

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН

Региональная политика стран ЕС

Ответственный редактор – д.э.н. А.В. Кузнецов

Москва
ИМЭМО РАН
2009

УДК 332

ББК 65.04 (4)

Реги 326

Серия «Библиотека Института мировой экономики и международных отношений» основана в 2009 году.

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор В.Н. Лексин

доктор политических наук Р.Ф. Туровский

Реги 326

Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН.

Отв. ред. А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 230 с.

ISBN 978-5-9535-0196-5

В монографии анализируются основные проблемы регионального развития в странах ЕС и рассматривается трансформация политики, направленной на регулирование этого развития, на сглаживание территориальных диспропорций. В первых главах книги исследуются разнообразие регионов в Евросоюзе и эволюция региональной политики на уровне ЕС. Затем более детально изучается ситуация в отдельных государствах-членах Евросоюза – Германии, Италии, Великобритании, Франции, Испании, Португалии, Швеции, Финляндии, Ирландии, Польши, Греции и Кипре. Выявляются специфика существующих в этих странах региональных проблем, особенности становления национальной региональной политики, приспособление ее инструментов к региональной политике на уровне ЕС. Особое внимание уделено принципам региональной политики на современном этапе ее реализации, охватывающем период 2007–2013 гг.

Regional Policy of EU countries / Centre for European Studies of IMEMO RAS. Ed. by A. Kuznetsov.

Main problems of regional development in EU's countries are analyzed in the monograph. The transformation of the policy that aims to govern this development and to smooth territorial imbalances are considered. A diversity of regions in European Union and an evolution of regional policy at EU level are researched in the first chapters of the book. Subsequent chapters are devoted to the in-depth study of a situation in individual EU countries such as Germany, Italy, the United Kingdom, France, Spain, Portugal, Sweden, Finland, Ireland, Poland, Greece, and Cyprus. The book identifies regional problems that exist in these countries, features of national regional policy making, and an adaptation of its instruments to regional policy at EU level. The authors pay special attention to the principles of regional policy at the present stage of its implementation that includes 2007–2013 years.

ISBN 978-5-9535-0196-5

© ИМЭМО РАН, 2009

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Разнообразие регионов в странах Евросоюза.....	8
1.1. Многоуровневый регионализм в странах Евросоюза.....	8
1.2. Номенклатура территориальных единиц для статистического учета как основа формирования единой системы регионов ЕС	11
1.3. Дифференциация регионов ЕС по уровню экономического и социального развития	13
Глава 2. Эволюция региональной политики на уровне ЕС.....	17
2.1. Становление наднациональной региональной политики.....	17
2.2. Принципы и цели региональной политики на уровне ЕС.....	19
2.3. Региональная политика Евросоюза в период 2000–2006 гг.....	22
2.4. Новый этап региональной политики ЕС: период 2007–2013 гг.....	25
Глава 3. Германия: детально разработанная система региональной политики	29
3.1. Истоки активного регулирования регионального развития в Германии.....	29
3.2. «Совместная задача совершенствования региональной хозяйственной структуры» как основа региональной политики ФРГ	34
3.3. Программы наднациональной региональной политики ЕС на территории Германии	39
Глава 4. Италия: институциональная основа региональных различий.....	42
4.1. Проблемы Юга	42
4.2. Промышленные округа.....	47
4.3. Региональная политика.....	52
Глава 5. Великобритания: особые традиции национальной региональной политики.....	58
5.1. Экономическое развитие регионов.....	58
5.2. Эволюция региональной политики.....	61
5.3. «Европеизация» британской региональной политики.....	68
Глава 6. Франция: более полвека интенсивной региональной политики	71
6.1. Зарождение региональной политики как ответ на острые проблемы диспропорционального развития	71
6.2. Современная национальная региональная политика	75
6.3. Место Франции в современной региональной политике ЕС.....	79
Глава 7. Испания: региональная политика в «государстве автономий».....	82
7.1. Строительство «государства автономий»	82
7.2. Новая «трехуровневая» модель региональной политики.....	85
7.3. Итоги экономической конвергенции регионов	91
Глава 8. Португалия: региональная политика в отсутствие традиций регионализма.....	97
8.1. Нерешенность задачи формирования дееспособных регионов.....	97
8.2. Национальная региональная политика	99
8.3. Региональная политика ЕС в Португалии.....	104
Глава 9. Швеция: регулирование регионального развития в северной стране.....	107
9.1. Характер основных региональных проблем	107
9.2. Региональная политика в Швеции до вступления в ЕС	110
9.3. Цели и инструменты современной региональной политики	114
Глава 10. Финляндия: раскрытие экономического потенциала каждого региона.....	121
10.1. Региональное развитие: история и современность.....	121
10.2. Этапы становления региональной политики	126
10.3. Особенности современного этапа региональной политики	131
Глава 11. Ирландия: успех региональной политики ЕС.....	136
11.1. Региональная политика Ирландии в XX в.	136
11.2. Региональное развитие после 2000 г.	141
Глава 12. Польша: присоединение к региональной политике ЕС	149
12.1. Региональная политика Польши в социалистический период.....	149
12.2. Интеграция Польши в систему региональной политики ЕС.....	152
Глава 13. Греция: проблемные регионы в экономически отсталой централизованной стране...	158
13.1. Основные шаги в решении ключевых региональных проблем.....	158
13.2. Взаимодействие с ЕС в сфере региональной политики.....	162
Глава 14. Кипр: малая страна с большими региональными проблемами	166
14.1. Проблемы отсталости сельских и упадка городских районов	166
14.2. Направления региональной политики на Кипре	168
Заключение	173
Приложение: регионы Евросоюза	175

Введение

Региональная политика уже несколько десятилетий входит в число ключевых направлений социально-экономической политики в ЕС, что вполне объяснимо. Ведь, с одной стороны, в пределах основной европейской интеграционной группировки всегда сохранялось немало проблемных территорий. Среди них особенно выделяются районы с неблагоприятной хозяйственной структурой (главным образом отсталые аграрные и депрессивные старопромышленные регионы), с острыми социальными проблемами (особенно хронически высокой безработицей, в том числе молодежной), с недостаточными для достижения долгосрочного устойчивого развития собственными региональными ресурсами (в частности, у периферийных и островных регионов). С другой стороны, до двух недавних (в 2004 и 2007 гг.) расширений на Восток членами Евросоюза являлись в основном наиболее экономически развитые государства¹, способные выделить для сокращения чрезмерных межрегиональных контрастов значительные средства и организовать довольно эффективные механизмы их использования.

С течением времени роль региональной политики в странах ЕС все больше возрастает, прежде всего под воздействием территориальных расширений ЕС (чаще всего за счет менее развитых европейских государств), а также углубления интеграционного взаимодействия в рамках Евросоюза. В силу использования в «старых» странах-членах ЕС преимущественно механизмов совместной реализации региональной политики несколькими уровнями власти (национальным, региональным, а иногда и местным) эта политика довольно успешно была внедрена и на наднациональном уровне ЕС. Ради достижения высокой степени согласованности действий всего Сообщества, отдельных стран и их регионов по регулированию территориального развития даже крупные государства со значительным опытом самостоятельного проведения региональной политики пошли на существенные уступки, сопровождающие любой процесс гармонизации в Евросоюзе. При этом их сопротивление было слабее, нежели в других сферах. Некоторые малые страны (например, Нидерланды) вообще полностью интегрировали свою национальную региональную политику в систему наднационального регулирования. Сохраняющиеся споры между странами-членами ЕС, особенно усиливающиеся после каждого расширения Евросоюза, в основном касаются пропорций в распределении средств между отстающими регионами. Кроме того, дискуссии разворачиваются вокруг степени регулирования со стороны ЕС в наиболее благополучных государствах-членах дополнительной национальной поддержки проблемных по меркам этих стран территорий. Тем не менее возникающие противоречия чаще всего приводят лишь к дальнейшей активизации региональной политики на наднациональном уровне. Такое развитие интеграции обусловлено тем, что менее развитые «новички» неизменно настаивают на общем расширении финансирования мероприятий на уровне Евросоюза, а более благополучные государства (как это было в случае Великобритании в 70-е годы, а затем Швеции и Финляндии в 90-е годы) лоббируют появление дополнительных задач и инструментов, с тем чтобы не становиться лишь донорами наднациональной региональной политики ЕС.

Вместе с тем значение региональной политики в странах ЕС увеличивается не только в соответствии с логикой развития европейской интеграции, но и под воздействием внешних для Евросоюза факторов. В частности, по мере развития глобализации европейские страны, в особенности регионы со специализацией на старых отраслях, сталкиваются с резким возрастанием экономического соперничества со стороны развивающихся государств. При этом в ЕС происходит не только обострение социальных проблем, например, вызванных ростом безработицы в депрессивных районах, не выдерживающих конкуренции с новыми индустриальными странами по уровню трудовых

¹ Так, в 2007 г. по размеру валового национального дохода на душу населения, рассчитанного по паритетам покупательной способности валют (ППС), 14 из 15 «старых» членов ЕС превосходили средний по миру показатель более чем втрое. См.: World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography / World Bank. – Washington, 2009. P. 352–353, 360.

издержек, но и общее замедление темпов экономического роста в странах-членах Евросоюза. В результате перед региональной политикой, традиционно нацеленной в странах Западной Европы прежде всего на выравнивание контрастов в уровне жизни населения разных районов (например, через содействие реструктуризации хозяйства отдельных территорий), встала более масштабная экономическая задача – сохранение конкурентных преимуществ так называемых полюсов роста при одновременном максимальном раскрытии хозяйственного потенциала проблемных территорий.

Отставание ЕС по темпам экономической динамики в период ускоренного роста мирового хозяйства, равно как и проявившие себя серьезные проблемы многих стран-членов Евросоюза в условиях разразившегося в 2008–2009 гг. мирового кризиса демонстрируют всю опасность сохраняющихся во многих европейских регионах структурных дисбалансов. При этом обсуждаемая с начала текущего десятилетия так называемая Лиссабонская стратегия превращения ЕС в наиболее конкурентоспособную и динамичную в мире хозяйственную зону, в пространство экономики, основанной на знаниях, означает устойчивое развитие всех без исключения территорий Евросоюза. Однако многие проблемные районы, особенно в Восточной и Южной Европе, в принципе не способны быстро осуществить хозяйственную модернизацию без мер поддержки в рамках национальной и наднациональной региональной политики.

В нашей стране дополнительную актуальность проведению анализа детально разработанной системы региональной политики Евросоюза и его отдельных стран-членов, которая довольно успешно эволюционирует уже на протяжении нескольких десятилетий, добавляет необходимость использования богатого европейского опыта для совершенствования отечественной региональной политики. К сожалению, в России до сих пор отсутствуют общепризнанные цели региональной политики, а ее инструментарий на фоне многих стран ЕС крайне ограниченный. Более того, вся сфера федерального регулирования территориального развития в нашей стране изобилует разного рода «мифами», причинами которых обычно является недостаточное знание мирового опыта, накопленного в данной сфере. Например, один из стереотипов, довольно распространенный среди чиновников и даже экспертов, заключается в том, что политика, направленная на сокращение различий между российскими регионами в уровне их социально-экономического развития, показала в 90-е – первой половине 2000-х годов свою неэффективность. Однако в реальности федеральные власти в этот период в принципе не занимались сокращением межрегиональных диспропорций, сконцентрировавшись лишь на выравнивании бюджетной обеспеченности (то есть сокращении различий по уровню доходов региональных бюджетов на душу населения). В итоге проблемным регионам едва хватало средств на текущие бюджетные расходы (содержание школ, больниц и т.п.), но никак не на инвестиции, воздействующие на уровень экономического развития территорий².

Представленная коллективная монография сотрудников Центра европейских исследований ИМЭМО РАН является первым результатом трехлетнего научного проекта «Региональная политика стран ЕС» (государственная регистрация темы – №01.2.007 04156). Этот проект стал логичным продолжением предыдущих работ Центра в рамках инициированной его многолетним руководителем Владимиром Петровичем Гутником (1954–2009) большой исследовательской программы по изучению трансформации моделей социально-экономического развития европейских стран в условиях углубления интеграции в рамках Евросоюза³.

² См. подробнее, например: Кузнецова О.В. Нужна ли России региональная политика? // Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность / Отв. ред. Ф.Г. Войтоловский и А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2008. С. 5–9.

³ Основные результаты отражены в следующих коллективных монографиях: Западноевропейские страны: особенности социально-экономической модели развития. – М.: Наука, 2002; Расширение ЕС на восток: предпосылки, проблемы, последствия. – М.: Наука, 2003; Финансовая политика стран ЕС. – М.: Наука, 2004; Социально-экономические модели (из мирового опыта). – М.: Экономика, 2005;

Данный факт определяет акцент в настоящем исследовании на анализе специфики проведения региональной политики в отдельных странах ЕС и особенностей встраивания механизмов национальной региональной политики в систему регулирования территориального развития на уровне Евросоюза. В книге подробно рассмотрены 12 стран-членов ЕС, анализ региональной политики которых предваряется общей характеристикой межрегиональных контрастов в Евросоюзе и обзором эволюции наднациональной региональной политики Сообщества. Безусловно, перечень государств мог бы быть и больше (поскольку даже в маленьком Люксембурге в свое время территория страны была разделена на 6 районов, три из которых были признаны объектами национальной региональной политики). Однако нами рассмотрены все крупные государства – Германия, Италия, Великобритания и Франция, которые характеризуются длительной историей проведения национальной региональной политики и оказали большое влияние на развитие этой политики на уровне ЕС. Кроме того, ряд глав посвящен отдельным малым и средним странам, на примере которых раскрываются важные аспекты региональной политики в Евросоюзе. Так, опыт Португалии демонстрирует формирование под воздействием ЕС системы регулирования территориального развития в стране, лишенной традиций регионализма; материалы по Швеции и Финляндии показывают, что региональная политика востребована при любом уровне социально-экономического развития; пример Польши иллюстрирует адаптацию постсоциалистической страны к принципам региональной политики в рыночной экономике и т.д. При этом в страновых главах в основном используется единая схема изложения – сначала рассматриваются существующие особенности территориального развития и наиболее острые региональные проблемы, затем дается общая характеристика эволюции национальной политики, призванной решать эти проблемы. В главах, посвященных ряду стран, данные вопросы объединены в один параграф, поскольку национальная региональная политика в этих государствах получила стимул к развитию лишь недавно и в основном благодаря членству в ЕС. При этом по любой из представленных стран завершается анализ региональной политики параграфом, где проводится более детальное изучение специфики современного этапа, на который значительный отпечаток наложила гармонизация принципов и задач, инструментов данного направления политики на уровне ЕС.

