

УДК 332.145

Особенности стратегического финансового планирования регионального развития в зарубежных странах



Толстова М.Л.

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов, кредита и статистики
Чувашского государственного университета им. И.Н. Ульянова

Выявлены особенности формирования программ территориального финансового развития в зарубежных государствах. Особое внимание уделено вопросам стратегического управления процессами оптимизации региональных диспропорций в социально-экономическом развитии государства.

Ключевые слова: территориальная финансовая политика, региональное экономическое планирование, зарубежный опыт стратегического финансового планирования.

Современная система направлений реализации региональной экономической (финансовой) политики отличается многообразием форм, что обусловлено множеством факторов, определяющих конкретные страновые особенности. Исследование зарубежного опыта стратегического территориального планирования видится нам как один из вариантов решения многочисленных проблем (как методологического, так и практического характера), связанных с формированием и внедрением элементов системы стратегического финансового планирования в РФ. Проблемам реализации региональной экономической политики в зарубежных странах в современных научных исследованиях уделяется достаточно большое внимание, однако аспекты формирования перспективных финансовых планов, на наш взгляд, являются недостаточно изученными.

Важным обстоятельством, обуславливающим научный интерес к исследуемой проблеме, является определенная преобладание форм и методов стратегического финансового планирования в зарубежных государствах, в то время как в отдельные исторические периоды в Российской Федерации отсутствовала единая точка зрения не только на особенности региональных стратегий развития, но и на общегосударственную систему планирования в целом.

Сравнительная характеристика форм и методов стратегического финансового планирования регионального развития, а также проецирование отдельных элементов системы перспективного

планирования зарубежных стран на российские экономические условия можно считать адекватным по причине схожести ряда факторов:

– наличие существенных диспропорций в региональном развитии государств;

– посткризисные экономические условия функционирования национальных экономик и др.

В федеративных государствах (Соединенные Штаты Америки, Германия) направления регионального стратегического планирования, в том числе и финансового, имели ряд отличительных особенностей. Федеральное правительство формулировало нормативно-правовые и комплексные стратегические ориентиры, выделяло границы финансирования мероприятий, осуществляемых в рамках территориального планирования, а также контролировало общий ход формирования и реализации перспективных планов. Детализация мероприятий, определений конкретных финансовых потоков входили в компетенцию региональных органов управления.

Соединенные Штаты Америки являются одним из признанных мировых лидеров в организации национальной и региональной системы экономического планирования, в том числе и финансового. Особенностью этого государства является обособленный характер стратегического планирования, который объясняется отсутствием каких-либо обязательств в этой области перед интеграционными международными группировками. Следует отметить, что США фактически апробировали в своей экономической

политике большинство мировых форм стратегического планирования, что позволило выработать национальную систему планирования на основе многолетних процедур селекции и адаптации.

Системообразующим принципом в сфере территориального планирования является «стимулирование с целью роста». Данный принцип находит свое подтверждение в многообразии форм стимулирования социально-экономического развития штатов – от привычных налоговых до рентных. Инициаторами введения льгот на территории конкретных регионов могут выступать как органы власти и управления штатов, так и федеральная власть. Ключевыми параметрами, определяющими целесообразность закрепления преференций, являются прогнозная эффективность и потенциал развития штата в совокупности с текущим уровнем социально-экономического развития.

Основной формой реализации стратегического планирования, в том числе и финансового, в США являются различного рода целевые региональные программы. Общегосударственные региональные программы рассматриваются на уровне федеральной законодательной и исполнительной власти США и финансируются из федерального бюджета.

Роль регионов заключается в полной детализации элементов программы: формулирование частных целей стратегического развития, уточненной и подробной характеристике мероприятий, конкретных показателей финансирования. Можно отметить, что, несмотря на федеральный (общегосударственный) характер региональных программ, штаты обладают достаточно широкими полномочиями по непосредственной реализации запланированных мероприятий.

Второй формой регионального стратегического планирования в США являются непосредственно региональные целевые программы развития, которые в обязательном порядке включают в себя два раздела: стратегия социально-экономического развития и финансовая стратегия, что позволяет сделать вывод о наличии двух базовых критериев соответствия региональных программ развития в стране – социально-экономическая и финансовая эффективность.

