

Эффективность применения инструментов регионального развития

М. А. Фурщик

Инструменты выравнивания и инструменты стимулирования роста

Проблема огромного разрыва в уровнях развития различных регионов на протяжении многих лет признается российским правительством. На ее решение тратятся огромные средства, регулярно корректируются и дорабатываются сами механизмы поддержки.

Однако этот разрыв не снижается. По данным Росстата, валовой региональный продукт на душу населения самого богатого российского региона (Тюменской области) в 2001 г. превышал аналогичный показатель самого бедного субъекта федерации (Ингушетии) в 29 раз. В 2006 г. этот разрыв уже составил 45 раз.

Представляется, что основной причиной этого является приоритет инструментов выравнивания над инструментами стимулирования роста.

Фактически, федеральным центром для поддержки регионального развития используются две принципиально разных группы механизмов:

- Выравнивание (межбюджетные трансферты, кредиты, частично федеральные целевые программы (ФЦП) и т. п.).
- Стимулирование роста (прежде всего, особые экономические зоны и Инвестиционный фонд РФ, а также Российская венчурная корпорация, софинансирование административной реформы, технопарки, игорные зоны, потенциально возможное перераспределение налоговых доходов в пользу регионов и т. п.).

Первая группа инструментов выполняет краткосрочную задачу выравнивания качества жизни в различных регионах. Несмотря на все модификации, эти механизмы слабо способствуют ускорению развития отстающих регионов. Причем проблема не только в отсутствии соответствующего желания и умения региональных властей, их потребительском

отношении к таким средствам. Само идеологическое назначение этих ресурсов предполагает их расходование на решение текущих задач. Их выделение, фактически, не создает почти никаких долгосрочных конкурентных преимуществ региональной экономике. Поэтому не реально рассчитывать на ее относительно быстрое развитие, и как следствие, уменьшение разрыва между субъектами Федерации.

Вторая группа инструментов, наоборот, не дает осязаемых краткосрочных эффектов для региона. Более того, от субъекта Федерации часто требуется еще и софинансирование проектов долгосрочного характера. Однако все эти инструменты направлены на ускорение экономического роста в регионе и рост доходной базы через несколько лет. Здесь акцентом является создание локальных преимуществ для ведения бизнеса (облегчение административного бремени, снижение налоговой нагрузки, снятие инфраструктурных ограничений и т. д.).

Важно отметить, что инструменты второй группы (стимулирование роста) обычно предполагают возвратность вложенных средств. Например, в таком сложном для бюджета проекте, как создание рыбопромышленной особой экономической зоны (ОЭЗ) на Камчатке, бюджетные затраты, по расчетам, должны окупиться через 10 лет даже без учета мультипликативных эффектов. А этот проект предполагает дорогостоящее образование (отсыпку) за государственный счет значительной искусственной территории и строительство причалов, что не в состоянии самостоятельно осуществить частные инвесторы.

Ключевой задачей инструментов второй группы — является привлечение долгосрочных частных инвестиций, а не рост текущего потребления. Например, в комплексных проектах особых экономических зон и Инвестиционного фонда РФ типичная доля частных инвесторов находится в диапазоне 60–75 %.

Таким образом, именно инструменты второй группы (стимулирование роста) благодаря ориентации на долгосрочные эффекты и интересы бизнеса создают реальные возможности для значительного ускорения развития регионов.

Эффективность использования инструментов группы выравнивания определяется двумя основными компонентами:

- адекватность целевых показателей, по которым происходит выравнивание;
- контроль использования выделяемых средств (целевое назначение, обоснованность расценок и т. д.).

Эти вопросы являются относительно простыми и не новыми, поэтому изучены и описаны довольно глубоко и подробно.

