

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СОЦИАЛЬНО - ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

С. В. Зуева, ст. преподаватель кафедры «Информационные системы и технологии», НГИЭИ

Аннотация. В данной статье рассмотрен опыт зарубежных стран по вопросу регионального развития территорий. Проанализирован опыт государственного регулирования ведущих стран мира.

Ключевые слова. Территория, социально-экономическое развитие, зарубежный опыт, региональная политика.

За прошедшие с начала рыночных реформ годы в России удалось добиться определенных успехов в строительстве новой системы экономических отношений между Федерацией и регионами, однако ограничиваются эти успехи в основном межбюджетными отношениями (хотя и в этой сфере реформы еще не закончились). Опыт регионального развития в том или ином виде существует во многих зарубежных странах.

При анализе зарубежного опыта важно иметь в виду, что граница между региональной и отраслевой политикой в разных странах проводится по-разному. В целом ряде стран, например, в Финляндии, Швеции, Бельгии, Люксембурге, Великобритании такой традиционный элемент региональной экономической политики, как создание инфраструктуры (развитие транспорта, связи, образования и здравоохранения), официально региональной политикой не считается и относится скорее к общенациональной политике. Более того, некоторые исследователи считают, что о наличии в той или иной стране региональной экономической политики можно говорить лишь в том случае, если эта политика законодательно оформлена (т.е. существует соответствующий закон) [5]. Не учитывая подобные различия между странами, можно сделать некорректные выводы относительно наличия и масштабов региональной экономической политики в той или иной стране.

Особенности управления региональным развитием территорий находятся в определенной зависимости от типа государственного устройства. В федерациях власти регионов более активно привлекаются к реализации региональных задач с помощью софинансирования тех или иных расходов, проведения мероприятий, а также совместному (с федеральными органами власти) принятию решений в отношении вы-

бора поддерживаемых территорий и используемых для этого инструментов.

Подобные различия хорошо видны на примере европейских государств. В Европе в странах с унитарным устройством (Греции, Ирландии, Португалии, Люксембурге) в региональной экономической политике степень централизации высока. В то же время в странах с элементами автономии регионов или в федерациях уровень децентрализации намного выше (в Испании, Великобритании, Нидерландах, Бельгии, Австрии, и конечно же, Германии) [5].

Вместе с тем в 80-90-е годы происходило сближение федеративных и унитарных государств по той роли, которую власти регионов играют в реализации региональной экономической политики. В странах с изначально относительно высокой ролью центральных властей предпринимались попытки повысить роль регионов (например, в Италии, Греции), и, наоборот, с изначально относительно высокой ролью региональных властей – усилить централизацию (например, в Германии) [5]. Подобное сближение вполне объяснимо. При высокой степени децентрализации подчас не удается скоординировать усилия центральных и региональных властей на решении ключевых проблем. При низкой сложнее учесть особенности отдельных территорий.

Рассматривая зарубежный опыт с позиций его полезности для России, необходимо иметь в виду, что децентрализации региональной экономической политики, базирование ее на концепции «развития снизу» (основанного не на внешних, а на внутренних источниках и предполагающего повышенную роль региональных властей в регулировании экономического развития территорий) возможны отнюдь не при любых условиях. Известен опыт Греции (80-х годов), где была поставлена цель «развития снизу» и где региональные органы не справились с поддержкой реализуемых программ, т.к. не имели необходимого квалифицированного персонала, научно-технической и инфраструктурной базы [4].

Интересны различия, которые существуют между странами Восточной и Западной Европы. В Восточной Европе предпочтение отдается не безвозмездным субсидиям, а налоговым льготам (а также льготным кредитам и коммерческим субсидиям). Это объясняется, во-первых, недостатком финансовых ресурсов, во-вторых, отсутствием надежного контролирующего аппарата, в-третьих, торможением психологического перехода предпринимателей к рыночным отношениям при предоставлении безвозмездных субсидий [5].

В Западной Европе, где не столь дефицитны средства, есть опыт проведения региональной политики и тем более нет проблемы ускорения перехода к рыночным отношениям, более эффективными считаются субсидии, выдаваемые под конкретные проекты.

Одним из примеров проявления подобной закономерности является Западный Берлин, лишившийся льгот после объединения страны в связи с утратой своего «островного» положения и столкнувшийся из-за этого с закрытием целого ряда предприятий.