Важнейшим условием реализации данного типа целевых программ является преимущественное финансирование за счет собственных источников (не менее восьмидесяти процентов), незначительная часть финансирования может поступать от федерального правительства исключительно в форме целевых бюджетных кредитов. Безусловно, допустим вывод о том, что подобные программы могут вызвать интерес у регионов с устойчивой динамикой социально-экономического развития, имеющих достаточно высокий уровень финансового потенциала.

В целом основные формы формирования финансово-ресурсного обеспечения регионального

развития в США с позиции штата можно условно разделить на собственные и привлеченные. К собственным ресурсам относятся целевые субсидии штатам, бюджетные кредиты штатам, налоговые преференции по регулирующим налогам, предоставляемые на федеральном уровне государственные гарантии. Характеризуя собственные источники финансовых ресурсов регионального развития, можно отметить достаточно высокий уровень финансовой самостоятельности штатов во взаимоотношениях с федеральным центром. За счет налоговых и неналоговых доходов правительство штата формирует специальные региональные фонды, часть из которых имеет преимущественно бюджетную направленность, другая часть предназначена для финансирования мероприятий территориального развития. Основные специальные фонды на региональном уровне могут быть представлены генеральным фондом развития, фондом капитальных проектов, фондом погашения долгов, фондом рентных платежей, многочисленными частными фондами. Таким образом, чем больше наполняемость фондов развития на уровне штата, тем разнообразнее элементы и формы стратегического планирования на его территории.

Для регионов, темпы развития которых существенно отличаются от «передовых регионов», как правило, применяются общегосударственные целевые региональные программы. Они основаны на сочетании двух этапов поддержки регионального развития, основная цель которого в данном случае состоит в максимально допустимом сглаживании региональных диспропорций. На первом этапе составляется сводный финансовый план регионального развития на период от двух до трех лет, в течение которого в регион поступает финансирование от федерального центра на реализацию конкретных целевых программ. По результатам этого этапа происходит сегментирование регионов по критерию перспективности развития. Для регионов, которые по результатам финансирования показали достаточную эффективность, применяются процедуры в рамках второго этапа, в основе которого лежит применение различных форм стимулирования. Для второй группы регионов действие программы предоставления финансовой помощи продолжается. Следует отметить, что по данным Административно-бюджетного управления при Президенте США в 2010 г. регионами, относящимися ко второй группе, то есть в принципе депрессивными, являлись четыре штата.

Несомненным достоинством практики формирования целевых региональных программ в США является их оформление в виде двухуровневых нормативно-правовых актов: федеральный закон и закон штата. Это обстоятельство делает региональные целевые программы вне зависимости от принадлежности обязательными к исполнению и устанавлива-

ет особый вид ответственности для исполнителей всех уровней за ненадлежащее выполнение своих обязанностей в процессе реализации мероприятий стратегического планирования. По-нашему мнению, столь высокий уровень законодательного обеспечения процедур территориального финансового планирования является действенным и эффективным инструментом контроля.

В выработке и координации политики регионального развития на федеральном уровне участвует большое число подразделений: управление по разработке политики и Административно-бюджетное управление при Президенте, межведомственный координационный совет, федеральный консультативный совет по экономическому развитию, федеральные региональные советы при правительстве. Кроме того, созданы соответствующие комиссии при Конгрессе США. Руководство общенациональными региональными программами осуществляют не сами регионы, а система специальных независимых учреждений в системе федерального правительства и специально созданных совместных федерально-штатных органов [1, с. 207].

Наряду с региональными целевыми программами система стратегического планирования регионального развития в Соединенных Штатах Америки представлена практикой формирования бюджетов развития с выделением финансовых ориентиров. В атрибутивном восприятии бюджеты включают в себя разработку региональной схемы развития, финансовые показатели эффективности, сроки реализации. Бюджеты развития финансируются федеральным правительством исключительно на принципах софинансирования на конкурентной основе. Данная схема применяется как форма государственной поддержки экономически развитых регионов с целью дополнительной активизации процессов социально-экономического и финансового развития. Бюджеты развития носят среднесрочный характер и при их формировании в период мирового финансового кризиса в США активно применялись методы налогового стимулирования.