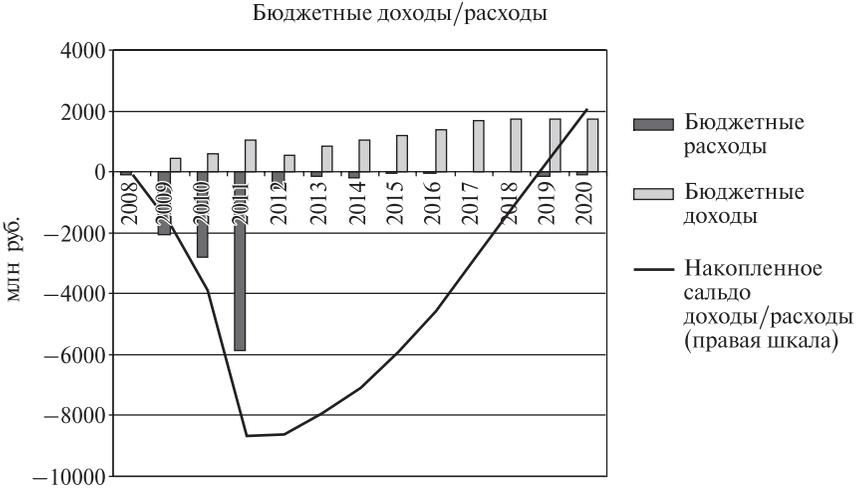


Рис. 1. Возвратность бюджетных расходов (пример — проект портовой ОЭЗ на Камчатке)

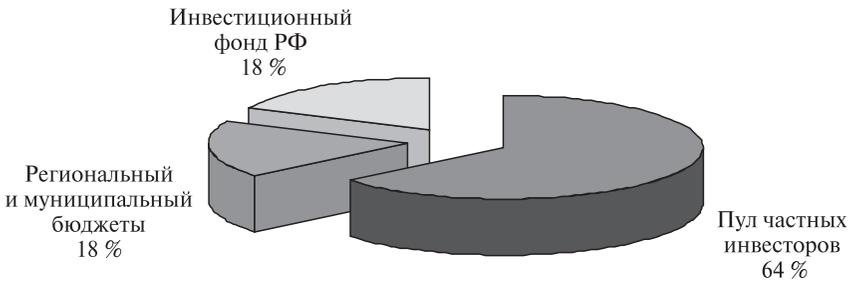


Рис. 2. Привлечение частного капитала (пример — распределение инвестиций в проекте комплексного развития территории, подготовленного Республикой Башкортостан для Инвестиционного фонда РФ)

Более интересным представляется рассмотрение путей достижения высокой эффективности инструментов группы стимулирования роста, на чем в основном и сконцентрировано внимание в настоящей статье. Помимо меньшей изученности, актуальность этого подтверждается и упоминавшейся выше их большей перспективностью для решения задач регионального развития.

Отбор регионов

В отличие от механизмов выравнивания, инструменты стимулирования роста почти всегда предоставляются регионам по итогам конкурсов, а не в общем порядке. При этом доля регионов, получивших такую поддержку пока не очень велика.

Например, по состоянию на середину 2008 г. одобрено выделение средств Инвестиционного фонда РФ на проекты, реализуемые лишь в 19 % субъектов Федерации. На тот же период были приняты решения о формировании особых экономических зон всего в 20 % регионов, игорные — в 6 %, технопарки — в 9 %. Причем 15 % субъектов Федерации получили два и более из перечисленных инструментов, а 66 % (то есть 53 региона) — ни одного. Больше всех, по три из четырех видов инструментов стимулирования, получили Санкт-Петербург, Татарстан, Московская область и Краснодарский край.

В таких условиях очень важным являются принципы, по которым происходит отбор регионов для столь точечного применения инструментов стимулирования роста.

На рис. 4 показано, как распределились в России промышленно-производственные и технико-внедренческие ОЭЗ (соответственно желтые и красные крупные кружки). Именно эти типы особых зон, в отличие от