Свои достоинства и недостатки имеет стимулирование разных по своим масштабам инвестиционных проектов – крупных, средних и мелких. Привлеченные в проблемные регионы крупные предприятия нередко со временем закрываются, поскольку подобные предприятия оказываются, как правило, неинтегрированными в хозяйство проблемных регионов. Крупные предприятия оказываются связанными главным образом не с местной экономикой, а со своими смежниками в более развитых регионах. Появился даже термин «соборы в пустыне», который стал применяться к Франции, Италии. Британские исследователи также стали говорить о том, что точечные инвестиции, как правило, не могут решить проблемы безработицы и неблагоприятной структуры промышленности в долгосрочной перспективе. В этой связи привлечение небольших компаний представляется более эффективным, т.к. на них меньше тратится государственных средств, а их зависимость от местных рынков обычно выше, нежели у крупных фирм [2].

Однако и содействие местному мелкому бизнесу тоже не может быть решением проблемы отсталых регионов: мелким фирмам требуется венчурный капитал, доступ к информации, квалифицированная рабочая сила, потенциальные заказчики в лице крупных частных фирм – всего этого в отсталых регионах не хватает. Поэтому для развития малого бизнеса требуется огромная помощь государства, и то она может лишь ускорить ротацию компаний при нулевом эффекте в итоге для экономики района.

Таким образом, задача государства – добиваться сбалансированного развития крупного, среднего и мелкого бизнеса в проблемных регионах.

Отдельно стоит остановиться на достоинствах и недостатках привлечения в проблемные регионов иностранного капитала. Несомненно, решение проблем таких территорий часто облегчается при успешном привлечении иностранных прямых инвестиций (например, преимущественно американских ТНК в «Силиконовую долину» в Цен-

тральной Шотландии, японских – в южный прибрежный ареал Уэльса, западногерманских и американских – в Эльзас). Более того, ТНК подчас проще привлечь в проблемные регионы, поскольку иностранной компании психологически проще выбрать периферийный район, чем отечественной фирме перевести производство из развитых ареалов в отсталые.

Однако привлечение иностранных фирм имеет и ряд недостатков: головные офисы таких компаний остаются в крупных центрах, а сокращения персонала под воздействием конъюнктурных колебаний касаются в основном филиалов (филиалами становятся и ранее независимые местные небольшие фирмы), компании идут не за дешевой рабочей силой в принципе (разница в заработной плате внутри стран часто невелика), а за другими ее категориями (женщинами, сельскими жителями, молодежью), т.е. концентрация квалифицированных кадров в развитых районах лишь усиливается, филиалы имеют слабую связь с местными рынками [1].

Несмотря на противоречивость результатов использования различных инструментов региональной экономической политики, все же, по крайней мере, одну достаточно очевидную тенденцию 80 – 90-х годов выделить можно – это акцент на стимулирование развития высокотехнологичных производств, которое осуществляется за счет создания технико-внедренческих зон, развития образования (особенно высшего) и некоторых других мер.

Технико-внедренческие зоны или технопарки зародились еще в начале 1950-х годов в США, несколько позже (в 70-е годы) они появились в Европе (одним из пионеров была Великобритания). Бурный рост числа технико-внедренческих зон начался только в 80-е годы, что было связано с увеличением роли высоких технологий. Причем создавались технико-внедренческие зоны уже не только в промышленно развитых странах, но и в Бразилии, Индии, Малайзии, Восточной Европе, СНГ и Китае.

Отсутствие абсолютной эффективности региональной политики при наличии определенных позитивных изменений в экономике проблемных регионов, позволяющих таким регионам, по крайней мере, не увеличивать, и в ряде случаев и сократить свое отставание от передовых регионов, – имеет место в подавляющем большинстве зарубежных стран.

Так, например, в Великобритании с помощью регулирования территориального развития были решены отдельные задачи, например, удалось выровнять структуру промышленности депрессивных районов

и остальной Великобритании (при этом в целом все регионы страны стали более специализированными). Но в то же время южные и восточные части Англии так и остаются самыми развитыми и благополучными территориями Великобритании страны.

В Германии до объединения страны значительная часть регионов, которым оказывалась финансовая помощь (это были в основном сельские и староиндустриальные районы), развивались самыми низкими темпами, т.е. отставали еще больше. Немалая часть проблемных регионов развивалась средними по стране темпами, что также не способствовало сокращению территориальных диспропорций. И только в поддерживаемых регионах на северо-востоке Баварии динамику экономического развития можно было считать благоприятной. После объединения Германии значительные объемы финансовой помощи направлялись в восточные земли, и, безусловно, без такой помощи ситуация в новых землях была бы гораздо хуже, чем она есть на самом деле. Однако, несмотря на предоставляемую помощь, немалая часть которой предназначена для инвесторов, Восточная Германия не стала однозначно самым привлекательным регионом даже для западно-германских инвесторов. Несмотря на целый ряд льгот, они нередко предпочитали размещать свои предприятия не в новых землях, а в странах с более дешевой рабочей силой (например, в постсоциалистических странах Европы).