Из-за ограниченности объема книги многие детали, в частности описание конкретных механизмов применения отдельных инструментов региональной политики, исчерпывающий перечень проблемных районов или раскрытие содержания реализуемых на их территории операционных программ в рамках региональной политики ЕС, остались за пределами нашего изложения. Однако в условиях стремительного развития Интернет-ресурсов, посвященных региональной политике в странах Евросоюза, такого рода справочная информация в какой-то мере в принципе оказывается избыточной для научной монографии⁴. По этой же причине имеющееся в книге приложение, несмотря на его довольно внушительный объем, призвано играть в основном вспомогательную роль, облегчая чтение книги. В частности, нами приведены все названия регионов в ЕС – причем и на языке оригинала, и в традиционном переводе на русский (а также их коды в соответствии с действующей в Евросоюзе номенклатурой NUTS). Кроме того, нами помещены в приложение таблица с сопоставлением регионов NUTS разного уровня и традици-

Европейские прямые инвестиции в России. – М.: ИМЭМО РАН, 2006; ЕС и Россия: от прямых капиталовложений к инвестиционному сотрудничеству. – М.: Наука, 2008.

⁴ Самые ценные ресурсы содержатся на Интернет-портале ЕС (http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm) и сайте Еврокомиссии (http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm), которые предлагают информацию по разным аспектам региональной политики ЕС: истории и перспективам дальнейшей эволюции, правовым принципам, основным задачам и существующим для их достижения финансовым и организационным механизмам, особенностям реализуемых в отдельных странах и регионах программ и т.д. Кроме того, многие государства ЕС размещают в открытом доступе весьма качественные информационные ресурсы, посвященные национальной региональной политике (обычно на сайтах министерств и ведомств, ответственных за ее проведение, сноски на которые приведены, в частности, в страновых материалах о политике сплочения в 2007–2013 гг. на сайте Еврокомиссии).

онных административно-территориальных единиц всех 27 стран-членов ЕС, а также картосхемы 18 государств с наиболее сложным или недавно измененным делением территории на регионы NUTS 2-го уровня, в пределах которых в настоящее время реализуются региональные операционные программы ЕС. Приведенные в приложении по всем странам и регионам NUTS 2-го уровня основные социально-экономические показатели помогут читателю получить первое представление о межрегиональных контрастах, существующих в странах ЕС, тогда как детальная статистика легко доступна на сайте Евростата⁵.

Поскольку Центр европейских исследований по-прежнему продолжает исследовательский проект «Региональная политика стран ЕС», за рамками данной монографии остались некоторые важные вопросы, которые планируется изучить в дальнейшем. Например, из-за сохраняющейся неясности относительно долгосрочных последствий нынешнего мирового кризиса для европейской экономики не проводилась оценка возможной трансформации региональной политики в странах ЕС. Кроме того, нами тщательно не изучалось конкретное воздействие региональной политики на ряд важных сфер социально-экономической жизни – например, оценка реальности ее успеха в борьбе с безработицей или привлечения внешних (прежде всего прямых иностранных) инвестиций в проблемные регионы. Также пока не делался акцент на определении степени адекватности разных мер региональной политики стран ЕС для российских условий⁶. Этому планируется посвятить будущие публикации Центра.

Авторский коллектив монографии: введение, главы 1, 3 и 12, заключение, приложение, а также глава 2 (в соавторстве со Шкуренко А.В.) – д.э.н. *Кузнецов А.В.*, глава 4 – к.э.н. *Авилова А.В.*, глава 5 – д.э.н. *Хесин Е.С.*, глава 6 – к.э.н. *Четверикова А.С.*, глава 7 – к.э.н. *Понеделко Г.Н.*, глава 8 – к.э.н. *Трофимова О.Е.*, глава 9 – к.э.н. *Волков А.М.*, глава 10 – к.э.н. *Бурнаева Е.М.*, глава 11 – к.фил.н. *Булановская Т.А.* и к.э.н. *Щедрин А.В.*, главы 13 и 14 – к.э.н. *Зимаков А.В.*

⁵ См.: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (в частности, ежегодники по регионам: Regions of the European Union. A Statistical Portrait – 2009 edition; Eurostat Regional Yearbook 2008 и др.). Для удобного пользования интерактивными таблицами Евростата требуется бесплатная предварительная регистрация.

⁶ Отметим, что по ряду вопросов уже создан значительный научный задел другими исследователями, как за рубежом, так и в России.

Глава 1. Разнообразие регионов в странах Евросоюза

Европейский Союз, который с 2007 г. состоит уже из 27 государств с суммарным населением 495 млн. чел. и общей площадью 4,4 млн. кв. км, представляет собой, вне всяких сомнений, наиболее успешную в мире интеграционную группировку. Об этом свидетельствуют и высокая степень экономической взаимозависимости стран-членов, и глубина политической интеграции в Евросоюзе. Вместе с тем именно в Европе зародилось и успешно продолжает развиваться большинство наиболее дееспособных национальных государств. Одновременно в пределах ЕС существуют многочисленные, устойчивые на протяжении десятилетий и даже веков региональные общности самого разного вида. Более того, именно в рамках Евросоюза получил максимальное развитие принцип субсидиарности (когда полномочия передаются вышестоящим административно-территориальным единицам, только если их нельзя эффективно реализовывать на данном уровне), а составляющие национальные государства регионы были признаны неотъемлемым элементом европейской интеграции¹, что позволило ряду экспертов даже говорить о формировании «Европы регионов»².

1.1. Многоуровневый регионализм в странах Евросоюза

Важной причиной сохранения в странах ЕС устойчивых региональных общностей, по нашему мнению, является широко распространенная у европейцев многоуровневая самоидентификация. Например, хорошо известно, что за пределами своей страны жители Германии, Великобритании или Испании представляются соответственно как немцы, британцы и испанцы. Однако при общении у себя на родине эти люди всегда подчеркивают свою региональную принадлежность – баварец, шотландец или каталонец четко отличает себя, например, от жителя Саксонии, Уэльса или Андалусии. При этом сепаратистские настроения имеют место довольно редко – чаще люди одновременно ассоциируют себя с единой нацией-государством. Распространена в самосознании многих европейцев и тесная связь с «малой» родиной. Так, населяющие север германской федеральной земли Бавария немцы называют себя франконцами. В беседе с новым знакомым они обычно идентифицируют свое место жительства с родным городом (Нюрнберг, Вюрцбург, Бамберг и т.п.), пояснив, что он находится в земле Бавария, однако могут обидеться, если их назвать баварцами. При этом жители Средней, Нижней и Верхней Франконии любят подчеркивать различия между собой, да и внутри этих регионов существует самоидентификация людей с отдельными городами и районами. Естественно, в разных странах ЕС (да и внутри них от района к району) степень такой сложносоставной территориальной идентичности различается³. Тем не менее во многих случаях именно она не позволяет стереть региональные границы даже в случае создания искусственных сеток административно-территориального деления (АТД) или, что случилось в европейской истории неоднократно, разрыва единого региона государственными границами.

¹ Более того, в 1994 г. появился Комитет Европы, двумя основными целями которого стали усиление влияния регионов и общин на законотворческий процесс (поскольку на их уровне проявляется воздействие 3/4 всех нормативных актов ЕС) и «приближение» бюрократии быстро развивающейся институциональной структуры ЕС к населению стран Евросоюза (<http://www.cor.europe.eu>).

² В данной монографии вслед за многими исследователями-регионалистами мы применяем широкое толкование понятия «регион», не ограничиваясь административными единицами первого субнационального уровня. Вместе с тем понятие «регион» нельзя считать совсем безразмерным – на наш взгляд, для избежания терминологической путаницы целесообразно использовать уровень стран в качестве верхнего предела. Для более крупных пространственных ареалов (таких как Азиатско-Тихоокеанский регион, регион Центральной Азии и т.п.) логичнее применять понятие «макрорегион».

³ В частности, эта тенденция прослеживается на ярком примере Германии (где традиции регионализма особенно сильны в силу позднего формирования единого государства при сохранении, однако, на протяжении веков ощущения у населения принадлежности к одной немецкой нации) в работе: Бусыгина И.М. Регионы Германии. – М.: Российская политическая энциклопедия, 1999.

Вместе с тем более-менее точное совпадение формальных (административных) и неформальных (то есть существующих только в представлениях населения) регионов встречается в Европе редко. В некоторых странах ЕС сложившиеся в предыдущие исторические периоды формальные границы регионов сложно изменить из-за противодействия разных политических сил, боящихся потерять в ходе реформ свои властные позиции. Напротив, в ряде европейских государств кардинальное преобразование АДТ все же состоялось, но не из-за стремления приблизить его к нынешним экономическим или этнокультурным границам, а с целью резко изменить политический ландшафт в стране (хорошими иллюстрациями могут служить послевоенное устройство Германии и реформы в постсоциалистических странах ЦВЕ). Более того, на практике при корректировке АДТ никогда не удается учесть весь комплекс одновременно действующих факторов, обуславливающих региональное деление – этнокультурных, исторических, социально-географических (на основе системы расселения и территориальной структуры хозяйства) и природно-географических⁴. К тому же разные факторы имеют различный пространственный масштаб, что приводит к появлению двух и более устойчивых региональных сеток разного уровня на одной и той же территории. При этом, например, границы экономических районов и этнокультурных ареалов редко совпадают.

Несмотря на наличие почти во всех странах ЕС национальных меньшинств или хотя бы компактно проживающих групп со своими диалектами и особой культурой, в чистом виде выделение регионов на основе этнокультурных факторов в европейских государствах наблюдается редко. В наибольшей степени оно характерно для Бельгии, где в результате разработанной в 70-е годы поэтапной программы федерализации страна была разделена на три лингвистических сообщества – франкоязычное (валлонское), фламандское и германоязычное, а в 1989 г. провозглашена федерацией в составе трех регионов – Валлонии, Фландрии и Брюссельского региона. Границы субъектов двух других федераций в пределах ЕС – Австрии и Германии – лишены какой-либо этнической основы и сформировались в основном в пределах средневековых государств, а затем административных единиц Австрийской и Германской империй. Так, из 9 земель Австрии 7 существовали уже в XIX в. (хотя часть территорий была потеряна ими по итогам первого мировой войны), причем многие из них ведут свою историю от герцогств и марок X–XII вв. Лишь Вена получила статус самостоятельной земли в 1920 г., а Бургенланд вошел в состав Австрии в 1921 г., ранее будучи немецкоязычной частью Венгрии (см. Приложение, табл. 3). В Германии из-за значительных территориальных потерь по итогам мировых войн, ликвидации земли Пруссия как оплота нацизма, введения оккупационных зон союзниками, а также упразднения федерального устройства в ГДР о непрерывной многовековой традиции государственности можно говорить только по отношению к Баварии и ганзейским городам-землям Гамбургу и Бремену. Однако еще 7 федеральных земель из 16 продолжают в той или иной степени традиции ранее существовавших одного или нескольких феодальных государств, а затем земель Германской империи – это Саксония, Тюрингия, Баден-Вюртемберг, Гессен, Нижняя Саксония, Мекленбург-Передняя Померания и Шлезвиг-Гольштейн.

В нескольких крупных странах ЕС с унитарным устройством регионы первого уровня АДТ также сформированы в основном на базе исторических провинций, а отдельные регионы получили определенную автономию в силу наличия там национальных меньшинств. Правда, нередко речь идет лишь о лингвистическом и культурном своеобразии населения территорий, причем некоторые диалекты сравнительно недавно получили статус региональных языков. Например, в Италии, где в силу позднего преодоления феодальной раздробленности в принципе сохранилась яркая региональная специфика у всех областей, 5 из них получили в 1948 г. автономию. Однако важную роль сыграли не только наличие лингвистических меньшинств (немецкоязычного, а также ладинского в Трентино-Альто-Адидже, франкопровансальского в Валле-д'Аоста, сар-

⁴ Группировка факторов заимствована из работы: *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 110–116.

динского на Сардинии, фриульского, а также словенского в Фриули-Венеция-Джулия), но и специфическая история регионов (в особенности присоединение к Италии лишь в 1919 г. Трентино-Альто-Адидже – австрийского Южного Тироля), их природно-географическая изолированность (острова Сардиния и Сицилия). Превращение Испании в государство автономий также вряд ли можно связывать с укреплением национально-территориальных образований. Хотя именно этнические меньшинства – каталонцы, баски и галисийцы – были инициаторами повышения статуса регионов, границы самих автономных областей имеют в основном исторические корни (например, баски живут не только в Стране Басков, но и в соседней Наварре). Однако наблюдаются и тенденции формирования новых региональных сообществ (так, провинции Кантабрия и Ла-Риоха образовали отдельные автономные области, хотя всегда считались частью Старой Кастилии)⁵. Тем не менее в ряде стран ЕС сохраняются регионы компактного проживания национальных меньшинств, которые формально не признаются властью – самым характерным примером служит русскоязычный северо-восток Эстонии.

На следующих уровнях АД обычно большую роль играют социально-географические факторы устойчивого существования регионов, хотя и границы регионов первого уровня, носящих исторические названия, на практике нередко определяются преимущественно очертаниями современных экономических районов. Наиболее наглядно это проявляется, пожалуй, во Франции, где созданные в 1956 г. (после ряда неудачных попыток ввести деление страны на крупные регионы в первой половине XX в.) «округа региональных мероприятий», с 1982 г. получившие статус полноценных регионов, лишь частично соответствуют упраздненным в ходе Великой французской революции провинциям. Однако созданные в 1790 г. вместо них департаменты – регионы более дробного деления – почти не меняют своих границ уже на протяжении более чем двух столетий (произошло в основном лишь разукрупнение ряда департаментов, увеличившее их общее число до 96). В то же время есть пример провинций Нидерландов, половина которых подписывала еще Утрехтскую унию 1579 г. о создании Республики Соединенных провинций, хотя в стране имеется и созданная лишь в 1986 г. провинция Флеволанд (на территории новых польдеров – то есть налицо природно-географический фактор).

Некоторые страны ЕС не могут похвастаться столь длительными традициями государственности, обретая независимость лишь в XX в. В некоторых случаях региональное деление сохраняется без значительных изменений по сравнению с периодом нахождения в составе крупных европейских империй (например, в Ирландии). Однако чаще молодые государства разрабатывали новые сетки АД, которые, как правило, базировались на социально-географических факторах: вокруг каждого из крупных городов, игравших роль экономических центров, формировались отдельные регионы. В наибольшей степени эта тенденция была характерна для стран ЦВЕ, особенно в социалистический период. Однако и в этих государствах население нередко идентифицировало себя с неформальными областями – историческими или природными (например, Моравия в Чехии или Поморье, Силезия, Великопольша, Малопольша и другие регионы в Польше).

Природно-географические факторы в наилучшей степени способствуют консолидации регионов в случае их изолированности. Необходимо отметить, что некоторые территории стран-членов ЕС, особенно заморские владения, вообще не входят в Евросоюз или имеют в нем особый статус. Так, испанские Канарские острова, автономные Аландские острова в Финляндии (где преобладает шведское население) и 4 заморских департамента Франции (Мартиника, Гваделупа, Реюньон и Гвиана) являются территорией ЕС, но не входят в гармонизированную зону по налогу на добавленную стоимость (НДС). Испанские анклавы в Африке – автономные города Сеута и Мелилья, равно как и британский Гибралтар, также относятся к ЕС, но на них не распространяются единая сельскохозяйственная политика, таможенная территория и зона НДС. Для португальских автономных регионов Азорские острова и острова Мадейра также допускаются исклю-

⁵ Подробнее о данной тенденции см.: *Кожановский А.Н.* Государственная идентификация по-испански // *Испания. Анафас и профиль* / Под ред. В.Л. Верникова. – М.: Весь мир, 2007. С. 195–212.