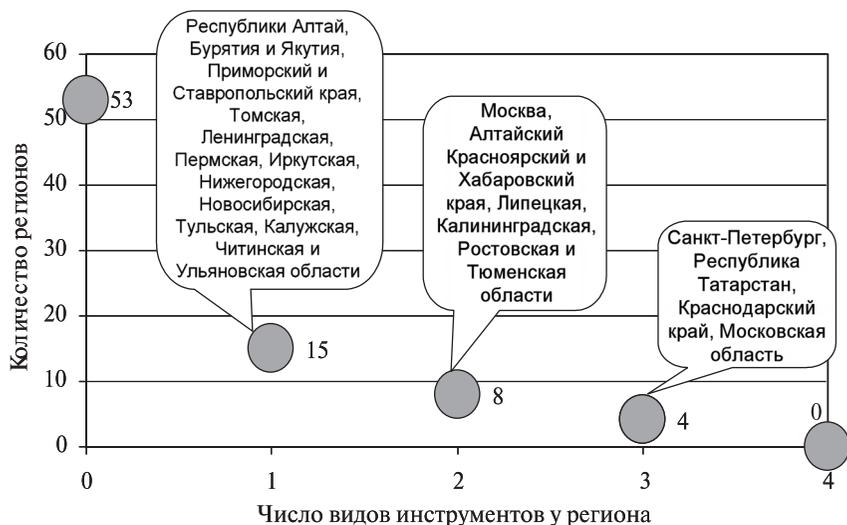


Рис. 3

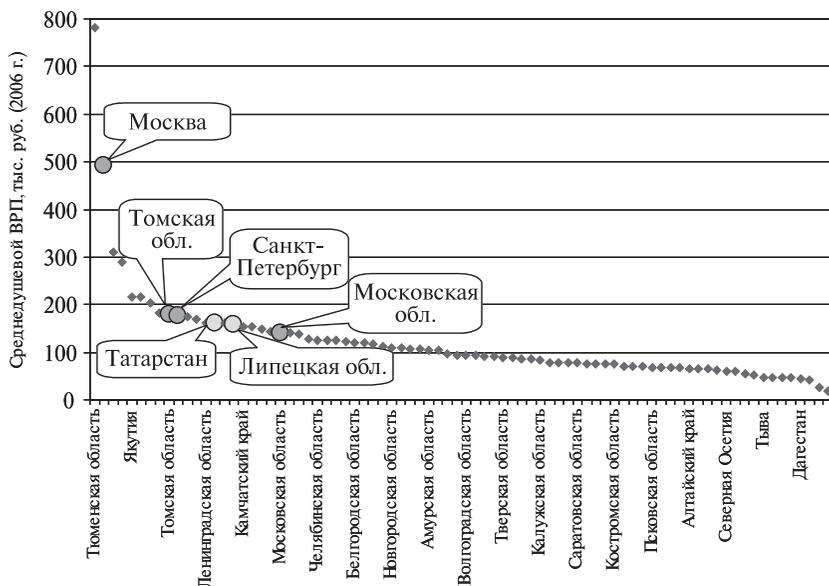


Рис. 4

туристических и портовых, могут создаваться вне зависимости от географических условий. Поэтому они в максимальной степени могут использоваться для стимулирования развития отстающих субъектов федерации.

Однако видно, что все регионы, получившие такие зоны, находятся в числе лидеров по валовому региональному продукту (ВРП). То есть в данном случае задача выравнивания не решалась.

Аналогичная картина складывается при рассмотрении инвестиционного потенциала и риска¹ регионов, где созданы ОЭЗ.

И по потенциалу, и по риску картина довольно сходная. Наибольшее число, почти 40 %, особых экономических зон всех четырех типов создано в регионах, входящих в десятку лидеров (см. рис. 5). Среди остальных 70 субъектов Федерации четкой тенденции не прослеживается.

Примерно такая же картина просматривается в распределении по регионам других инструментов стимулирования (Инвестиционного фонда РФ, технопарков и т. д.).

Это подчеркивает, что до последнего времени федеральные органы власти следовали по наиболее простому пути, создавая дополнительные очаги роста в регионах, и так отличающихся относительным благополучием.

¹ Согласно методике «Эксперт-РА».