В Италии в целом удалось сократить разрыв в уровне экономического развития Севера и Юга, однако создать на Юге условия, при которых стало бы возможным догоняющее развитие этой части страны на основе внутренних ресурсов, не удалось (что означает, что без вложения все новых и новых средств в экономику Юга, его отставание от Севера может увеличиться). Да и несмотря на то, что удалось изменить структуру хозяйства Юга и повысить степень его интегрированности в национальное хозяйство, разрыв между частями страны сохранился большой. К тому же сближение Севера и в целом Юга по уровню производительности труда и развитию инфраструктуры обострило и региональные различия внутри Юга. Некоторые проблемы на Юге просто трансформировались (например, если прежде была повышенная безработица среди сельского населения, то теперь среди молодежи). Существует и проблема привлечения только заводов-филиалов (иностраных, государственных и северных частных фирм), малый размер местных компаний.

В Греции региональные различия в уровне промышленного производства и занятости имеют тенденцию к уменьшению. Однако

это связано не только с развитием динамичных отраслей в периферийных районах, но и с появлением структурных проблем в крупных городских центрах, включая столичную зону. При этом в целом за 80-е годы не произошло масштабной индустриализации и повышения конкурентоспособности Греции на мировых рынках [4].

Можно привести и целый ряд других примеров. Одной из основных причин относительно низкой результативности региональной экономической политики является ограниченность тех финансовых ресурсов, которые могут быть выделены на ее проведение. Поэтому неслучайно, что во многих странах заговорили о необходимости координации регулирования экономического развития регионов с другими направлениями экономической политики государства, их согласовании.

Кроме того, результативность региональной экономической политики можно повысить за счет концентрации тех ограниченных ресурсов, которые на эту политику выделяются. Поэтому в разных странах, по крайней мере, в отдельные периоды проведение региональной экономической политики базируется на выделении полюсов (точек) роста, которым оказывается финансовая поддержка и которые в дальнейшем должны стать источником диффузии инноваций для окружающих их территорий. Существуют разные подходы к выделению полюсов роста, определяемые в немалой степени уровнем экономического развития стран. В развивающихся странах полюса роста выделяются в масштабах всей страны, в промышленно развитых – только в проблемных регионах, и если в первом случае основная задача полюсов роста – подъем экономики страны в целом, то во втором случае – экономики проблемных территорий.

Одним из примеров страны, где в региональной экономической политике используется концепция полюсов роста, является Германия. До объединения страны полюса роста выделялись в проблемных регионах, после объединения была разработана система центров и осей роста для новых земель в целом (хотя это не означает полного отказа от стимулирования развития других территорий). Особая роль среди точек роста была отведена крупнейшей восточногерманской Берлинской агломерации. В качестве других центров развития были предложены обладающие значительным потенциалом развития города в южной части Восточной Германии, а также города в северной части, имеющие меньший экономический потенциал, но необходимые в качестве точек роста ради предотвращения еще большего увеличения территориальных диспропорций Север-Юг. Для достижения лучшего

результата было предложено все центры развития связать осями транспорта и коммуникационной инфраструктуры друг с другом и с западными землями.

Что касается результатов реализации отдельных элементов региональной экономической политики, то в мировом опыте можно найти как позитивные, так и негативные примеры, а подчас противоречивые.

Одним из примеров позитивного опыта региональной экономической политики считается программа развития региона долины реки Теннесси, действовавшая в США с 1933 г. и включавшая территорию 12 штатов. К 1993 году, когда с момента образования корпорации Администрации долины реки Теннесси исполнилось 60 лет, этот регион превратился из сельскохозяйственного в индустриально развитый, душевой доход жителей региона вырос с 42 % от среднего по США до почти среднего по стране.

Среди результатов программы – превращение энергосистемы региона в крупнейшую в США и десятую в мире, улучшение условий судоходства, модернизация сельского хозяйства.

Примером региональной экономической политики, давшей негативный результат, можно считать опыт Швеции в освоении Севера. В Швеции, так же как и в России, освоение Севера стимулировалось на протяжении длительного времени (в Швеции – с конца 19 века и до 40-х годов 20 века), что было связано с существовавшими в те времена проблемами нехватки земель для ведения сельского хозяйства и обеспечения обороноспособности страны. В 20 – 30-е годы на Севере Швеции стимулировалось даже создание «территорий на болотах» – специальных сельскохозяйственных колоний. Неэффективность этой программы стала очевидной уже в те годы – основная часть колонистов приехала из Южной Швеции и не была готова вести сельское хозяйство в новых условиях. В результате на протяжении послевоенных десятилетий шведская региональная политика вынуждена была преодолевать чрезмерное развитие аграрного сектора на Севере страны.

