, бывшая частью Лондонского порта. Район пришел в упадок между 1960 и 1970 годами, когда корабли стали активно переходить на контейнерный способ перевозки грузов, и лондонские доки были неспособны принять крупногабаритные корабли. С 1960 по 1980 год

все лондонские доки были закрыты, безработица была очень высока, нищета и другие социальные проблемы встали очень остро.

Для решения этой проблемы в 1981 году была сформирована **Корпорация развития Доклендс** - статутная компания, финансируемая центральным правительством с широкими правами по покупке и продаже земель в районе, а также служившая инструментом для планирования развития региона.

Кроме того, в 1982 году район стал особой экономической зоной, где бизнес освобождался от налога на имущество и имел другие привилегии, включая упрощенное планирование и допущения по капиталу.

Благодаря программе развития района в 1980–1990 годах на территории Доклендс были построены самые высокие здания Британии (жилые дома, коммерческие здания и легкой индустрии), был создан второй финансовый центр в Лондоне. Кроме того, была решена проблема транспортной связи: в 1987 году на основе старой железнодорожной инфраструктуры было построено Доклендское легкое метро (DLR), которое связало Доклендс с центром города. Также был построен тоннель, связавший Собачий остров с основными трассами, также был построен аэропорт Лондон-Сити, открытый в октябре 1987 года.

Корпорация была расформирована в 1998 году, когда контроль за территорией Доклендс перешел обратно к местному самоуправлению.

За последние 30 лет население Доклендс увеличилось вдвое, а район стал большим торговым центром и отличным местом для жизни.

Оживление Доклендс сильно повлияло и на окружающие территории, которые стали также активно развиваться, во многом благодаря улучшению транспортной ситуации, что сделало их более привлекательными.

Другой пример не очень успешной практики экономического стимулирования с применением институтов развития региона Южной Италии

(иное название – Меццоджорно), которая исторически является менее развитым и более традиционалистским районом.

В 1950 году Правительством Италии для восстановления инфраструктуры региона и привлечения бизнеса был создан **институт развития – «Касса Юга»**. Изначально программа была направлена на поддержку развития крупного производства сельскохозяйственной продукции, для чего в регионе создавалась транспортная, коммуникационная и энергетическая инфраструктура.

По мере роста финансирования программа трансформировалась в политику развития тяжелой промышленности – от химических производств до металлургии. Финансы «Касса Юга» тратились на гранты и кредиты на создание новых предприятий в крупных южных агломерациях (от 200 тыс. жителей) по льготным ставкам, субсидии новым предприятиям; одновременно с этим все государственные предприятия были обязаны не менее 60 % мощностей перенести в Меццоджорно.

Несмотря на выделенные «Касса Юга» гигантские средства на строительство предприятий, регион Меццоджорно стал только сильнее отставать от остальной страны. Это было связано с тем, что гранты и льготные кредиты ставили в более выгодное положение фирмы, получающие эту помощь, а не самые эффективные; зачастую субсидии получали не перспективные, а наиболее близкие к власти проекты. В конце 80-х годов «Касса Юга» была закрыта.

Вместе с тем некоторые меры Правительства Италии, касавшиеся всей страны, коснулись именно Меццоджорно.

Во-первых, это антикоррупционная кампания «Чистые руки», проведение которой улучшило институциональную среду в регионе, поскольку местные предприниматели стали сталкиваться с меньшим количеством поборов и рэкета, что снизило издержки на развитие их предприятий.

Во-вторых, это программа поддержки «индустриальных районов» - ассоциаций предпринимателей (более 30 членов), находящихся в одном городе (муниципалитете), занимающихся производством традиционных для данного города или региона продукции. Государственная помощь может заключаться в финансировании создания общей для всех предпринимателей инфраструктуры, оплате услуг по разработке новой продукции, в субсидиях на приобретение патентов. В результате принятых мер в регионе появилось около 20 индустриальных районов, на произведенную в них продукцию стало приходиться более 40 % экспорта из Южной Италии. Поэтому политика поддержки индустриальных районов является скорее успешным примером региональной промышленной политики.

4. Анализ международного законодательства показал, что в отличие от России многие страны приняли нормативные акты, касающиеся вопросов развития горных территорий.

К таким государствам относятся прежде всего Канада, США, западноевропейские страны, Япония, ЮАР, Индия, Филиппины.

Закон о горных территориях был принят во Франции в 1982 году. Согласно этому закону политика, направленная на развитие потенциала горной местности, позволила аккумулировать средства от полученных доходов для выравнивания условий жизни жителей горных мест и других районов.

Для успешной реализации в СКФО масштабных инвестпроектов также необходимо принятие федерального закона о горных территориях. У таких территорий есть своя специфика, в первую очередь связанная с повышенными затратами и риском при ведении хозяйственной деятельности, в частности, при строительстве инфраструктурных объектов и инженерных сетей, от которых зависит успешность реализации крупных проектов.

Во время возведения горнолыжных курортов могут возникнуть проблемы сохранения экологии, необходимость контроля качества жилищной застройки и защиты природных богатств при условии их выгодного использования в

инфраструктуре отдыха. Однако федерального закона, который бы урегулировал все вопросы развития горных районов, нет.

В настоящее время из всех субъектов СКФО только Республикой Дагестан был принят Закон «О горных территориях Республики Дагестан», где установлены основные принципы и цели горной политики, статус горных территорий, приоритеты их государственного регулирования и меры государственной поддержки государственных территорий.