чения из законодательства ЕС, налоговых, таможенных и прочих режимов, но пока они не применяются. Британские Нормандские острова и остров Мэн входят не только в ЕС, но и в таможенную территорию Евросоюза, однако на них не распространяется свобода перемещения людей, услуг и капитала. Гренландия отказалась быть в ЕС как часть Дании в 1982 г. Также вне Евросоюза находятся датские Фарерские острова, заморские территории Франции, владения Великобритании и Нидерландов. Особый статус у германских и итальянских анклавов в Швейцарии, горы Афон в Греции, непризнанной турецкой республики Северного Кипра и ряда других территорий. Вместе с тем природно-географические факторы могут играть роль и при разграничении «обычных» регионов – так, обычно естественными границами выступают крупные реки, горные хребты.

Отдельного упоминания заслуживают еврорегионы, первый из которых возник в 1958 г. на границе ФРГ и Нидерландов. В настоящее время в приграничных районах европейских стран, в том числе членов ЕС, действуют свыше 100 еврорегионов и подобных им образований другого правового статуса, причем самого разного территориального охвата – от небольшого количества муниципалитетов двух соседних стран до значительного количества крупных регионов сразу нескольких государств. Функционирование еврорегионов базируется на принципах «Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей», подписанной в 1980 г. По мнению экспертов, пока еврорегионам не удалось достичь масштабной цели формирования новых региональных общностей людей, идентифицирующих себя в первую очередь с еврорегионом, а не с его национальными частями. Несмотря на то, что эти проекты обычно стартовали на базе трансграничных экономических районов, территория которых к тому же обычно меняла несколько раз в прошлом свою государственную принадлежность, еврорегионы в основном оказываются если и не «пустышками», то образцами «малой» интеграции. Они содействуют развитию приграничных гуманитарных контактов и туризма, охране окружающей среды, связям малого и среднего бизнеса, реализации трансграничных транспортных проектов⁶.

1.2. Номенклатура территориальных единиц для статистического учета как основа формирования единой системы регионов ЕС

Сформировавшиеся к 80–90-м годам XX в. – периоду активизации наднациональной региональной политики ЕС – системы АДТ европейских стран оказались слишком разнородными. На практике было затруднено даже сопоставление регионов разных государств по уровню социально-экономического развития и имеющемуся потенциалу устойчивого хозяйственного роста. Еще больше сложностей встало перед структурными фондами ЕС, которые должны распределять финансовые средства между отдельными регионами. Так, с одной стороны, Германия при населении 82,5 млн. чел. состоит из 16 федеральных земель. С другой стороны, в соседних Нидерландах, где живет 16,3 млн. чел., имеется 12 провинций, а, например, Литва с 3,4 млн. жителей разделена на 10 уездов. Таким образом, в среднем население региона первого уровня АДТ в Германии почти вчетверо больше, чем в Нидерландах, а разрыв с Литвой вообще 15-кратный.

Первую версию единой многоуровневой системы регионов ЕС еще в 70-х годах представил Евростат, введя так называемую Номенклатуру территориальных единиц для статистического учета (NUTS). При этом каждый регион снабжен своим численно-буквенным кодом, который остается неизменным при переименовании региона (например, в Испании в 2002 г. при придании статуса первого официального названия ряда провинций варианту на галисийском или каталонском языках, а не испанском). В то же время код региона меняется при корректировке границ даже в случае сохранения прежнего названия региона (например, при разукрупнении нескольких итальянских провинций в конце 90-х годов). При этом код нижних уровней NUTS содержит указание на при-

⁶ См.: Кузнецов А.В. Еврорегионы: полвека «малой» интеграции // Современная Европа. 2008. №2. С. 48–59.

надлежность к региону более высокого уровня (см. Приложение, табл. 3). Все это, бесспорно, облегчает сопоставление административно-территориальных единиц в исторической ретроспективе⁷. В 90-е годы сетки регионов NUTS заняли ключевое место в системе наднациональной региональной политики, а в 2003 г. данная номенклатура, наконец, получила в рамках ЕС формальный статус – как общая классификация территориальных единиц для статистического учета⁸.

Выделяется три уровня регионов NUTS, которые обычно совпадают с национальными сетками административно-территориальных единиц соответствующего размера (см. Приложение, табл. 2). Для отдельных стран возможна разработка 4-го уровня NUTS – при проведении масштабных реформ АД, когда именно к нему осуществляется привязка как старых, так и новых регионов (в Ирландии таким уровнем стали графства, а в Великобритании – составляющие графства округа и унитарные, то есть без внутреннего деления, единицы). Кроме того, система NUTS допускает существование в странах ЕС более дробных уровней АД (как низового – общин, коммун и т.п., так и промежуточного или даже базового для самых маленьких стран). Кроме того, один регион может быть отнесен сразу к нескольким уровням NUTS, если у него нет соответствующего деления на более мелкие регионы (например, федеральная земля Берлин в Германии представляет собой один округ и один город и т.д. – см. Приложение, табл. 3).

Критерием соотношения регионов NUTS и административных единиц служит численность населения: в среднем по стране регионы NUTS 1-го уровня должны иметь от 3 до 7 млн. жителей, 2-го уровня – от 800 тыс. до 3 млн. чел., 3-го уровня – от 150 до 800 тыс. чел. Данный критерий не соблюдается только в Италии на первом уровне NUTS, поскольку от ранее существовавших 11 искусственно выделенных регионов в текущем десятилетии в стране перешли на традиционное деление страны на 5 частей: развитые Северо-Запад и Северо-Восток, занимающий промежуточное положение Центр, отсталые Юг и Острова. Строгое применение критериев во всех остальных странах ЕС привело к тому, что в результате на Кипре и в Люксембурге регионов NUTS нет вообще, а Латвия, Литва, Мальта и Эстония представляют собой единые регионы NUTS 2-го уровня. Ирландия и Словения были разделены лишь на два региона NUTS 2-го уровня, причем совсем недавно – с целью сохранения помощи в рамках наднациональной региональной политики, даже несмотря на заметно увеличившийся в последние годы в целом по стране уровень ВВП на душу населения (границы были проведены так, чтобы один регион по-прежнему попадал в категорию проблемных). Вместе с тем у конкретных регионов численность населения может заметно отличаться от предложенных средних критериев – из-за наличия небольших или, напротив, сверхкрупных субъектов федеративных государств, автономных регионов и т.д. (см. Приложение, табл. 3 и 4). Например, на 1-м уровне NUTS выделяются, с одной стороны, автономные Аландские острова в Финляндии (27 тыс. чел.), португальские Азорские острова и острова Мадейра (по 0,24 млн. чел.), германский Бремен (0,7 млн. чел.) и многие другие регионы самых разных стран. С другой стороны, в ФРГ есть такой огромный регион, как Северный Рейн-Вестфалия (18,1 млн. чел.), по численности населения превосходящий 20 стран ЕС. На 2-м уровне NUTS самыми маленькими регионами по числу жителей наряду с Аландскими островами оказались испанские автономные города Мелилья и Сеута (67 тыс. и 71 тыс. чел.), а также итальянская область Валле-д'Аоста (123 тыс. чел.).

При отсутствии в стране необходимого уровня административных единиц вводится дополнительный уровень регионов исключительно для статистических целей – без каких-либо управленческих функций (см. Приложение, табл. 2 и 3). Другое дело, что при желании увеличить полномочия регионов страны-члены ЕС могут опираться на требования системы NUTS для проведения реформы АД. Например, к 2010 г. в Финляндии современная сетка губерний будет заменена регионами в соответствии с системой

⁷ См.: European Regional Statistics Changes in the NUTS Classification 1981–1999. – Luxembourg, 2002.

⁸ См.: Regulation (EC) №1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).

NUTS. В Дании вообще в 2007 г. вместо 14 амтов и столичного района, соответствовавших регионам NUTS 3-го уровня, основными административно-территориальными единицами стали 5 более крупных областей, ставших регионами NUTS 2-го уровня, на которые ранее страна не делилась. При этом число регионов NUTS 3-го уровня было сокращено до 11 (с соответствующей сменой кодов).

По состоянию на начало 2008 г. в 27 странах ЕС было 96 регионов NUTS 1-го уровня, 271 – 2-го уровня и 1303 – 3-го уровня (см. Приложение, табл. 1). Во всех случаях по числу регионов, естественно, лидировали крупнейшие государства-члены. При этом необходимо отметить, что аналогичная система регионов NUTS уже действует в странах ЕАСТ, а также кандидатах на вступление в ЕС. Это означает, что при возможном присоединении данных государств к Евросоюзу будет выпущен дополнительный регламент, уточняющий перечень регионов ЕС, но реальных проблем для работы институтов, ответственных за проведение региональной политики, или Евростата этот аспект расширения ЕС не принесет (об этом уже свидетельствует опыт 2004 и 2007 гг.).

1.3. Дифференциация регионов ЕС по уровню экономического и социального развития

Создание единой системы регионов ЕС не отменяет значительных контрастов между ними, даже на втором уровне NUTS, который стал основным для мероприятий региональной политики (см. Приложение, табл. 4). Регионы по-прежнему заметно отличаются по своему размеру. Так, из 271 региона NUTS 2-го уровня у 24 число жителей не достигает 400 тыс. чел., тогда как у 23 регионов превышает 4 млн. чел. Контрасты в экономическом весе регионов еще больше. По размеру ВВП лидирует Иль-де-Франс (в 2005 г. почти 483 млрд. евро, что равнялось 4,4% ВВП всего ЕС-27), итальянская Ломбардия (298 млрд. евро), испанская Каталония (170 млрд. евро), а также германские округа Верхняя Бавария и Дюссельдорф (соответственно 165 и 159 млрд. евро). В то же время у болгарских планировочных районов, также являющихся регионами NUTS 2-го уровня, аналогичный показатель составлял 2–3 млрд. евро. Самым маленьким ВВП обладали Аландские острова в Финляндии (1 млрд. евро). Значительные контрасты сохраняются и внутри отдельных стран.

С точки зрения региональной политики важны, конечно, не столько абсолютные размеры региональных хозяйств, сколько чрезмерные контрасты в уровне их экономического развития. С вступлением в Евросоюз стран ЦВЕ возрос разрыв не только между государствами-членами, но и между составляющими их регионами. Среди «старых» членов ЕС самым неблагополучным регионом NUTS 2-го уровня считается Западная Греция, где ВВП на душу населения составил лишь 49% от среднего по ЕС-27. При этом во Внутренней части Лондона показатель превысил средний по Евросоюзу показатель в 3,4 раза. Еще в 5 регионах разрыв был более чем двукратный. В то же время в Литве (которая в силу небольшого размера не делится на отдельные регионы NUTS 2-го уровня) ВВП на душу населения равнялся 27% от среднего по ЕС, в Латвии – 25,3%. С присоединением к ЕС в 2007 г. Болгарии контрасты стали просто драматичны. В целом ВВП на душу населения в этой стране в 2005 г. составил лишь 12,7% от среднего по ЕС-27, а в таких регионах, как Северо-Западный и Южно-Центральный – 9,6%.

Повышение ВВП на душу населения в бедных регионах является основной задачей ключевого направления региональной политики ЕС – «конвергенции» (до 2006 г. – «цель 1»). Пороговым критерием для получения помощи служит уровень 75% от среднего по ЕС. Хотя расчет ведется с учетом региональных различий в уровне цен, то есть на основе ППС валют (причем берется среднее значение за 3 года), это меняет картину незначительно. Например, в самых бедных планировочных районах Болгарии ВВП на душу населения даже при расчете таким способом не достигает 30% от среднего по ЕС.

Расширение ЕС на Восток сопровождалось не только появлением в его составе множества экономически отсталых регионов, но и увеличением числа государств с разительными внутренними контрастами. Примечательно, что в «старых» членах ЕС межре-

гиональные различия обусловлены в основном наличием нескольких крупных частей с разной историей экономического развития (в частности, Западная и Восточная Германия), различной специализацией (например, Северная, Центральная и Южная Италия), иногда осложняемых еще и этнической неоднородностью. Так, в Бельгии на фоне процветающей столицы со смешанным населением (ВВП на душу населения составил 256% от среднего по ЕС) фламандская Фландрия заметно опережает по уровню экономического развития франкоязычную Валлонию (128% против 93% от среднего по ЕС). У регионов NUTS 2-го уровня разрыв становится почти двукратным (152,1% в провинции Антверпен против 84,5% в провинции Эно), у регионов NUTS 3-го уровня – уже трехкратным (166% в округе Антверпен против 53% в округе Тюэн). Причем не решенная в 70–80-е годы проблема модернизации промышленного производства Валлонии привела сначала к обострению межэтнических противоречий и федерализации Бельгии, а по мере «консервации» контрастов вообще грозит существованию единого государства.

В «новых» странах ЕС огромный разрыв в уровне развития отдельных регионов чаще всего лишен политической окраски и связан с гипертрофированным развитием столиц, особенно в малых государствах. Например, в Праге, образующей отдельный регион NUTS 2-го уровня, ВВП на душу населения в 2005 г. составил 92% от среднего по ЕС-27, что было лишь немногим меньше, чем у бельгийской Валлонии или Испании в целом. В то же время на Северо-Западе Чехии и в Средней Моравии этот показатель не достигал даже 35% от среднего по Евросоюзу. При расчете по ППС валют ситуация высвечивается еще ярче – Прага оказывается в числе наиболее благополучных регионов (ВВП на душу населения с учетом ППС превысил средний по ЕС в 1,6 раза), тогда как все остальные области Чехии и при таком подходе относятся к бедным регионам (60–70% от среднего по Евросоюзу). В Братиславском крае соседней Словакии ВВП на душу населения равнялся 78% от среднего по ЕС (с учетом ППС – почти в 1,5 раза превышал средний), а в Восточной Словакии находился на уровне 23% (с учетом ППС – 43%).

Контрасты между регионами NUTS более низкого, 3-го, уровня еще острее. Например, в 2005 г. в маленькой Латвии ВВП на душу населения в Риге превысил показатель Латгалии почти вчетверо (45,7% против 12,3% от среднего по ЕС). В таких государствах, как Румыния и Польша, отрыв столицы от некоторых провинциальных (особенно приграничных со странами СНГ) регионов еще значительнее. В Бухаресте ВВП на душу населения составил 36,2% от среднего по ЕС-27, тогда как в приграничном с Молдавией уезде Васлуй – только 7,6%; в Варшаве аналогичный показатель достиг 85% против 16,6% в приграничном с Белоруссией Бяльском регионе (пятикратный разрыв). Кстати, дифференциация регионов NUTS 2-го уровня в этих странах не столь значительна: по ВВП на душу населения наиболее развитое в Польше Мазовецкое воеводство превзошло Люблинское воеводство лишь в 2,3 раза, а столичный регион Бухарест – Илфов в Румынии в 3,1 раза обогнал Северо-Запад страны. Разрыв в некоторых западноевропейских странах – например, Великобритании и Франции – оказался больше.