Интересным примером регионального развития, принесшим противоречивые результаты, является опыт Китая в создании свободных экономических зон. С одной стороны, создание СЭЗ привело к ускорению темпов экономического роста в стране в целом, с другой стороны, усилились диспропорции в уровне экономического развития регионов. С 1978 г. регулирование территориального развития в Китае стало тесно связано с постепенным открытием страны для внешнеэкономических связей, преимущественно за счет постепенного развития

системы «открытых территорий». В 1979 г. концепция «равномерного размещения производительных сил» официально была заменена концепцией «использования сравнительных преимуществ», и основным объектом развития стали приморские регионы, имеющие наибольший потенциал экономического роста. Таким образом, основная ставка делалась на высокие темпы роста китайской экономики в целом, обеспечиваемые ростом в приморских районах.

Одним из результатов развития системы «открытых территорий» в Китае стало обострение регионального протекционизма в конце 80-х – начале 90-х годов. Довольно распространенным стал запрет на ввоз продукции, произведенной на «открытых территориях» и конкурирующей с местными производителями. При этом факты протекционизма были характерны не только для внутренних, но даже для относительно менее развитых приморских провинций, где существовали собственные «открытые территории». В отдельных провинциях запретили вывоз дешевого сырья в более развитые провинции. Помимо официальных запретов стали вводиться и дополнительные налоги и штрафы на «импортную» (из других провинций) продукцию. В конце 80-х гг. в пограничные торговые споры было вовлечено 39 из 66 межпровинциальных границ в Китае. Власти Китая, естественно, были вынуждены начать бороться с подобными явлениями. В 90-е годы число «открытых территорий» было заметно увеличено, что должно было повлиять на ускорение экономических преобразований во внутренних районах. Одновременно стало проводиться стимулирование межтерриториального обмена, был отменен ряд льгот для приморских провинций.

Подчас неоднозначными считаются и результаты регионального развития, которые при менее внимательном рассмотрении, казалось бы, можно считать положительными. Один из подобных примеров – мексиканский опыт развития пограничных с США районов Севера, где благодаря использованию ряда мер стала развиваться так называемая промышленность «макиладорас». Наряду с достижением довольно значимых положительных результатов в развитии экономики северных районов Мексики ряд важных проблем остался нерешенным. Так, доходы населения в приграничной зоне заметно выросли, но на Мексику приходится лишь незначительная часть получаемых в «макиладорас» доходов; в Мексике увеличились бюджетные доходы (направляемые в т.ч. на развитие региональной инфраструктуры), однако штаб-квартиры ТНК в Мексику не переносятся (ТНК исходят не из интересов регионов, а из собственных глобальных стратегий); ква-

лификация работников в приграничной полосе растет, но в Мексику вынесены лишь примитивные производственные стадии; в регионе снизилась безработица, особенно среди молодежи, однако сохраняется социальная незащищенность работников, т.к. на их места всегда много желающих; платежный баланс Мексики улучшился, диффузия нововведений происходит, но связь предприятий «макиладорас» с экономикой остальной территории страны все же незначительна.

Таким образом, в целом опыт регионального развития зарубежных стран нельзя однозначно назвать успешным или неуспешным, как впрочем и весь опыт государственного регулирования экономики.

Литература

1. Артоболевский, С.С. Региональное развитие в Великобритании (Послевоенный этап).– М.: Ин-т географии РАН, 2002.
2. Галкина, Т.А. Региональные проблемы в современной Италии// Регионы и регионализм в странах Запада и России.– М., ИВИ РАН, 2001.
3. Кузнецова, О.В. Оценка эффективности государственной региональной политики (на примере Германии)// Вестник Московского университета, Серия 5, География.– 1995, № 2.
4. Ларина, Н.И. Региональные проблемы и опыт региональной политики Греции // Регион: экономика и социология. – 1999, № 2.
5. Юилл, Д. Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран// Регион: экономика и социология.– 1999, специальный выпуск.

FOREIGN EXPERIENCE OF SOCIAL AND ECONOMIC PROGRESS OF TERRITORIES

S.V.Zueva, the senior teacher of the chair «Informational systems and technologies», NGIEI

Annotation. In given article experience of foreign countries concerning regional progress of territories is considered. Experience of state regulation of the leading countries of the world is analyzed.

Keywords. Territory, social and economic progress, foreign experience, the regional policy.