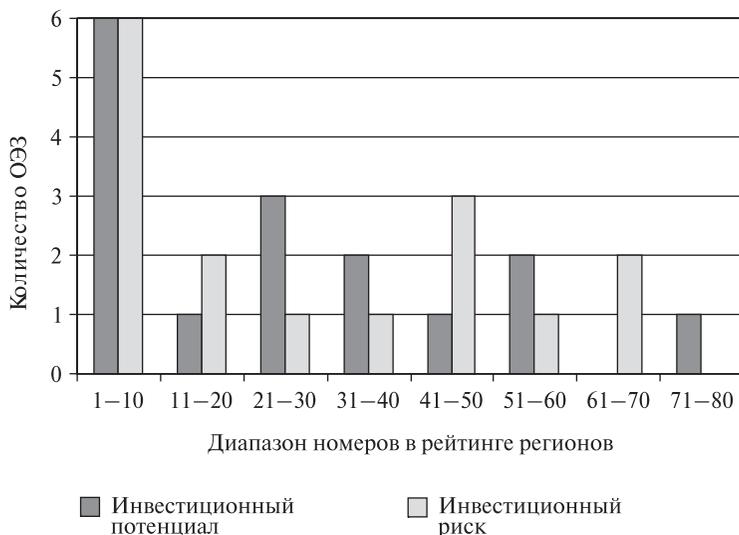


Рис. 5

Фактически, рассматривая дилемму «Ускорение роста общего ВВП или выравнивание регионов», российское правительство однозначно отдавало приоритет первому. Однако такой подход, давая хороший краткосрочный результат, в более дальней перспективе создает угрозы устойчивому росту. Такие угрозы возникают из-за увеличения социальной напряженности и исключения из экономических процессов значительных ресурсов, которые сконцентрированы в проблемных регионах.

В принципе, в мире существуют два подхода при использовании стимулирующих инструментов регионального развития.

В развитых странах (например, США и Великобритания) льготные механизмы применяются к относительно слабым регионам. Это ускоряет их экономический рост и способствует территориальному выравниванию.

В развивающихся странах (например, Индия и Китай) точки роста создаются в наиболее беспроблемных регионах. Именно там легче привлечь инвесторов и строить инфраструктуру.

Обычно российскую экономику относят к развивающемуся типу. Однако в рассматриваемом вопросе у России есть ряд существенных отличий от Китая, Индии и Бразилии (так называемая группа BRIC):

1. Многие проблемные регионы — это не объективно слабые, а наиболее пострадавшие в ходе перехода к рыночной экономике. Они имеют неплохой кадровый и природный потенциал, а часто даже обладают

значительной базовой инфраструктурой. Именно в таких регионах применение стимулирующих инструментов может дать максимальный эффект. В качестве примера таких регионов можно привести Ульяновскую область и Камчатский край.

2. Многие экономически слабые российские регионы имеют ключевое стратегическое значение (например, Северный Кавказ и Дальний Восток). Поэтому их поддержка важна для обеспечения целостности и стабильности государства. У других стран BRIC такие регионы находятся в глубине территории и не несут такой большой угрозы для общей стабильности.
3. В передовых российских регионах уже запущены инвестиционные процессы, поэтому дополнительное стимулирование относительно мало влияет на их развитие. В качестве примера можно привести непростую ситуацию с наполнением резидентами особых экономических зон в Татарстане, Липецкой области, Москве и Санкт-Петербурге.

Достаточно сказать, что создание портовой ОЭЗ в Ульяновской области может дать прирост ВРП порядка 8 %, а формирование подобной особой экономической зоны в Московской области не даст, по нашим оценкам, и 0,3 % ВРП.

Поэтому представляется правильным использовать в России промежуточный подход. **Наибольшее внимание при применении стимулирующих инструментов уделять более слабым регионам, но выделять из них те, которые готовы эти инструменты использовать лучшим образом.**

Для этого целесообразно следующим образом скорректировать принципы отбора регионов для создания точек роста:

- Оценивать относительные, а не абсолютные показатели прироста (ВВП, рабочих мест, инвестиций в регионе).
- Давать наибольший вес при отборе не имеющимся достижениям региона (наличие инфраструктуры, бюджетная обеспеченность и т. п.), а имеющемуся естественному потенциалу (географическое положение, человеческие ресурсы и т. д.).
- Отдавать преимущество тем регионам, в которых низкие текущие показатели сочетаются с позитивными тенденциями, наметившимися в последнее время (рост ВРП и инвестиций, улучшение криминогенной обстановки и т. п.).
- Большой вес придавать степени проработки проектов, так как это косвенно характеризует заинтересованность регионов в создании точки роста и способность реализовать проект.