Это наблюдение выводит нас на более серьезную проблему: при сглаживании межрегиональных различий на уровне крупных административно-территориальных единиц контрасты на низовом уровне обычно остаются вне действия механизмов регулирования территориального развития. Даже в благополучных странах могут существовать бедные регионы, которым рассчитывать особо не на что. Регионы NUTS 3-го уровня могут оказаться объектами региональной политики, нацеленной на повышение конкуренции и занятости, только при соблюдении целого ряда критериев. Локальные административные единицы часто оказываются вообще вне поля действия региональных программ ЕС. Так, в Германии основная часть помощи идет на Восток, но и в высокоразвитой Баварии (с подушевым ВВП на уровне 143% от среднего по ЕС) есть регионы Швайнфурт и Байройт, где этот показатель составил лишь 66% и 73% соответственно.

Межрегиональные различия в уровне экономического развития осложняются разной глубиной социальных проблем. Один из лучших индикаторов – безработица, так как даже в условиях динамичного роста наличие значительного числа людей, не способных найти работу (особенно среди молодежи), негативно влияет на весь социальный климат,

а в условиях мирового кризиса вообще является крайне острой проблемой. В наиболее благополучном 2007 г. уровень безработицы в среднем по ЕС лишь немного превысил 7%, в том числе среди молодежи в возрасте от 15 до 24 лет составил чуть более 15%. В то же время ситуация в разных странах ЕС была неодинакова – по данным Евростата, максимальный уровень безработицы наблюдался в Словакии (11,1%), Польше (9,6%), Германии (8,4%), Греции, Испании и Франции (8,3%), минимальный – в Нидерландах (3,2%), Дании (3,8%), Кипре (4,0%), Люксембурге (4,1%) и Литве (4,3%).

Необходимо учитывать контрасты и внутри отдельных стран. Наиболее критическая ситуация, пожалуй, складывается в Бельгии, которая имеет средний по ЕС уровень безработицы в основном за счет благополучной ситуации во Фландрии. В 2006 г. лишь 5% фламандского населения (в том числе 12,5% молодежи) не могли найти работу, тогда как во франкоязычной Валлонии уровень безработицы превышал 11%, причем почти каждый третий в возрасте от 15 до 24 лет не мог трудоустроиться. В самой неблагополучной провинции Эно, в ведущих промышленных округах Шарлеруа и Монс, уровень безработицы превышал 17%, а среди молодежи достигал 43–45%.

В Германии и Италии межрегиональные контрасты в уровне безработицы во многом сводят на нет положительный эффект от политики выравнивания экономического развития. Так, на юге Западной Германии, в федеральных землях Баден-Вюртемберг и Бавария, уровень безработицы не достигает даже 6%, тогда как во всех восточногерманских землях он стабильно превышает 11–13%. На Северо-Западе и Северо-Востоке Италии лишены работы менее 4%, в Центральной Италии – уже порядка 6%, а на Юге и Островах – около 12%. Молодежная безработица на Юге превышает 30%, а на Севере составляет менее 15%. Тяжелая ситуация сложилась в Палермо, где, например, в 2006 г. 48,5% молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет не могли найти работу. Показатели хуже этого в ЕС наблюдались только в заморских департаментах Франции, где больше половины молодых людей, желающих трудиться, не имели работы (при общей безработице на уровне 24–29%).

Не исключено, что по пути «старых» членов ЕС пойдет и часть восточноевропейских «новичков». Так, в относительно благополучной Братиславе в 2006 г. безработица составляла лишь 4,6%, в Западной Словакии – уже 9,8%, в Средней Словакии – 16,4%, а в самой бедной Восточной Словакии – вообще 19,1%. Молодежная безработица росла по тому же географическому вектору – от 8% в столице до более чем 1/3 на Востоке.

Сглаживание межрегиональных контрастов в ЕС часто достигается выравниванием количественных показателей, при котором сохраняется качественное отставание проблемных территорий в развитии постиндустриального инновационного общества. Правда, в числе аутсайдеров оказываются как некоторые (но не все) «новые», восточноевропейские страны, так и «старые», южноевропейские. Иначе говоря, регионы ЕС различаются не только по уровню текущего экономического развития или социальной обстановке, но и по открывающимся возможностям изменить ситуацию.

Неплохим индикатором служит обеспеченность домохозяйств доступом к сети Интернет. В 2007 г. в среднем по ЕС-27 широкополосный доступ в сеть Интернет имели 42% домохозяйств, менее качественный доступ через телефонные сети (с помощью модема и др.) – еще 14%. При этом лидирующие позиции занимала Швеция – 67% и 28% соответственно. Далее следовали Нидерланды – 74% и 8%, Дания – 70% и 8%, Германия – 50% и 28%. Наихудшее положение наблюдалось в Румынии и Болгарии: здесь, соответственно, лишь 8% и 15% домохозяйств имели широкополосный доступ к сети Интернет, а еще 14% и 3% – доступ через телефонные сети. Однако в тройку «аутсайдеров» попал и «старый» член ЕС – Греция (7% домохозяйств с широкополосным доступом и 18% с доступом через телефонную сеть). В то же время в экономически довольно проблемной Латвии (как и во многих других постсоциалистических государствах, сохраняющих, в отличие от индустриально-аграрных стран Южной Европы, значительный инновационный потенциал) показатели оказались не хуже, чем в Италии или Португалии. Здесь 2/5 населения имели домашний доступ к сети Интернет. При этом в Латвии

широкополосным доступом пользовались 32% домохозяйств, а в названных странах Южной Европы – только 25% и 30%.

Внутри стран неравномерность охвата населения услугами сети Интернет также очень значительна. Даже в небольших Нидерландах в провинции Утрехт доступ домохозяйств к Интернету в 2007 г. составил 88%, а в провинции Лимбург – только 74%. В Великобритании обеспеченность Интернетом приближается к 70%, но в некоторых графствах Юго-Восточной Англии (Эссекс, Суррей, Восточный и Западный Суссекс) она превышает 80%, тогда как в полупериферийных Южном и Восточном Йоркшире, Северном Линкольншире, Стаффордшире, Шропшире этот показатель лишь чуть более 50%.

В еще большей мере сглаживание межрегиональных контрастов в ЕС зависит от активности в сфере НИОКР. Ни текущая поддержка отстающих территорий, ни даже создание общего благоприятного инвестиционного климата для предприятий (чаще всего имеющих среднюю или низкую наукоемкость) не дает устойчивого сокращения разрыва в уровне регионального развития. Ликвидировать в перспективе пропасть между ведущими экономическими центрами ЕС и периферийными либо депрессивными территориями можно лишь одним путем – создавая возможности для наращивания в регионах собственного потенциала инновационного развития.

В целом на НИОКР в ЕС-27 ежегодно тратится свыше 200 млрд. евро, или 1,83% ВВП, причем более 3/5 обеспечивает предпринимательский сектор. Пока затраты распределяются крайне неравномерно, хотя далеко не всегда доля расходов на исследования и разработки зависит от общего уровня экономического развития регионов. Если, например, в среднем по Германии расходы на НИОКР держатся на уровне 2,5% ВВП, то в самом благополучном Гамбурге, где подушевой ВВП превосходит средний показатель по ЕС более чем вдвое, затраты на эти цели достигают лишь 1,3% ВВП, тогда как в восточногерманском округе Дрезден – 3,6% ВВП. Лидируют западногерманские округа Брауншвайг (5,8% ВВП), Верхняя Бавария (4,8%), Штутгарт (4,2%), но интересно, что аутсайдеры также сконцентрированы не столько в восточных, сколько в западных землях. Так, лишь 0,6% ВВП составляют расходы на НИОКР в округах Везер-Эмс, Кобленц и Трир, на Востоке с ними сопоставим лишь округ Бранденбург – Северо-восток.

В соседней Чехии разрыв по уровню расходов на НИОКР так же, как и в ФРГ, доходит почти до десятикратного. Например, если в Средней Чехии на исследования и разработки тратится 2,8% ВВП, то на Северо-Западе – лишь 0,3%. Лидером по абсолютным объемам расходов выступает Прага, а их доля в ВВП столицы равна 2,2%.

И в Германии, и в Чехии порядка 2/3 расходов на НИОКР обеспечивает предпринимательский сектор, причем в регионах-лидерах его доля больше. В то же время в Греции, где роль бизнеса в финансировании исследований и разработок традиционно низка, при средних расходах на НИОКР на уровне 0,6% ВВП предпринимательский сектор финансирует меньше 1/3. При этом в греческой Западной Македонии вложения в исследования и разработки не достигают и 0,1% ВВП, их обеспечивает в основном вузовская наука, доля бизнеса ничтожна – 1/25. Самая низкая доля затрат на НИОКР среди регионов NUTS 2-го уровня зарегистрирована в Свентокшиском воеводстве Польши. А вот лидерами по отношению расходов к ВВП среди стран ЕС в целом являются Швеция и Финляндия, среди регионов – уже упоминавшийся округ Брауншвайг в Германии. По абсолютным расходам на НИОКР выделяются французский столичный регион Иль-де-Франс (около 15 млрд. евро) и германская Бавария (около 12 млрд. евро, в том числе в Верхней Баварии, где расположен Мюнхен, – порядка 8 млрд. евро).

Существуют и другие проблемы отдельных групп регионов. Например, крайне низкая плотность населения в Северной Европе или изолированность островов сопряжены с большими транспортными издержками и в принципе препятствуют формированию крупного локального рынка сбыта, а вместе с тем мощного регионального хозяйственного потенциала, свойственного для ядер национальной экономики. Все названные причины определяют потребность в проведении в странах ЕС масштабной региональной политики с применением разнообразных инструментов сглаживания территориальных контрастов, учитывающих специфику отдельных районов.

Глава 2. Эволюция региональной политики на уровне ЕС

На современном этапе региональной политики ЕС, охватывающем период 2007–2013 гг., на нее планируется потратить почти 350 млрд. евро, что составляет 36% расходов общего бюджета Евросоюза¹. При этом необходимо подчеркнуть, что столь высокой роли регулирование социально-экономического развития территорий в ЕС достигло далеко не сразу. Более того, наднациональные институты со значительным трудом и очень постепенно «отвоевывали» поле деятельности у государств-членов ЕС, активно проводивших на протяжении десятилетий самостоятельную региональную политику.

2.1. Становление наднациональной региональной политики

Региональная политика набирала свой вес в деятельности ЕС по мере включения новых, разнородных стран в эту интеграционную группировку. До вступления в 1973 г. Великобритании и Ирландии только Италия была по-настоящему заинтересована в проведении общей региональной политики ЕС, имея в виду низкий уровень развития Юга страны. Количество государств-членов, проявляющих большой интерес к наднациональной региональной политике, в очередной раз увеличилось в 80-е годы со вступлением экономически менее развитых стран Южной Европы. Хотя в преамбуле Римского договора 1957 г. говорится о том, что европейская интеграция должна объединить национальные хозяйства и обеспечить их гармоничное развитие при сокращении экономических контрастов между отдельными территориями, до 70-х годов на уровне ЕС принимались весьма скромные усилия по сглаживанию территориальных диспропорций.

В основном речь шла лишь о региональных аспектах общей социальной и общей аграрной политики: так, с 1958 г. Европейский социальный фонд (ЕСФ) проводит мероприятия по борьбе с безработицей, а в 1962 г. для содействия улучшению хозяйственной структуры аграрных районов был создан Европейский фонд сельскохозяйственного управления и гарантий. Кроме того, Европейский инвестиционный банк содействовал региональному развитию, осуществляя капиталовложения в районах со специализацией на сельском хозяйстве, угледобыче или черной металлургии. Лишь когда встал вопрос о движении от таможенного союза к более глубокой экономической интеграции, заметно повысилась актуальность задачи полноценного включения в формирующийся общий рынок всей территории ЕС, в том числе выявившейся группы регионов, не способных развиваться только с опорой на собственные силы. Без проведения масштабной региональной политики разрыв между регионами по мере движения к экономическому и валютному союзу усиливался, так как наиболее конкурентоспособные районы успешнее осваивали преимущества интеграции. Кроме того, в 70-е годы под воздействием мирового экономического кризиса обострились проблемы старопромышленных районов, превратившихся из локомотивов послевоенной экономики в депрессивные территории².

Первым действенным инструментом наднациональной региональной политики ЕС стал Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), созданный решением 1972 г. (одновременно с Комитетом по региональной политике) преимущественно по инициативе присоединявшейся к Сообществу Великобритании, имевшей большие традиции проведения национальной региональной политики. На первый период деятельности ЕФРР (1975–1977 гг.) были предусмотрены ассигнования в размере, эквивалентном 1,4 млрд. ЭКЮ, что составляло 4% расходов общего бюджета Сообщества. На территории районов, признанных проблемными в рамках национальной региональной политики 9 стран-членов ЕС, реализовывались три основные задачи: 1) поддержка инвестиций малых предприятий, создающих не менее 10 рабочих мест (до 20% объема инвестиций, но не больше 1/2 помощи, оказываемой данному проекту национальным правительст-

¹ См.: Europa – Overviews – Regional Policy (<http://europa.eu/pol/reg>).

² См.: Dall'Erba S. European Regional Development Policies: History and Current Issues. – Champaign, Illinois, 2003. P. 1–2.

вом); 2) капиталовложения в инфраструктуру, связанную с их деятельностью; 3) инвестиции в инфраструктуру горных районов с сельскохозяйственной специализацией (получавших помощь также по линии общей аграрной политики ЕС, которая долгое время оставалась ключевым направлением наднациональной политики). Существовали жесткие квоты для всех стран-членов (которые, однако, регулярно пересматривались). В результате основную часть помощи получали проблемные районы Италии, Франции, Великобритании и Ирландии, а с 1981 г. также вступившей в ЕС Греции. С 1979 г. 5% средств ЕФРР представляли собой неkvотированное финансирование, позволявшее ЕС выделять помощь любому региону в виде специальных мер или программ. В 1984 г. квоты были заменены на гибкую схему распределения средств – «вилку» индикативных сумм, предусматривавшую гарантированный минимум для каждой страны при своевременном представлении правильно заполненных заявок (причем неиспользованный остаток переносился на следующий год) и максимум, который можно получить на конкурсной основе в зависимости от приоритетов ЕС. Кроме того, в 1981–1989 гг. отдельной статьей финансировалась поддержка регионов Франции и Италии, пострадавших от вступления в ЕС Испании и Португалии. Начали реализовываться также межгосударственные отраслевые программы – с 1987 г. «Стар» (создание в депрессивных районах систем коммуникаций) и «Валорен» (освоение энергетического потенциала отсталых территорий), с 1988 г. «Ренаваль» (подъем районов с традиционным судостроением) и «Резидер» (структурная переориентация регионов с развитой черной металлургией)³.

Поворотным моментом для региональной политики ЕС стало вступление в Сообщество Испании и Португалии с огромными территориями невысокого уровня социально-экономического развития и дальнейшее углубление интеграции, выразившееся в принятии Единого европейского акта в 1986 г. В конце 80-х годов была проведена реформа структурных фондов ЕС (включая принципы их координации с Европейским инвестиционным банком), детально разработан механизм реализации и инструментарий региональной политики, уточнены ее цели и задачи. По сути, на уровне ЕС стало осуществляться самостоятельное регулирование территориального развития – координируемое с государствами-членами, но не подчиняющееся, в отличие от предыдущего этапа, только логике реализации их политики. Соответственно выросли и объемы финансирования наднациональной региональной политики. В период 1989–1993 гг. на ее нужды фондами ЕС ежегодно выделялось в среднем по 14 млрд. ЭКЮ, то есть объем финансирования стал в 30 раз больше, чем за 15 лет до того. При этом удельный вес ассигнований на региональную политику в расходах общего бюджета ЕС достиг уже 20%.