Страны-члены Европейского Союза проводят согласованную политику в области регионального стратегического планирования с учетом базовых принципов регионального развития, принятых на уровне интеграционного сообщества, опираясь в том числе на социально-экономические особенности каждого государства.

В работе В.Ф. Уткина представлена следующая типологизация стран-членов ЕС в целях определения особенностей региональной экономической политики. По мнению автора, данная методика является адекватной особенностям регионального стратегического планирования в странах ЕС и может успешно применяться и в условиях исследования других вопросов регионального развития.

Четыре так называемые «интегрированные» страны (Ирландия, Греция, Португалия и Испания) традиционно являются наиболее слабо развитыми странами Европейского Союза – в этих государствах расположены самые бедные регионы на территории ЕС.

Вторую группу образуют Германия и Италия. Эти страны характеризуются большими внутренними различиями – между севером и югом Италии, а также между «старыми» и «новыми» землями Германии.

Третья группа представлена территориями Финляндии и Швеции. Этим государствам можно дать следующую характеристику: низкая плотность населения, обусловленная суровым климатом и большой удаленностью населенных пунктов друг от друга.

В Австрии, Франции, Дании и Соединенном Королевстве главные региональные проблемы, возникающие в этих странах, обычно связаны со структурными изменениями экономики, а также с проблемами занятости населения [1, с. 193].

Основополагающий принцип Европейского Союза – выделение необходимой помощи регионам, претерпевающим структурные изменения. Под структурными изменениями следует понимать трансформационные процессы как положительного, так и отрицательного характера. Наибольший упор в стратегии финансового планирования делается на привлечение дополнительных инвестиций, нежели чем на долгосрочное субсидирование.

Особое место в системе стимулирования регионального развития стран Европейского Союза занимает Структурный фонд, основной задачей которого является активизация интеграционных процессов в Европейском Союзе с целью выравнивания различий в развитии территорий внутри стран-членов и между ними.

Можно выделить два основных типа программ, реализуемых участниками Структурного фонда:

- целевые региональные и межрегиональные программы, которые в силу своей актуальности для Европейского Союза требуют максимального финансирования;

- региональные программы, являющиеся наиболее приоритетными для регионов конкретной страны, которые отличаются меньшим объемом финансирования и носят характер «инициативы снизу».

Важнейшим принципом в области определения и распределения ответственности в процессе реализации стратегического планирования является принцип субсидиарности. Функции должны передаваться на тот уровень, на котором они могут осуществляться с максимальной отдачей. Важным элементом реализации перспективного регионального планирования является формирование финансовых стратегий территориального развития, которые обязательны для государств, получающих финансовые ресурсы из бюджета ЕС для выравнивания бюджетной обеспеченности.

Сначала выбираются те области, которые наиболее нуждаются в поддержке, и им предоставляется необходимый объем финансирования. Далее, посредством сотрудничества между ЕС, национальным, региональными и местными уровнями разрабатываются финансовые программы по региональному развитию на определенный срок (обычно несколько лет). Разработка подобных программ осуществляется согласно установленным правилам, но допускаются некоторые отклонения в зависимости от экономической обстановки на местах.

В целях исследования интересным представляется опыт стратегического финансового планирования регионального развития, который накоплен в Японии.

Важнейшим принципом организации территориального финансового планирования в Японии является «единство и устойчивость через региональное многообразие». Стратегическое территориальное планирование имеет своей целью поэтапное включение регионов в международное разделение труда. В рамках региональной политики регионы подразделяются на «локомотивы роста» и «отстающие в развитии». Для каждой территориальной группы предполагаются индивидуальные варианты стимулирования социально-экономического развития.

В Японии реализуется система трехэтапного регионального планирования. На первом этапе в первоочередном порядке реализуется финансовая поддержка регионов с позитивными темпами развития, которая выражается в формировании преференциальных финансовых потоков от федерального центра к регионам, прошедшим процедуры отбора. Данная особенность региональной политики свойственна ряду стран Востока и Азии, но в Японии существует наибольший опыт по финансовому стимулированию передовых регионов [2, с. 117].