Отраслевые приоритеты и требования к проектам

В настоящее время российские инструменты стимулирования регионального развития имеют слишком большие ограничения по отраслям и проектам, которые могут претендовать на поддержку.

Происхождение этих ограничений вполне понятно. Это неудачи предыдущих попыток создания свободных экономических зон, государственных гарантий для коммерческих проектов и т. д., а также базовый принцип о том, что государственное софинансирование не требуется для коммерчески эффективных проектов.

Однако при реализации возникли определенные «перегибы».

Например, концепции технико-внедренческих ОЭЗ и технопарков допускают только первые стадии инновационного процесса, отрезая стадии внедрения. Таким образом, в потенциальных точка роста оказываются разрешены только наиболее проблемные стадии инновационного цикла, что ставит под вопрос будущую финансовую успешность их участников. Успешные мировые примеры говорят о необходимости использования более широкого подхода (см. рис. 6).

Аналогичная ситуация с портовыми ОЭЗ. В российских зонах допускаются лишь простые логистические и торговые операции, а также техническое обслуживание судов. За рубежом этот же механизм позволяет дости-

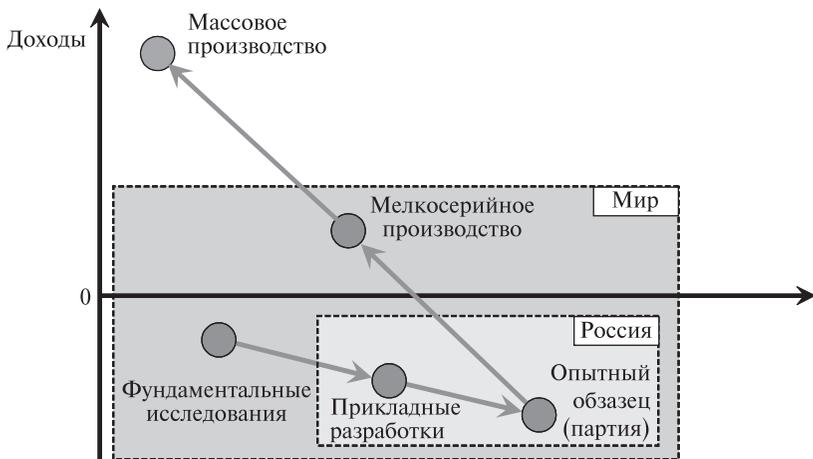


Рис. 6. Разрешенные виды деятельности: технико-внедренческие ОЭЗ

Таблица 1

Разрешенные виды деятельности: портовые ОЭЗ

Виды деятельности	Россия	Шеннон (Ирландия)
Складирование, перегрузка, упаковка и т. п.	+	+
Обслуживание судов	+	+
Оптовая и биржевая торговля	+	+
Финансы	–	+
IT	–	+
Производство электроники	–	+
Производство промышленного оборудования	–	+
Производство товаров массового спроса	–	+

гать значительно больших эффектов за счет интеграции с производством, IT и финансовой сферой (табл. 1).

В промышленно-производственной ОЭЗ резидент обязан осуществить капитальные вложения в сумме не менее 10 млн евро (за исключением нематериальных активов), что является слишком высокой гранью для многих новых предприятий.

До последнего времени финансирование из Инвестиционного фонда РФ предоставлялось только под крупные проекты (от 5 млрд руб.). Кроме того, подавляющая часть из одобренных проектов относилась к транспортной инфраструктуре. Что касается так называемых «комплексных проектов развития территорий», то они скорее являются результатом лоббизма крупнейших сырьевиков, снижающих за счет Инвестиционного фонда РФ собственные затраты.

На практике слишком ограниченной является трактовка «инфраструктурных затрат», на финансирование которых нацелен Инвестиционный фонд РФ. В них не включается ни социальная, ни инновационная, ни производственная инфраструктура.