Дальнейшее развитие интеграции не изменило базовой цели региональной политики ЕС, состоящей в сокращении разрыва между регионами в уровне развития с целью усиления экономического и социального сплочения Сообщества. Вместе с тем создание в 1993 г. на базе Европейских сообществ Евросоюза, а также присоединение в 1995 г. высокоразвитых Швеции, Финляндии и Австрии, а затем в 2004 и 2007 гг. значительно менее благополучных государств способствовали ощутимой трансформации наднационального регулирования территориального развития в ЕС в сторону большей прозрачности его механизмов. Произошло немало изменений и конкретных деталей реализации региональной политики в ЕС, включая переход на принцип многолетних финансовых перспектив. При этом объемы финансирования наднациональной региональной политики заметно выросли, что привело к увеличению ее доли в общем бюджете ЕС. Так, в 1994–1999 гг. ежегодные ассигнования фондов ЕС на региональную политику достигли 32 млрд. ЭКЮ, в 2000–2006 гг. они выросли почти до 38 млрд. евро (с учетом помощи странам-кандидатам, вступившим затем в ЕС), а в 2007–2013 гг. составят около 50 млрд. евро. Удельный вес в общем бюджете ЕС в период 1994–1999 гг. равнялся 30%, а для каждой следующей 7-летней финансовой перспективы возрастал на 3 проц. пункта⁴.

³ Подробнее см., например: Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: Эдиториал УРСС, 2002. С. 257–263.

⁴ См. данные Еврокомиссии (http://ec.europa.eu/regional_policy).

2.2. Принципы и цели региональной политики на уровне ЕС

В ходе реформы региональной политики 1988–1989 гг. Еврокомиссия ввела в действие четыре принципа функционирования структурных фондов, а именно:

- концентрацию, означающую группировку принимаемых мер вокруг приоритетных целей, чтобы обеспечивать тесную координацию структурной политики;
- партнерство в работе Еврокомиссии и соответствующих органов власти на страновом, региональном и местном уровнях на всех стадиях деятельности;
- дополняемость, в соответствии с которой все мероприятия фондов ЕС финансируются со стороны стран-членов (из национальных и региональных бюджетов, а также других источников, в том числе средств частных компаний);
- программный характер, под которым подразумевается, что в течение нескольких лет средства используются в структурных программах, нацеленных на решение конкретных проблем, а не в множестве безликих страновых проектов.

На практике оказалось трудно полностью соотнести эти принципы с целями и интересами стран-членов ЕС. Так, логика концентрации неоднократно ставилась под вопрос из-за стремления национальных правительств добиться включения большего числа своих регионов в перечень поддерживаемых территорий – в итоге ресурсы расплылись. Партнерство (особенно подключение региональных и местных органов власти к планированию и использованию средств) в ряде случаев вызывало напряженность в отношениях между страновым и субнациональным уровнями управления. Как оказалось, партнерство между региональными и местными структурами управления трудно осуществить как единообразный принцип в связи с различиями между странами. Принцип дополняемости принимался во внимание не всегда, так как средства, направляемые на реализацию программ и проектов ЕФРР, подчас использовались правительствами стран в других целях, хотя на стадии планирования ассигнований соблюдались все формальные требования. Программный характер региональной политики отразился в детально разработанных, но от этого чрезмерно усложненных процедурах.

В текущем десятилетии критика в адрес наднациональной региональной политики ЕС нашла свое отражение в корректировке названных принципов. Основная часть финансирования была привязана к учету требований Лиссабонской стратегии. Принцип партнерства стал пониматься более широко, включив наряду с органами власти самые разные организации, представляющие гражданское общество. Принцип дополняемости был уточнен с учетом различий в уровне развития поддерживаемых стран и регионов. Кроме того, был введен дополнительный принцип пропорциональности, позволивший сократить бюрократический контроль за реализацией небольших проектов, а также обеспечить более гибкий механизм оценки других программ. Все это сопровождалось сокращением числа инструментов, используемых для финансирования региональной политики ЕС, и уменьшением перечня основных целей политики для большей прозрачности всех мер по поддержке проблемных территорий в разных странах Евросоюза.

В настоящее время ассигнования на региональную политику ЕС, получившую название «политики сплочения», осуществляются через три финансовых инструмента – структурные фонды ЕФРР и ЕСФ, а также созданный в 1993 г. под давлением 4 наименее развитых на тот момент стран ЕС Фонд сплочения. Средства из него получают страны, чей валовой национальный доход (ВНД) на душу населения не превышает 90% от среднего по ЕС – все 12 «новых» членов, Греция и Португалия. Для Испании введен переходный период, так как она удовлетворяет критерию в рамках ЕС-15, но не ЕС-25, а Ирландия полностью прекратила получать средства фонда в 2003 г. Структурные фонды нацелены на сокращение региональных различий (через ЕФРР также осуществляется поддержка трансграничного и транснационального регионального сотрудничества), а Фонд сплочения – на уменьшение различий между странами⁵. Фонд сплочения финансирует проекты в таких сферах, как трансъевропейские транспортные сети, охрана ок-

⁵ См.: Cohesion Policy 2007–13. Commentaries and official texts // Guide. January 2007 (<http://ec.europa.eu>).

ружающей среды, а с недавних пор и альтернативная энергетика, причем до 2007 г. он действовал автономно от структурных фондов. Кроме того, для регионов стран-кандидатов на вступление в ЕС работает Инструмент помощи перед вступлением, заменивший собой все фонды, содействовавшие ранее подготовке расширения ЕС на Восток.

До 2007 г. для региональной политики ЕС использовались и другие структурные фонды. Теперь Европейский аграрный фонд развития сельской местности (образован в ходе реорганизации Европейского фонда сельскохозяйственного управления и гарантий⁶) и Европейский фонд рыболовства (бывший Финансовый инструмент регулирования рыболовства, созданный в 90-е годы) полностью интегрированы соответственно в общую аграрную и общую рыболовную политику ЕС. Однако их деятельность по-прежнему оказывает опосредованное влияние на региональное развитие⁷. Приоритетными целями первого из них на период 2007–2013 гг. являются: 1) повышение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства, 2) улучшение состояния окружающей среды и сельских ландшафтов, 3) повышение качества жизни в сельской местности и диверсификация экономики аграрных районов, 4) расширение возможностей для занятости в сельской местности, 5) согласованность с национальными планами развития аграрных регионов, 6) синергия с наднациональной региональной политикой ЕС⁸. Целями Европейского фонда рыболовства стали адаптация рыболовного флота ЕС к современным условиям работы, содействие развитию аквакультуры и перерабатывающих производств рыбной отрасли, нацеленные на достижение устойчивости окружающей среды коллективные действия, достижение устойчивого развития прибрежных рыболовных зон и техническая помощь⁹. Исключение этих фондов из системы региональной политики ЕС упростило функционирование последней, повысив ее эффективность. Одновременно укрепились соответствующие направления общей отраслевой политики ЕС.

Что касается основных целей наднациональной региональной политики ЕС, то с 1989 г. осуществлен полный переход к «индикативному методу» предоставления ресурсов в зависимости от принадлежности района к той или иной группе «проблемных территорий», соответствующей конкретной цели региональной политики. Одновременно произошел отказ от всех ранее существовавших региональных программ, кроме межгосударственных (так называемых специальных инициатив). На период 1989–1993 гг. было определено 5 целей. Вкратце их характер выглядел так: «цель 1» – содействие развитию и корректировке структуры отстающих регионов (выделенных на основе размера ВВП на душу населения в границах регионов NUTS 2-го уровня); «цель 2» – конверсия регионов, пограничных районов или частей регионов (в том числе зон занятости и городских общин), серьезно пострадавших от промышленного спада (определялись преимущественно в границах регионов NUTS 3-го уровня вне ареала действия «цели 1» по комплексу показателей на рынке труда); «цель 3» – борьба с застойной безработицей и облегчение вступления в трудовую жизнь молодежи и людей, вытесненных с рынка труда, обеспечение равных возможностей для занятости мужчин и женщин; «цель 4» – создание благоприятных условий для адаптации рабочих к отраслевым изменениям и переменам в производственных системах; «цель 5» – содействие сельскому развитию: (а) – посредством ускорения перестройки структуры сельскохозяйственного производства в рамках реформы общей аграрной политики, а также обеспечения модернизации и структурных изменений в рыбной промышленности; (б) – путем содействия развитию и корректировке структуры аграрных регионов. В 1995 г. по требованию присоединившихся к ЕС Финляндии и Швеции, которые в противном случае не получали какой-либо ощу-

⁶ Этот фонд наиболее известен своей французской аббревиатурой *FEOGA* (по-английски – *EAGGF*).

⁷ Косвенно стимулирует региональное развитие также деятельность Европейского инвестиционного банка (так как этот финансовый институт значительную часть своей деятельности на протяжении всей истории существования ЕС осуществлял в проблемных регионах) и созданного в 2002 г. Фонда солидарности ЕС, предназначенного для борьбы с последствиями природных катастроф.

⁸ См.: Council Decision 2006/144/EC of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013).

⁹ См.: Council Regulation (EC) №1198/2006 of 27 July 2006 on the European Fisheries Fund.

тимой выгоды от наднациональной региональной политики, введена «цель 6» – развитие и перестройка структуры регионов с исключительно низкой (менее 8 человек на 1 кв. км) плотностью населения. Свыше 2/3 ассигнований ЕС на региональную политику приходилось на «цель 1», зато мероприятия в рамках не имевших прямой региональной привязки «цели 3» и «цели 4» дополнялись финансированием в рамках общей социальной политики, а «цели 5а» – общей аграрной политики ЕС.

Выбор в качестве ключевых критериев отбора регионов, которым требуется поддержка, ВВП на душу населения и длительной безработицы связано с исследованием специальной комиссии ЕС, проводившей в 1981 г. анализ влияния разных факторов на остроту региональных проблем. Рассматривались такие показатели, как миграционный баланс, коэффициент прироста населения в трудоспособном возрасте, структура занятости, уровень безработицы, степень распространения неполной занятости в сельском хозяйстве, ВВП на душу населения, производительность труда, уровень инвестиционной активности, уровень периферийности, динамика ВВП на душу населения за 10 лет. Оказалось, что 3/4 региональных различий в ЕС определяют 3 фактора: слабое экономическое развитие, обусловленное периферийностью, несбалансированный рынок труда и низкий уровень трудовой активности, не обеспечивающие рациональное использование трудовых ресурсов региона. Тем не менее в начале 90-х годов в рамках региональной политики ЕС было значительно расширено число специальных инициатив Сообщества. К действовавшим добавились новые межгосударственные программы: «Решар» (стимулирование угледобывающих районов), «Энвирег» (вторичное использование пресной воды в средиземноморских регионах), «Интеррег» (перепрофилирование отраслевых структур приграничных территорий по мере создания единого внутреннего рынка в ЕС), «Реджис» (диверсификация экономики на удаленных островах стран ЕС), «Реген» (создание сетей электро- и газоснабжения в периферийных регионах), «Юроформ» (поощрение сотрудничества между структурно-слабыми территориями в области профессионального образования), «Страйд» (вклад в развитие научно-технического потенциала слаборазвитых районов), «Призма» (обеспечение регионам возможностей подключения к создающемуся в рамках ЕС единому рынку государственных заказов), «Телематик» (внедрение принципиально новой системы телекоммуникаций в депрессивных районах), «Лидер» (стимулирование отраслевой диверсификации сельских районов)¹⁰.

В период 1994–1999 гг. общее число специальных инициатив сократилось до 13. Продлена была лишь часть ранее действовавших инициатив («Резидер II», «Решар II», «Интеррег II», «Реджис II», «Лидер II»). Зато появился ряд новых программ: нацеленная на социально-экономическое оздоровление городов и близлежащих территорий «Урбан», призванная содействовать урегулированию конфликта в Северной Ирландии «Мир» (*Peace*), поощряющая экономическую диверсификацию зависящих от рыболовства территорий «Песка», поддерживающая подверженные конъюнктурным колебаниям регионы текстильной отрасли «Ретекс», помогающая рабочей силе адаптироваться к структурным сдвигам и информационному обществу «Адапт», обеспечивающая диверсификацию хозяйства районов с доминированием военно-промышленного комплекса «Конвер», а также «Занятость» и «Малые и средние предприятия». При этом инициатива «Интеррег» была фактически разделена на три части: А – трансграничное сотрудничество, В – энергетические сети, С – кооперация в сфере регионального планирования.

В свете предстоявшего расширения ЕС за счет менее развитых стран ЦВЕ на период 2000–2006 гг. число целей было сокращено. Регионы, отстающие в развитии, были включены в ареал действия «цели 1» (причем в наименее развитых странах средства четырех структурных фондов дополнялись ассигнованиями Фонда сплочения). Кроме того, Европейский фонд сельскохозяйственного управления и гарантий и Финансовый инструмент регулирования рыболовства поддерживали часть мероприятия по развитию и структурной перестройке районов вне ареала «цели 1», базовым критерием отнесения к которому служит ВВП региона на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС (при

¹⁰ Подробнее см.: Кузнецова О.В. Указ. соч. С. 261–262.

расчете за три года по ППС), что, по сути, означало существование дополнительной цели региональной политики ЕС¹¹. Также формально к «цели 1» причислялись небольшая программа для береговой зоны Швеции и инициатива «Мир II» в Северной Ирландии. Зоны экономической и социальной конверсии были отнесены к «цели 2» (объединившей районы прежних «цели 2» и «цели 5b», а также другие территории, нуждающиеся в экономической диверсификации, вне ареала «цели 1»). Мероприятия «цели 2» финансировали два структурных фонда – ЕФРР и ЕСФ (в Испании – также Фонд сплочения). Для успешно сокративших разрыв в уровне развития регионов, удовлетворявших лишь в 1994–1999 гг. критериям «цели 1», «цели 2» или «цели 5b», был введен переходный период с уменьшенным финансированием (*Phasing-out*). Кроме того, ЕСФ поддерживал программы переобучения и другие мероприятия в сфере занятости в рамках «цели 3» (заменила прежние «цели 3» и «цели 4»). Таким образом, ЕС преодолел негативные последствия ряда решений, принятых вразрез с правилами региональной политики на основе компромисса со странами-членами, особенно вновь присоединившимися.

Число специальных инициатив ЕС также было сокращено – до 4: «Интеррег III», «Урбан II», «Лидер+» и нацеленная на устранение неравенства в отношении доступа на рынок труда новая инициатива «Иквэл». При этом межгосударственная программа «Интеррег» по-прежнему распадалась на три направления, но уже другого содержания: А – трансграничное, В – транснациональное, С – межрегиональное сотрудничество.