На втором этапе происходит делегирование государственных заданий (полномочий), которые предусматривают достаточно большие объемы финансирования наряду с относительно высоким уровнем свободы действий регионов по распоряжению предоставленными ресурсами. Делегирование полномочий осуществляется на основе конкурсных процедур, к участникам которых на этапе отборочных мероприятий выдвигаются серьезные требования по софинансированию конкретных проектов. Тем самым роль «отстающих» территорий в участии в конкурсах по предоставлению вышеуказанной поддержки сводится к минимуму по причине несоответствия вышеуказанной группы регионов государственным требованиям по наличию собственных финансовых ресурсов.

И лишь на третьем этапе происходит перераспределение финансовых ресурсов для целей территориального развития в пользу регионов-реципиентов посредством выделения целевых бюджетных

субсидий провинциям за счет налоговых доходов, сформированных на территории регионов-доноров. Этот вариант соотносится с российской практикой выделения бюджетных субсидий на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Одним из системообразующих принципов региональной финансовой политики в Японии является управление региональными диспропорциями с позиций эффективности и целесообразности. По мнению руководства страны, оптимальный уровень региональных различий в территориальном развитии может служить существенным стимулом социально-экономического развития провинций. В данном случае самым важным моментом является определение допустимого уровня региональной диспропорциональности с целью избежания негативных последствий региональной экономической политики.

Для «передовых» регионов в Японии реализуется множество форм финансового стимулирования регионального развития, к основным из которых относятся преференциальные финансовые потоки, налоговые кредиты, гранты, в то время как для «отстающих» регионов применяются лишь целевые субсидии.

Структура государственных органов в Японии по сравнению с вышерассмотренными государствами выглядит довольно аскетично, так как включает в себя всего три типа организаций – Министерство регионального развития Японии, Министерство финансов Японии, органы власти и управления провинциями. Следует отметить, что при столь малоуровневой структуре органов управления региональной политики в стране, мероприятия, проводимые в ее рамках, являются достаточно эффективными.

В рамках регионального финансового планирования в Японии формируются трехлетние финансовые планы поддержки перспективных регионов, основной целью которых является финансовое содействие реформам территориального развития. Данный тип планирования осуществляется в рамках национальной финансовой стратегии устойчивого развития территорий, которая утверждается на срок от 7 до 10 лет.

Однако, говорить о том, что региональная финансовая политика Японии реализуется исключительно в интересах перспективных регионов, безусловно, неправильно. Во-первых, динамично развивающиеся регионы, по мнению руководства страны, должны обеспечить устойчивые темы развития отстающих регионов на основе механизмов интеграции, а во-вторых, для регионов, чьи возможности регионального роста ограничены какими-либо условиями (географические, экономические, промышленные и прочие), предусмотрен механизм преференциального стимулирования, который раскрывается в создании особых экономических зон, направленных на привлечение капитала в провинции.

Подобные региональные экономические зоны функционируют, главным образом, за счет предоставления федеральных и региональных налоговых и таможенных льгот, либерализации норм инвестиционного законодательства и других преференций для резидентов. В настоящее время в Японии осуществляют свою деятельность более десяти подобных региональных формирований, и лишь одно из них находится на территории перспективного региона. Подобная практика стимулирования регионального развития в Японии применяется последние пятнадцать лет и уже показала достаточно весомые результаты, так как за это время четыре провинции перешли из разряда провинций-реципиентов в провинции-доноры.

Таким образом, в формировании региональной финансовой политики стратегического характера Российской Федерации необходимо учитывать накопленный опыт территориального планирования зарубежных стран, проблемы реализации которого для разных стран, как показывают результаты исследования, во многом совпадают.

Литература:

1. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. – 320 с.
2. Дергачев В.А. Регионалистика. – М.: Экономика, 2006. – 219 с.

Distinguishing Features of Strategic Financial Planning of Regional Development in Foreign Countries

M. Tolstova

Chuvash State University named after I.N. Ulyanov

The paper deals with peculiarities of development of programs of regional financial development in foreign countries. Main attention is focused on strategic management of optimization of regional disproportions in the process of state social and economic development.

Key words: regional financial policy, regional economic planning, foreign experience of strategic financial planning.