Определенные позитивные изменения ожидаются в связи с планируемым началом финансирования из Инвестиционного фонда РФ проектов регионального уровня, но пока о точных параметрах и, тем более, практических результатах этих новаций говорить рано.

В результате, рассматриваемые **стимулирующие инструменты практически не могут использоваться для поддержки целого ряда важных отраслей**, например таких как:

- Производство инновационной продукции гражданского назначения. В промышленно-производственных ОЭЗ — слишком высокий барьер начальных инвестиций, в технико-внедренческих ОЭЗ и технопарках — запрет производства, Инвестиционный фонд РФ сконцентрирован на финансировании традиционной инфраструктуры.
- Легкая промышленность. Существующие стимулирующие инструменты акцентированы на крупные проекты, предполагающие только новое строительство, что для данной отрасли не очень актуально.
- Оборонно-промышленный комплекс. Для отрасли также не очень актуальны вопросы создания производств «с нуля».
- Агропромышленный сектор. Ни один из рассматриваемых инструментов не касается данной отрасли.

Конечно, эти отрасли имеют собственные инструменты поддержки (ФЦП, РоснаноТех, РВК, гособоронзаказ, национальный проект по АПК и т. д.). Однако это не должно быть основанием для их исключения из практики применения универсальных стимулирующих инструментов. Чем более широкое отраслевое применение будут допускать эти инструменты, тем более активной будет конкуренция за бюджетное софинансирование и более эффективным будет переток капиталов между отраслями. Кроме того, различные регионы смогут подготовить предложения по использованию универсальных стимулирующих инструментов, в наибольшей степени учитывающих их специфику и потенциал.

Для решения указанных проблем было бы целесообразно:

- снизить ограничения по минимальной сумме капитальных затрат по проектам Инвестиционного фонда РФ, а также в промышленно-производственных и портовых особых экономических зонах;
- расширить список разрешенных видов деятельности в технико-внедренческих и портовых ОЭЗ за счет производственной компоненты;
- использовать расширенное толкование «инфраструктурных затрат» при распределении средств Инвестиционного фонда РФ. Одобрять включение в проекты объектов социальной (школы, больницы и т. д.), инновационной (исследовательские центры, центры коллективного пользования и т. д.) и образовательной (центры профессиональной переподготовки, техникумы и ПТУ) инфраструктур, если они приводят к существенному улучшению общих показателей проектов и являются их логической частью. В отдельных случаях может быть эффективно даже софинансирование создания производственной ин-

фраструктуры (например, строительство промышленных зданий с последующей сдачей в аренду);

- снизить требования к размеру софинансирования из региональных и местных бюджетов соразмерно их реальным возможностям.

Управление инструментами стимулирования

Не менее важным, чем правильное «конструирование» инструментов стимулирования роста, является организация эффективной системы управления ими.

В Российской Федерации уже накоплен определенный опыт, позволяющий отметить несколько типичных недостатков.

Основная часть этих недостатков связана с избыточной централизацией принятия решений. Бюджетная система России построена так, что основной объем профицита концентрируется на федеральном уровне. Соответственно, финансовой основой инструментов стимулирования экономического роста являются, в основном, средства федерального бюджета. В результате, Центр довольно жестко определяется свою лидирующую роль в управлении этими инструментами.

Однако далеко не всегда это бывает эффективно. Рассматриваемые механизмы, ориентированы, в первую очередь, на стимулирование роста в конкретных регионах. Поэтому большинство вопросов носит локальный характер, имеет местную специфику и должно решаться относительно оперативно. Соответственно, полномочия для решения таких вопросов логично концентрировать на региональном уровне.

Мировая практика подтверждает этот вывод. Сравнение типичных уровней принятия решений на примере особых экономических зон приведено на рис. 7. В большинстве стран роль Центра бывает существенной в вопросах создания ОЭЗ, технопарков, игорных зон и т. д. и их общего контроля. Оперативное управление этими инструментами обычно передается на местный уровень.

Кроме того, система реализации анализируемых инструментов совершенно несимметрична по линии «государство — частный бизнес». Обе стороны участвуют в финансировании проектов из собственных средств. Однако риски и возможности на них влияют у сторон принципиально разные.