В 2007–2013 гг. осталось три основных цели – «конвергенция» (бывшая «цель 1»), «региональная конкурентоспособность и занятость» (объединившая «цели 2» и «цели 3») и «европейское территориальное сотрудничество» (основано на инициативе «Интеррег»¹²). В связи с уменьшением после расширения на Восток среднего по Евросоюзу ВВП на душу населения возник статистический эффект, потребовавший переходного периода хотя бы с урезанной помощью для регионов, где ВВП на душу населения в рамках ЕС-15 ниже 75% от среднего, а в ЕС-25 – выше 75%. Программы первых двух целей реализуются в границах регионов NUTS 2-го уровня, тогда как цели «европейское территориальное сотрудничество» – в регионах NUTS 3-го уровня в пределах 150-километровой приграничной зоны (включая морские границы), а также в рамках 13 масштабных ареалов транснациональной кооперации¹³.

2.3. Региональная политика Евросоюза в период 2000–2006 гг.

Из 265 млрд. евро (в ценах 1999 г.), направленных фондами ЕС на региональную политику в период 2000–2006 гг., структурные фонды ассигновали на территории Евросоюза 195 млрд. евро, а 25,6 млрд. составили средства Фонда сплочения. Еще 8 млрд. евро было дополнительно выделено Еврокомиссией в марте 2004 г. для всех успешно действовавших программ с целью адаптации к самому масштабному в истории ЕС расширению. Остальные средства были связаны с деятельностью трех финансовых инструментов в странах-кандидатах на вступление (включая специально созданный в 1999 г. Инструмент структурной политики перед присоединением к ЕС). После интеграции в Евросоюз 10 «новых» членов получили уже в рамках обычных мероприятий региональной политики ЕС 14,1 млрд. евро от структурных фондов и 7,6 млрд. – от Фонда сплочения (соответственно 7% и 30% их средств, предназначенных на весь 7-летний период)¹⁴.

¹¹ Указание на фактическое существование в период 2000–2006 гг. четырех, а не трех целей региональной политики ЕС см.: Cohesion Policy 2007–13. Commentaries and official texts. P. 10.

¹² В рамках этой цели интегрирован также ряд мероприятий инициатив «Урбан» и «Иквэл», тогда как другая их часть включена в программы первых двух целей региональной политики ЕС. Мероприятия инициативы «Лидер» были полностью включены в общую аграрную политику ЕС.

¹³ К ним относятся Северная периферия, Балтийский регион, Северо-Западная Европа, Североморский регион, Атлантическое побережье, Юго-Западная Европа, Альпийский регион, Восточно-Центральная Европа, Средиземноморье, Юго-Восточная Европа, Азорские острова – Мадейра – Канарские острова, а также заморские зоны Индийского океана и Карибского бассейна.

¹⁴ См.: The European Structural Funds. A Solidarity Policy (<http://europa.eu/pol/reg>). В текущем периоде на «новые» страны ЕС приходится уже 51% всех ассигнований фондов ЕС на региональную политику.

В рассматриваемый период наднациональная региональная политика ЕС во многих странах-членах превратилась в ключевой элемент национальной региональной политики. Формально ЕС лишь побуждал государства участвовать в достижении основных приоритетов общей региональной политики Сообщества через софинансирование программ, не запрещая содействовать также реализации собственных приоритетов регионального развития (хотя и ограничивал страны через введение лимитов на суммарный размер ареалов помощи и т.п.). Однако реально в ряде стран ЕС почти все регулирование социально-экономического развития территорий стало сводиться к разработке программ регионального развития для дальнейшей их реализации совместно с ЕС.

Основная часть финансирования – 151 млрд. евро – пришлась на «цель 1», ареал которой охватил почти 70 регионов NUTS 2-го уровня в 13 «старых» членах ЕС и большинство регионов «новых» членов (кроме Кипра), так что удельный их вес по численности населения превысил 1/3 (как и в 1994–1999 гг.). Как показывает опыт региональной политики разных стран, именно такой охват территорий является оптимальным для задачи сглаживания межрегиональных контрастов в уровне развития. Финансирование велось преимущественно на основе операционных программ, а в случае помощи региону размером менее 1 млрд. евро – отдельных программных документов. Средства направлялись на сооружение и модернизацию инфраструктуры, содействие инновациям, развитие информационного общества, приращение человеческого капитала и др. При инвестировании в инфраструктуру вклад структурных фондов обычно превышал вклад национальных бюджетных систем, но не должен был составлять более 75% всего объема капиталовложений. Порог был повышен до 80% в Греции, Португалии, Испании и Ирландии, где действовал Фонд сплочения, и до 85% в заморских департаментах Франции, на Азорских, Мадейра, Канарских и Эгейских островах. Однако при сооружении инфраструктуры, способной приносить доход (например, платных мостов и автострад), предельная доля структурных фондов была снижена до 40% (50% в ареале действия Фонда сплочения), еще до 10% могло быть оказано в форме косвенной помощи ЕС (кредиты, гарантии и т.п.). При оказании в рамках региональных программ инвестиционной помощи компаниям доля участия фондов ЕС определялась национальными правилами поддержки фирм, но была не более 35% (50% в заморских департаментах и на перечисленных выше периферийных островах). Для малых и средних предприятий уровень помощи мог быть повышен на 10 проц. пунктов за счет косвенных методов поддержки¹⁵.

Крупнейшими получателями помощи стали регионы в Испании (за исключением Мадрида и северо-восточных районов), Южной Италии, всей Греции и Восточной Германии (без западной части Берлина). Кроме того, мероприятия «цели 1» охватили целиком страны Балтии, Польшу, Венгрию и Словению, а также Чехию без Праги, Словакию без Братиславского края, многие районы Португалии, Ирландии и др. Особо нужно отметить отнесение к цели наиболее удаленных регионов (заморских департаментов Франции, португальских островных автономий и испанских Канарских островов) и малонаселенных северных регионов Швеции и Финляндии (ареал бывшей «цели 6», включая район береговой зоны), для которых критерий ВВП на душу населения в расчет не брался. Специальная инициатива «Мир II» для Северной Ирландии также с 2000 г. стала составной частью «цели 1». Переходный период был введен для Восточного Берлина, Лиссабона и долины Тежу, бельгийской провинции Эно, испанской Кантабрии, Корсики и трех небольших округов во Франции, итальянской области Молизе, ирландских Юга и Востока, нидерландского Флеволанда, Северной Ирландии, Хайленда и Островов в Великобритании – регионов, успешно решивших задачу конвергенции к концу 90-х годов.

Эффективность мероприятий ключевой «цели 1», задачи которой среди других целей региональной политики ЕС в наименьшей степени трансформировались с 1989 г., можно оценивать по-разному. С одной стороны, наблюдаемые темпы конвергенции регионов невелики, а происходящие структурные сдвиги в экономике отдельных территорий не всегда оптимальные. С другой стороны, как показывают расчеты ряда экспертов,

¹⁵ См.: Provisions and Instruments of Regional Policy. Objective 1 (<http://europa.eu/pol/reg>).

без помощи ЕС многие проблемные районы, особенно в Португалии и Греции, а также в Южной Италии и Восточной Германии, характеризовались бы еще более вялой хозяйственной динамикой. Если же учесть, что программы ЕС инициировали софинансирование из других источников, в том числе частных, которые при других обстоятельствах не работали бы на рост регионов «цели 1», выигрыш поддерживаемых территорий оказывается еще больше. Нельзя забывать и позитивный социальный эффект от создания сотен тысяч новых рабочих мест. Правда, нужно учитывать, что на мероприятия «цели 1» выделялись колоссальные средства (так, в Португалии и Греции ассигнования фондов ЕС превышали 2% ВВП страны). При этом свыше 1/4 средств в итоге направлялось на закупку оборудования и других товаров, оплату услуг за пределами ареала «цели 1»¹⁶.

На «цель 2» фондами ЕС было выделено 22,2 млрд. евро. Доля финансирования ЕФРР и ЕСФ, как правило, составляла не более 50% инвестиций, но по крайней мере 25% расходов системы общественных финансов. При строительстве инфраструктуры, способной приносить доход, максимальная доля фондов была снижена до 25%, но еще до 10% могло приходиться на косвенную помощь ЕС. При оказании инвестиционной помощи компаниям доля участия структурных фондов определялась национальными правилами поддержки фирм, но была не более 15%. Для малых и средних предприятий, как и в рамках «цели 1», уровень помощи мог быть повышен на 10 проц. пунктов за счет косвенных методов финансовой поддержки. Помощь распределялась вне ареала «цели 1» между территориями четырех типов – 1) регионами NUTS 3-го уровня с безработицей выше среднего по ЕС (в расчете за 3 года), долей занятых в промышленности не ниже среднего по ЕС (начиная с 1985 г.) и постоянным сокращением промышленного персонала в течение ряда лет; 2) регионами NUTS 3-го уровня с плотностью населения менее 100 чел. на 1 кв. км или с долей занятых в сельском хозяйстве по крайней мере вдвое большей средней по ЕС (начиная с 1985 г.) и безработицей выше среднего по ЕС (в расчете за 3 года) или депопуляцией населения (с 1985 г.); 3) городскими ареалами с долгосрочной безработицей, плохими жилищными условиями, неблагоприятной экологической обстановкой, высокой преступностью, ограниченными возможностями для получения образования; 4) депрессивными прибрежными зонами рыболовства¹⁷.

Максимальный объем финансирования в рамках «цели 2» пришелся на регионы Франции и Великобритании, выделялись также Германия, Испания и Италия. Если рассматривать долю охваченных мероприятиями цели 96 территорий «старых» членов в численности населения ЕС-15, то при 18%-ном среднем уровне показатель достиг в Финляндии и Франции 31% (предельный порог для стран-членов), в Люксембурге – 28%, а Австрии – 25% (зато в Дании – только 10%). В «новых» членах доминировали регионы «цели 1», а мероприятия «цели 2» начали реализовываться лишь в Чехии и Словакии (где ими была охвачена территория с менее чем 4% населения) и на Кипре (28%).

Ассигнования на «цель 3» составили 24,2 млрд. евро. Мероприятия, связанные главным образом с образовательными проектами, реализовывались в самых разных регионах за пределами ареала «цели 1» (где аналогичные мероприятия были интегрированы в региональные операционные программы). Доля финансирования ЕС составляла не более 50% инвестиций, но не менее 25% расходов системы общественных финансов. Крупнейшими получателями средств стали Великобритания, Германия и Франция. Объединение с 2007 г. «цели 2» и «цели 3» при очередной заметной трансформации содержания проводимых в их рамках мероприятий региональной политики, по-видимому, свидетельствует о признании их меньшей эффективности по сравнению с «целью 1».

Бюджет специальной инициативы «Интеррег» достиг 5,3 млрд. евро, «Иквэл» – 3,1 млрд., «Лидер» – 2,0 млрд., «Урбан» – 0,7 млрд., а экспериментальной инициативы по рыболовству – 1,1 млрд. евро. Основными получателями средств для развития трансграничного сотрудничества в рамках инициативы «Интеррег» стали регионы NUTS

¹⁶ Подробнее см.: The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the Period 2000–2006 // Final Report to the Directorate-General for Regional Policies. European Commission (<http://europa.eu/pol/reg>).

¹⁷ См.: Provisions and Instruments of Regional Policy. Objective 2 (<http://europa.eu/pol/reg>).

3-го уровня в Испании, Германии, Греции, Италии и Франции. Доля «новых» стран ЕС составила только 8%. Несмотря на небольшие средства этой инициативы (около 80 млн. евро на каждую программу, причем доля ЕФРР доходила до 75% в ареале «цели 1» и 50% в других регионах), эффект от их реализации оказался весьма высок: 1,65 евро на 1 вложенный евро. Европейские регионы предприняли совместные действия по развитию эффективной и устойчивой транспортной системы, доступу населения к информации, защите природных ресурсов и сотрудничеству между городскими и сельскими регионами. «Эффекты границ» были снижены и люди вместе с бизнесом на приграничных территориях получили больше благ от общих стратегий развития. Основная часть расходов пошла на развитие транспорта. Заметную роль играли поддержка межрегиональных сетей, на которые в последние годы возлагаются особые надежды, стимулирование туризма и помощь малым фирмам. Инициатива «Иквэл» стала полем для экспериментов ЕСФ, а «Лидер» – Европейского фонда сельскохозяйственного управления и гарантий. В частности, разрабатывались способы адекватной реакции на специфические проблемы (например, интеграция в европейское общество беженцев в случае «Иквэл»). Самая маленькая по размеру бюджета инициатива «Урбан» также имела ощутимое влияние, распространив свое действие на 70 небольших городов с населением 2,2 млн. чел. В отличие от реформы «цели 2» и «цели 3» отмена специальных инициатив на новом этапе региональной политики, на наш взгляд, не может объясняться их неэффективностью. Напротив, они внесли заметный вклад в совершенствование мер данного направления наднациональной политики и просто были «принесены в жертву» стремлению максимально упростить всю систему региональной политики Сообщества.

2.4. Новый этап региональной политики ЕС: период 2007–2013 гг.

В 2007–2013 гг. в рамках региональной политики ЕС (политики сплочения) планируется выделить 347,4 млрд. евро (в ценах 2007 г., тогда как в ценах 2004 г. показатель равен 308 млрд.). Из этих средств 81,5% пойдет на мероприятия цели «конвергенция» (57,5% в регионы NUTS 2-го уровня с ВВП на душу населения меньше 75% от среднего по ЕС; 4% – в регионы *Phasing-out*, где введен переходный режим из-за статистического эффекта расширения ЕС; 20% – дополнительно для ареала действия Фонда сплочения). Доля ассигнований на цель «региональная конкурентоспособность и занятость» составит 16%, причем 3,4% приходится на регионы, до 2007 г. относившиеся к переходному режиму ареала «цели 1» (теперь это режим *Phasing-in*). Удельный вес цели «европейское территориальное сотрудничество» достигнет 2,5% (1,8% – трансграничное, а 0,5% – транснациональное сотрудничество, еще по 0,1% – межрегиональная / сетевая кооперация и инициатива «Мир» для Северной Ирландии)¹⁸. Финансирование политики сплочения осуществляется в рамках нескольких сотен операционных программ, объединяющих 2 млн. проектов разной направленности¹⁹. Фактическое выделение средств происходит в три этапа – небольшие авансовые платежи, ассигнования в процессе реализации проекта и подводящие баланс завершающие платежи на основе представленных на уровень ЕС документов о расходах (принимаются до конца 2015 г., то есть в течение 2 лет по завершении 7-летней перспективы). Ведущими получателями помощи ЕС станут регионы Польши, которая заметно опережает другие страны (см. табл. 2.1).

Содержание и критерии цели «конвергенция» и прежней «цели 1» принципиально не отличаются, однако финансирование заметно перераспределилось в пользу «новых» стран-членов из ЦВЕ. В период 2007–2013 гг. к ареалу цели отнесены территории, на которых проживает чуть больше 1/3 всего населения ЕС. Расчет ВВП проводился по данным 2000–2002 гг. в границах ЕС-25. Распределение ассигнований между регионами

¹⁸ См.: Cohesion Policy 2007–13. Commentaries and official texts. P. 24.

¹⁹ Однако не менее 60% средств в рамках мероприятий цели «конвергенция» и 75% – цели «региональная конкурентоспособность и занятость» должно соответствовать установленным документами ЕС приоритетам, отвечающим задачам Лиссабонской стратегии (содействие инновациям и информационному обществу, совершенствование инфраструктуры, улучшение человеческого капитала и др.).

происходит по сложной схеме и зависит главным образом от численности их населения и степени отставания по ВВП на душу населения от среднего по ЕС уровня. Дополнительно учитываются ВНД на душу населения стран, где находятся данные регионы (выделено три группы: ниже 82%, 82–99% и выше 99% от среднего по ЕС), и безработица.

Таблица 2.1

Распределение средств региональной политики ЕС по странам в 2007–2013 гг.

Страна	«Конвергенция»			«Региональная конкурентоспособность и занятость» (включая регионы, покинувшие ареал «цели 1»), млн. евро	«Европейское территориальное сотрудничество», млн. евро	Всего	
	Конвергенция по ВВП, млн. евро	Переходный режим, млн. евро	Фонд сплочения, млн. евро			млн. евро	%
Польша	44 377	–	22 176	–	731	67 284	19,4
Испания	21 054	1 583	3 543	8 477	559	35 217	10,1
Италия	21 211	430	–	6 325	846	28 812	8,3
Чехия	17 064	–	8 819	419	389	26 692	7,7
Германия	11 864	4 215	–	9 409	851	26 340	7,6
Венгрия	14 248	–	8 642	2 031	386	25 307	7,3
Португалия	17 133	280	3 060	938	99	21 511	6,2
Греция	9 420	6 458	3 697	635	210	20 420	5,9
Румыния	12 661	–	6 552	–	455	19 668	5,7
Франция	3 191	–	–	10 257	872	14 319	4,1
Словакия	7 013	–	3 899	449	227	11 588	3,3
Великобритания	2 738	174	–	6 979	722	10 613	3,1
Литва	4 470	–	2 305	–	109	6 885	2,0
Болгария	4 391	–	2 283	–	179	6 853	2,0
Латвия	2 991	–	1 540	–	90	4 620	1,3
Словения	2 689	–	1 412	–	104	4 205	1,2
Эстония	2 252	–	1 152	–	52	3 456	1,0
Бельгия	–	638	–	1 425	194	2 258	0,6
Нидерланды	–	–	–	1 660	247	1 907	0,5
Швеция	–	–	–	1 626	265	1 891	0,5
Финляндия	–	–	–	1 596	120	1 716	0,5
Австрия	–	177	–	1 027	257	1 461	0,4
Ирландия	–	–	–	750	151	901	0,3
Мальта	556	–	284	–	15	855	0,2
Кипр	–	–	213	399	28	640	0,2
Дания	–	–	–	510	103	613	0,2
Люксембург	–	–	–	50	15	65	0,0
Межрегиональная кооперация	–	–	–	–	445	445	0,1
Техпомощь	–	–	–	–	–	868	0,2
Всего	199 322	13 955	69 578	54 965	8 723	347 410	100,0

Источник: Cohesion Policy 2007–13. Commentaries and official texts. P. 25.

Кроме того, существуют дополнительные условия для ряда регионов и особые правила финансирования при переходном режиме (как и в случае цели «региональная конкурентоспособность и занятость»). Для цели «конвергенция» этот режим введен для 16 регионов – бельгийской провинции Эно, западногерманского Люнебурга и восточно-

германских округов Бранденбург – Юго-запад, Лейпциг, Галле (реорганизован в 2008 г.), греческих Аттики, Западной и Центральной Македонии, испанских Астурии, Мурсии, Селты и Мелильи, итальянской Базиликаты, австрийского Бургенланда, португальского Алгарви и британского Хайленда и Островов. Региональные операционные программы цели «конвергенция» действуют на всей территории Болгарии, Румынии, стран Балтии, Польши, Словении, Мальты, Чехии (кроме Праги), Словакии (кроме Братиславского края), Венгрии (кроме Центральной), в заморских департаментах Франции, а также помимо названных регионов переходного режима во всех остальных регионах Греции (за исключением Средней Греции и Эгейского Юга) и Восточной Германии без Берлина, в португальских регионах Север, Центр, Алентежу и Азорские острова, испанских Галисии, Кастилии-Ла-Манча, Эстремадуре, Андалусии, итальянских Апулии, Калабрии, Кампании и Сицилии, британских Корнуолле и островах Силли, Западном Уэльсе и Долинах.

В отличие от предыдущей 7-летней финансовой перспективы другая основная цель региональной политики ЕС – «региональная конкурентоспособность и занятость» – также реализуется в рамках программ для регионов NUTS 2-го (а не 3-го) уровня. При этом формально в ареал данной цели вошла вся территория ЕС, не отнесенная к ареалу цели «конвергенция». Это связано с тем, что в региональной политике ЕС произошел сдвиг от почти исключительной поддержки проблемных территорий к сочетанию остающихся приоритетными задач конвергенции с задачей придания динамики экономике всех европейских регионов. Однако речь, на наш взгляд, идет все-таки не о внедрении (пусть частичном) концепции полюсов роста, которая противодействует идеям сглаживания межрегиональных контрастов. Скорее наблюдается желание предотвратить обострение социальных и экономических проблем не только в районах со старой хозяйственной структурой, но и в регионах, которые без поддержки ЕС могут при растущей глобальной конкуренции быстро перейти из разряда успешных в категорию депрессивных. Распределение ассигнований ЕФРР и ЕСФ между отдельными регионами проводится с учетом численности населения (вес индикатора – 0,5), количества безработных в регионах NUTS 3-го уровня с уровнем безработицы выше среднего по ареалу цели (0,2), количества рабочих мест, необходимых для достижения 70%-ной занятости (0,15), числа занятых с низким образовательным уровнем (0,1) и низкой плотности населения (0,05). Далее делается 5%-ная поправка на уровень ВВП на душу населения (вычитание при уровне выше среднего по ареалу, прибавка – при уровне ниже среднего). Однако итоговая сумма по любой из стран не может быть меньше 3/4 уровня ассигнований в 2006 г. В итоге наибольшее финансирование приходится на Францию, Германию и Испанию.

Третья цель – «европейское территориальное сотрудничество» – хотя и привлекает наименьшее финансирование, является единственной целью, реализуемой во всех странах ЕС. Размер ассигнований зависит преимущественно от численности населения регионов NUTS 3-го уровня, участвующих в программах сотрудничества.

В целом было решено установить «потолок» ежегодно выделяемых средств для «новых» стран ЕС в размере 4% от национальных ВВП из соображений о низкой поглощающей способности их финансовых систем. Такой объем помощи может принять страна без значительного увеличения инфляции и существенного давления на госбюджет.

Для периода 2007–2013 гг. заметно изменились правила финансирования операционных программ (размер авансового финансирования и т.п.). При этом установлены следующие уровни предельного совокупного участия фондов ЕС в программах:

- 85% для всех трех фондов – в странах, где ВВП на душу населения в 2001–2003 гг. оказался ниже 85% от среднего по ЕС-25 (все «новые» члены, Греция и Португалия), а также для программ территориального сотрудничества, если хотя бы один участник удовлетворяет данному критерию;
- 85% для Фонда сплочения; 80% для ЕФРР и ЕСФ в ареале цели «конвергенция» и регионах цели «региональная конкурентоспособность и занятость» с переходным режимом (*Phasing-in*); 50% для ЕФРР и ЕСФ на территории остальных регионов – в Испании (откуда постепенно уходит Фонд сплочения);

- 75% для ЕФРР и ЕСФ в ареале цели «конвергенция» – в странах, где не действует Фонд сплочения, а также для программ территориального сотрудничества, где во всех регионах-участниках, относящихся к территории Евросоюза, ВВП превышает 85% от среднего для ЕС показателя;
- 50% для ЕФРР и ЕСФ в ареале цели «региональная конкурентоспособность и занятость» – в странах, где не действует Фонд сплочения²⁰.

Стоит особо отметить технические программы, в которых участвует группа Европейского инвестиционного банка. Они призваны улучшить разработку региональных проектов и повысить их качество с целью создания дополнительной добавленной стоимости при использовании средств фондов ЕС. Например, программа «Совместная помощь для поддержки проектов в европейских регионах» (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions, JASPERS*) должна помочь странам ЕС в подготовке качественных проектов на всех этапах их разработки, начиная с плана проекта и заканчивая получением конечной помощи. Функционирует также ряд других программ.

В качестве ответа на мировой экономический кризис осенью 2008 г. Еврокомиссия предложила более гибкие схемы использования ассигнований фондов ЕС на программы региональной политики. В частности, по отдельным проектам в 2009 г. допускается за счет фондов ЕС обеспечивать 100% инвестиций, так как обязательный национальный вклад на уровне 15–50% (в зависимости от типа региона помощи) может быть достигнут в среднем за текущий период после 2010 г. Кроме того, было решено расширить авансовые (до выделения национального софинансирования) платежи. Традиционно в первые два года новой финансовой перспективы регионы заканчивают расходовать средства предыдущего периода, а многие новые проекты не успевают стартовать, пройдя все процедуры согласования. За 2007–2008 гг. авансовые платежи ЕФРР и ЕСФ, как и было предусмотрено, составили лишь 5% всех предполагаемых ассигнований, а Фонда сплочения – 5% в «старых» странах-членах и 6,5% в «новых». В итоге на региональную политику в рамках новой финансовой перспективы было выделено из фондов ЕС 18 млрд. евро. В 2009 г. изначально планировалось добавить еще 5 млрд. евро, но теперь авансовые платежи за год составят 11,25 млрд. евро²¹. Кроме того, увеличены на 25% расходы на техпомощь в рамках программы *JASPERS* и ускорена процедура запуска финансирования новых проектов. В начале 2009 г. допустимый предел переброски средств внутри операционной программы с одной приоритетной задачи на другую повышен с 2% до 10% изначально предусмотренных средств. Помимо этого, объявлено о продлении срока завершения расходования средств предыдущей финансовой перспективы (до 30 июня 2009 г. для структурных фондов и до конца 2010 г. для Фонда сплочения). Поскольку уже было востребовано лишь 87,5% предусмотренных на 2000–2006 гг. ассигнований на нужды региональной политики, это решение коснулось 385 из 555 программ²².

Возможно в течение 2009–2010 гг. будут приняты и некоторые другие дополнительные меры, однако кардинального пересмотра наднациональной региональной политики до принятия новой финансовой перспективы ЕС в 2013 г. нами не ожидается, какие бы последствия не имел мировой кризис. Дело в том, что региональная политика ЕС очень сильно увязана с политикой регулирования территориального развития, проводимой странами-членами. При этом ситуация в отдельных государствах в принципе заметно различается – и по характеру существующих региональных проблем, и по возможностям осуществления самостоятельной региональной политики, и по специфике используемого инструментария, что более подробно рассматривается в следующих главах.

²⁰ Подробнее см.: Council Regulation (EC) №1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) №1260/1999.

²¹ См.: Road to Recovery: the Cohesion Package – Questions and Answers on the Contribution of Cohesion Policy to the European Economic Recovery Plan. – Brussels, 26 November 2008 (MEMO/08/740).

²² См.: Commission Increases Flexibility of Structural Funds in Response to Financial Crisis. – Brussels, 24 February 2009 (IP/09/310).

Глава 3. Германия: детально разработанная система региональной политики

Германия относится к числу важнейших получателей средств в рамках региональной политики ЕС и одновременно сохраняет масштабное регулирование территориального развития на национальном уровне. При этом региональная политика в ФРГ имеет большие традиции, которые к тому же оказали существенное влияние на эволюцию принципов и методов региональной политики всего ЕС. Среди нескольких важных причин заметной роли государственного воздействия на региональное развитие в ФРГ следует выделить прежде всего федеративное устройство, которое корнями уходит в саму историю создания общегерманского государства. С одной стороны, в рамках федерации предпринимаются усилия по сглаживанию межрегиональных контрастов, причем наряду с региональной структурной политикой осуществляется и значительное текущее выравнивание бюджетной обеспеченности федеральных земель¹. С другой стороны, сами земли, которых сейчас в стране 16, активно воздействуют на территориальное развитие. Более того, их роль в региональной политике, в отличие от уровня федерации, по мере развития наднационального регулирования в ЕС особо не сокращается.

В 90-е годы актуальность региональной политики усилилась в результате воссоединения Германии после более чем 40-летнего раскола страны, поскольку перед государством встала задача подъема новых восточных земель с целью преодоления разрыва в уровне социально-экономического развития между Западной Германией и территорией бывшей ГДР. Тем не менее значительная национальная региональная политика в ФРГ проводится на территории не только новых, но и старых федеральных земель. На наш взгляд, в немалой степени это определяется своеобразием германского регионализма, который сохраняется даже в условиях углубления европейской интеграции.

3.1. Истоки активного регулирования регионального развития в Германии

Как и многие другие страны, в период Средневековья Германия характеризовалась феодальной раздробленностью, которая сохранялась значительно дольше, чем, например, во Франции, Великобритании или Испании. Вместе с тем при наличии многочисленных германских государств, включая довольно крупные королевства и герцогства, и сильно различающихся диалектах немецкого языка в разных регионах у населения сохранялось чувство принадлежности к одному народу, формально объединенному в рамках политически аморфной Священной Римской империи. В результате на территории Германии постепенно формировался многоуровневый регионализм (см. также главу 1).

Священная Римская империя германской нации (такое наименование стало устойчивым к XV в.) прекратила свое существование лишь в результате наполеоновских войн, однако в 1815 г. на территории немецких земель было создано конфедеративное образование – Германский союз. Он объединил 41 монархию и вольных города (их число несколько сократилось вследствие поглощения ряда мелких государств их соседями к моменту распада Германского союза в 1866 г.). После победы в австро-прусской войне Пруссии удалось в 1866–1871 гг. провести объединение немецких земель без Австрии и образовать Германскую империю во главе с прусским королем. Тем не менее другие монархии и три вольных города сохранили автономию, став субъектами федерации². В

¹ Правда, мероприятия по сокращению различий в уровне доходов региональных бюджетов на душу населения эксперты предпочитают рассматривать отдельно от традиционной региональной политики. Подробнее о межбюджетных отношениях в ФРГ см., например: *Кузнецова О.В.* Территориальное перераспределение финансовых тягот в федеративном государстве (на примере Германии) // Вестник Московского университета. Серия 5. 1994. №2. С. 33–39; *Баранова К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и Сервис, 2000.

² В результате австро-прусской войны 1866 г. к территории Пруссии были присоединены несколько германских государств, включая королевство Ганновер. В 1867 г. во главе с Пруссией 21 государство

результате череды революций в 1918–1919 гг. была образована Веймарская республика, которая осталась союзным государством (официально сохранив даже название Германская империя). Число субъектов федерации сократилось сначала с 24 до 18 земель (*Länder*), включая города-земли, а к 1937 г. – до 16³. При этом абсолютно доминировала Пруссия, где проживало 60% населения Германии, была сосредоточена значительная часть хозяйственного потенциала страны и которая имела решающий вес в общегерманских органах власти. Из других регионов определенную силу имели в основном южные земли – Бавария, Саксония, Вюртемберг и Баден⁴.