Фактически, бизнес не участвует в органах управления такими «совместными» проектами. Например, в случае ОЭЗ эти функции выполняет Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами,

	Центр	Регион
<input type="checkbox"/> Подготовка заявки на ОЭЗ		Мир РФ
<input type="checkbox"/> Принятие решения о создании ОЭЗ	РФ Мир	
<input type="checkbox"/> Разработка и утверждение окончательного проекта	РФ Мир	
<input type="checkbox"/> Администрирование ОЭЗ	РФ	Мир
<input type="checkbox"/> Наблюдательный совет		Мир РФ
<input type="checkbox"/> Отбор и контроль резидентов	РФ	Мир
<input type="checkbox"/> Анализ эффективности ОЭЗ	РФ	Мир

Рис. 7. Роль регионов в создании и управлении ОЭЗ в России и в мире

для проектов Инвестиционного фонда ключевыми участниками системы управления являются государственные Ответственные исполнители, Координаторы и Министерство регионального развития РФ.

При этом часто закладываются серьезные штрафные санкции для коммерческих организаций в случае невыполнения заявленных планов. Речь может идти о прекращении проекта (Инвестиционный фонд РФ) и даже о принудительной продаже объектов инвестора (портовые ОЭЗ). При этом государство на себя никаких обязательств за срыв собственных планов не берет.

В этом плане характерным примером является также практика радикального пересмотра на федеральном уровне концепций ОЭЗ, представленных регионами и уже прошедших конкурсный отбор. Часто за такими проектами стоят инвесторы, которым такие изменения могут наносить реальный ущерб.

Также стоит отметить, что далеко не всегда бесконфликтно осуществляется взаимодействие между органами власти, ответственными за управление конкретным инструментом развития (или проектом), и ведомствами, решающими текущие функциональные задачи (федеральные или территориальные органы по управлению имуществом, таможня, государственные и муниципальные организации, отвечающие за градостроительные, инфраструктурные и прочие вопросы). В большинстве случаев четких регламентов

не существует, поэтому регулярно возникает необходимость личного вмешательства высшего руководства федерального ведомства или региона.

Сходные проблемы возникают в координации рассматриваемых инструментов с другими государственными программами. В первую очередь, это касается ФЦП. Например, инфраструктурные объекты, заложенные в какую-либо федеральную целевую программу, не могут быть включены в финансирование проекта ОЭЗ или Инвестиционного фонда РФ. Но несвоевременное выполнение ФЦП может полностью заблокировать выполнение этих проектов.

До сих пор четко не проработан механизм мотивации государственных структур, ответственных за использования стимулирующих инструментов развития. В данном случае, работа за фиксированную заработную плату не соответствует фактически осуществляемой проектной деятельности. В результате, например, у государственного менеджмента не возникает четкой заинтересованности в соблюдении сроков реализации программ, что в финансовом плане очень ощутимо для инвесторов, являющихся в этих проектах партнерами государства.

Таким образом, можно предложить следующие основные направления для совершенствования системы управления рассмотренными инструментами стимулирования регионального развития:

- увеличить роль региональных органов власти и частного бизнеса в оперативном управлении комплексными проектами развития, оставив за федеральными структурами, в основном, принятие первоначальных решений о запуске соответствующих механизмов и общий контроль;
- в партнерских соглашениях, заключаемых между государственными органами власти и коммерческими организациями, ввести ответственность государства за нарушение обязательств по объемам, срокам и качеству создания объектов инфраструктуры;
- разработать четкие правила взаимодействия различных органов власти при реализации комплексных проектов регионального развития (ОЭЗ, Инвестиционный фонд РФ, технопарки и т. д.);
- отказаться от применения стандартных подходов по оплате труда в специализированных государственных органах по управлению инструментами развития. Разработать для них специальную систему мотивации, учитывающей соблюдение сроков создания объектов и их себестоимости, привлечение реальных инвесторов и рост их объема производства (грузооборота, турпотока, выручки и т. д.), создание новых рабочих мест, а также увеличение налоговых поступлений за счет реализации проекта.