Именно в Пруссии и начали проводиться первые мероприятия по регулированию территориального развития. В 1911 г. был основан Целевой союз Большого Берлина для решения задач развития общественного транспорта и уличного планирования. В 1920 г. на его основе создается особая столичная административная единица. В том же году был организован Союз поселений Рурской угольной области с целью совместного планирования мероприятий регионального (межпоселенческого) значения. Особая политика в отношении Рурской области была обусловлена наличием в регионе специфических проблем – значительной нагрузкой на окружающую среду, хаотичным развитием городов при высокой плотности населения и густоте промышленных объектов. Основными задачами в Рурской области стали сохранение и создание рекреационных зон (лесов, лугов, водных пространств и др.), развитие региональной транспортной сети (включая планирование с 1927 г. транзитных дорог), координация градостроительных планов.

В 1925 г. в Германии в оборот вводится термин «организация территории» (*Raumordnung*), который уже через несколько лет приобретает большую популярность в научной литературе и становится основой для реализации пространственно-экономических планов, нацеленных на формирование новой, улучшенной региональной структуры (например, в Силезии). В 1933 г. при одном из германских министерств создается Учреждение планирования поселений, а в 1935 г. организуется Имперское учреждение по организации территории, подчиненное непосредственно канцлеру, начинается расцвет планировочной науки в немецких университетах. В течение 20–30-х годов опыт Рурской области был распространен еще на несколько промышленных районов Пруссии и соседней Саксонии. Наряду с Большим Берлином в 1937 г. особый статус получил Большой Гамбург, объединивший ганзейский город-землю и его прусские пригороды.

В период нацистской диктатуры организация территории приобретает небывалый размах, однако под ней начинает пониматься уже не решение наиболее острых региональных проблем, а масштабное государственное регулирование экономических и социальных процессов в территориальном разрезе. Вместе с тем уже к началу второй мировой войны основная роль в регулировании «регионального развития», среди прочего включившем грабежи и этнические чистки на оккупированных территориях, отходит к СС. Параллельно нацисты упразднили федеративное устройство Германии, разделив ее на 38 округов (*Gau*, в основе которых находились партийные округа НСДАП), к которым в годы войны добавилось еще несколько «имперских» округов, созданных на части аннексированных территорий. Лишь после разгрома нацистской Германии в 1945 г. оккупационные власти восстановили деление страны на земли, хотя и перекроив земельные границы, а также ликвидировав Пруссию как оплот германского империализма.

Вместе с тем полноценной реформы АД в стране провести не удалось. С одной стороны, на базе отдельных провинций Пруссии и смежных с ними небольших земель

(преимущественно небольшие) образовали Северо-Германский союз, к которому позднее присоединились южногерманские королевства Бавария и Вюртемберг, великие герцогства Баден и Гессен.

³ В 1920 г. на месте 7 маленьких княжеств и герцогств была образована земля Тюрингия, в 1929 г. еще одна крошечная земля Вальдек была присоединена к Пруссии, в 1934 г. две соседние земли образовали землю Мекленбург, а в 1937 г. город Любек стал частью Пруссии. Имевший начиная с 1920 г. особый статус Саар по итогам плебисцита 1935 г. окончательно присоединился к Германии.

⁴ При этом население земли Шаумбург-Липпе было почти в 800 раз меньше, чем в Пруссии, а число жителей еще в 7 землях было в 50–250 раз меньше, чем в крупнейшей германской земле. См.: Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich. Sechsfundfünfzigster Jahrgang 1937. – Berlin, 1937. S. 5.

были образованы, например, такие новые крупные земли, как Северный Рейн-Вестфалия, Гессен и Нижняя Саксония (см. Приложение, табл. 4). С другой стороны, осталось несколько земель со слабым экономическим потенциалом (прежде всего вольный ганзейский город Бремен, ставший перевалочной базой американской зоны оккупации внутри британской зоны). Границы субъектов федерации по-прежнему затрудняли развитие экономических связей внутри городских агломераций (особенно полицентрических). На протяжении всей послевоенной истории с разной степенью интенсивности обсуждаются перспективы объединения земель, но реально удалось провести лишь слияние земель Баден, Вюртемберг-Гогенцоллерн и Вюртемберг-Баден в 1951–1952 гг., образовав на юго-западе страны одну из самых мощных земель ФРГ. Другие инициативы встречают противодействие разных политических сил, преследующих свои групповые интересы, но защищенных конституционной системой федеративного государства⁵. Несмотря на провал объединения Берлина и Бранденбурга на референдуме 1996 г., вероятным исходом нового всплеска в текущем десятилетии общественного интереса к реформе германского федерализма может стать объединение ряда экономически слабых земель. Менее вероятно решение проблемы разделенных границами субъектов федерации городских агломераций (Галле-Лейпциг, Людвигсхафен-Мангейм и др.), а кардинальная реформа АТД, на наш взгляд, в обозримой перспективе вообще исключена.

В поверженной и разрушенной Германии задачи организации территории встали очень остро, однако, несмотря на определенные достижения середины 30-х годов, в целом в немецком обществе в конце 40-х годов наблюдалось очень скептическое отношение к какому-либо регулированию территориального развития на государственном уровне. В результате по Основному закону Федеративной Республики, созданной в 1949 г. в составе 11 земель, входивших в три западные зоны оккупации⁶, именно субъекты федерации стали отвечать за организацию территории, тогда как федеральный уровень определял для земель лишь рамочные условия. Первый закон о земельном планировании был принят в 1950 г. в Северном Рейне-Вестфалии, причем государственное земельное планирование разрабатывалось и осуществлялось совместно региональным уровнем власти и существовавшими на уровне общин планировочными сообществами.

Основными задачами организации территории в ФРГ стали развитие поселений, жилищное строительство (в том числе из-за наплыва беженцев с Востока) и восстановление инфраструктуры (причем с учетом раскола страны, поскольку Гамбург и некоторые другие города лишились значительной части своего хозяйственного окружения). Присутствие федерального уровня власти в системе организации территории в ФРГ стало заметно лишь с конца 50-х годов. С 1963 г. раз в несколько лет федеральное правительство публикует доклады об организации территории (последние – в 2000 и 2005 гг.), а в 1965 г. был принят федеральный закон, регулирующий данное направление государственной политики. В следующие десять лет в условиях модернизации модели социального рыночного хозяйства на волне популярности неокейнсианских методов воздействия государства в ФРГ на региональное развитие было значительно расширено. Однако большинство мероприятий общегосударственного планирования территориального развития, как и основная часть других элементов западногерманского «глобального регулирования», к концу 70-х годов показали свою неэффективность⁷.

⁵ Подробнее см., например: *Витковский О.В.* Федерализм против централизма: некоторые политико-географические аспекты и проблемы воссоединения и интеграции Германии // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. 1992. Выпуск 12. С. 78–85.

⁶ Затем три земли образовали Баден-Вюртемберг, а фактически аннексированный в 1946 г. Францией Саар вернулся с 1 января 1957 г. в состав ФРГ. Западный Берлин, имея особый международный юридический статус, де-факто стал еще одной землей. В ГДР, созданной в советской зоне оккупации, в 50-е годы земли были упразднены. Лишь в процессе объединения Германии в 1990 г. 5 восточных земель были восстановлены, а Восточный Берлин стал частью земли Берлин.

⁷ Подробнее см.: *Витковский О.В.* Проблемы региональной политики, организации территории и развитие прикладной географии в ФРГ // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. 1990. Выпуск 11. С. 151–162.

Тем не менее организация территории как направление государственной политики, объединяющее методы оптимизации территориального развития в рамках земельных и региональных программ и планов развития, сохраняется в ФРГ до сих пор. Организация территории даже пережила рост значения в связи с обострением экологических проблем и решением задачи развития инфраструктуры в новых восточных землях. Однако важнее другое – накопленный в рамках мероприятий по организации территории опыт позволил развивать с конца 60-х годов в ФРГ полноценную систему региональной политики, основным элементом которой стала «Совместная задача совершенствования региональной хозяйственной структуры» (далее – «Совместная задача»⁸), сочетающая усилия федерации и земель по регулированию территориального развития в Германии. В частности, при реализации политики организации территории проводится тщательное изучение в разрезе почти 100 планировочных регионов⁹ компонентов пространственной структуры – динамики населения, изменений на рынках труда, развития инфраструктуры, состояния системы расселения. Это позволяет выявлять ключевые проблемы развития территорий в ФРГ, что служит основой для проведения региональной политики.

В современной ФРГ наиболее острой проблемой регионального развития является отставание восточных земель, включая Берлин (хотя столичный статус обеспечивает в городе интенсивное развитие финансовых и деловых услуг, несколько улучшающих общую картину социально-экономического положения). Во всех без исключения новых землях ВВП на душу населения значительно ниже, чем в старых землях (см. Приложение, табл. 4), а производительность труда на Востоке по-прежнему составляет лишь 79% от уровня Западной Германии (правда, в 1991 г. показатель равнялся вообще 45%, а в 1995 г. – 72%)¹⁰. В результате объединения Германии на территории бывшей ГДР была стремительно внедрена экономическая и социальная система западных земель и начались масштабные финансовые вливания с целью быстро поднять хозяйство Востока. Однако это исказило всю постсоциалистическую трансформацию региона, так что восточногерманские предприятия лишились возможности постепенно адаптироваться к конкурентной борьбе с ведущими западными компаниями. При этом характерное для экономики ФРГ чрезмерное регулирование рынков труда еще больше ослабило конкурентоспособность промышленности в новых землях, стимулировав деиндустриализацию, особенно в Мекленбурге-Передней Померании и Бранденбурге¹¹. Это, в свою очередь, обусловило на Востоке Германии чрезмерный рост безработицы (см. Приложение, табл. 4). Разрыв в уровне безработицы сохраняется даже в условиях постоянного оттока населения в западные земли (при этом уже сейчас восточные земли, за исключением Саксонии и Берлина, занимают последние места в ФРГ по плотности населения)¹².

Значительные бюджетные ассигнования, особенно в 90-е годы, в Восточной Германии расходовались на текущую социальную поддержку населения. При этом до сих пор доля бедных жителей (с доходами ниже 60% от среднего по стране) в западных землях составляет лишь 12,9% (в том числе в Баден-Вюртемберге – 10%, а в Баварии – 11%), тогда как в восточных землях – 19,5% (причем в Мекленбурге-Передней Померании – 24,3%)¹³. В то же время государственные инвестиции долгое время были нацелены не столько на стимулирование создания на территории бывшей ГДР новых производств, сколько на сглаживание контрастов между Западом и Востоком в уровне обеспечения инфраструктурой. В итоге в экономике восточных земель завышенной оказа-

⁸ Правда, в ФРГ реализуются и другие совместные задачи федерации и земель – по организации высшего образования, развитию аграрного сектора.

⁹ Планировочные регионы (*Raumordnungsregionen*), как и используемые в региональной политике ФРГ регионы рынков труда (*Arbeitsmarktregionen*), относятся к «функциональным регионам» – они выделяются с учетом АТД, но на основе сложившихся в пространстве экономических и социальных связей.

¹⁰ См.: Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2009, 10. Juni.

¹¹ См.: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder – Bruttowertschöpfung 2008 / Statistische Ämter des Bundes und der Länder (<http://www.vgrdl.de>).

¹² См.: Die Bundesländer. Strukturen und Entwicklungen. Ausgabe 2008. – Wiesbaden, 2008. S. 9–10, 13.

¹³ Данные за 2007 г. Подробнее см.: Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2009, 18. Mai.

лась доля отраслей по оказанию государственных услуг и строительства (см. табл. 3.1). Промышленность представлена в основном лишенными сложными производственными процессами филиалами западногерманских и иностранных концернов. При этом на экспорт идет лишь около 30% промышленной продукции новых земель, тогда как в старых землях показатель составляет в среднем почти 45%¹⁴.

В Западной Германии, которая до сих пор определяет положение всей ФРГ в мировом хозяйстве, также существуют большие межрегиональные различия. Наиболее благополучная ситуация складывается в экономике южных земель – в Баден-Вюртемберге и Баварии, которые специализируются на современных и конкурентоспособных на внешних рынках автомобилестроении, станкостроении, электротехнической и некоторых других отраслях. Вместе с тем в Баварии, которая к тому же благодаря высокому уровню жизни (прежде всего в ее столице Мюнхене – крупном индустриальном, инновационном и финансовом центре) является ведущим регионом притяжения внутригерманской миграции, многие слабозаселенные районы на границе с Чехией традиционно относятся к проблемным. Если на их развитие до 90-х годов негативно влияла барьерная функция государственной границы, то после крушения социалистического лагеря Чехия оказалась во многих отраслях серьезным конкурентом из-за низких трудовых издержек.

Таблица 3.1

Структура производства добавленной стоимости в землях ФРГ в 2008 г.

Земля	Всего, млрд. евро	Доля секторов, %					
		сельское и лесное хозяйство, рыболовство	промышленность, включая энергетику	строительство	торговля, гостиничный сектор, транспорт и связь	финансовые и деловые услуги, включая операции с недвижимостью	услуги общественного сектора и бытовые услуги
Северный Рейн-Вестфалия	485,3	0,6	26,5	3,6	18,4	29,1	21,9
Бавария	399,0	1,0	27,2	4,4	15,8	31,9	19,8
Баден-Вюртемберг	326,8	0,7	34,6	4,7	15,8	25,8	18,4
Гессен	198,1	0,5	20,9	3,4	19,4	36,8	18,9
Нижняя Саксония	192,3	1,5	26,0	4,6	19,2	25,3	23,4
Рейнланд-Пфальц	96,4	1,3	28,5	4,5	17,1	24,8	23,8
Саксония	85,3	1,0	24,6	6,1	15,5	27,0	25,8
Гамбург	80,3	0,2	14,2	2,2	27,0	38,3	18,1
Берлин	78,5	0,1	15,3	3,2	15,7	34,4	31,2
Шлезвиг-Гольштейн	66,0	1,5	18,2	4,0	21,6	29,6	25,2
Бранденбург	49,3	1,8	20,4	5,4	18,9	27,3	26,2
Саксония-Анхальт	48,2	1,8	25,5	6,0	19,5	20,9	26,3
Тюрингия	44,7	1,4	27,1	6,0	15,0	24,1	26,4
Мекленбург-Передняя Померания	32,2	2,6	15,4	5,2	20,0	25,7	31,2
Саар	28,0	0,3	32,1	3,8	14,0	27,1	22,7
Бремен	24,9	0,2	23,6	2,8	28,6	25,5	19,2

Составлено на основе: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder – Bruttowertschöpfung 2008.

¹⁴ См.: Statistisches Jahrbuch 2008 für die Bundesrepublik Deutschland. – Wiesbaden, 2008. S. 380.

По общему хозяйственному потенциалу лидирует Северный Рейн-Вестфалия, где расположены такие центры, как Дюссельдорф, Кёльн и др. Вместе с тем в этой земле есть несколько районов (особенно в Рурской области) с сохраняющейся специализацией на старых отраслях промышленности, которые уже несколько десятилетий из-за давления глобальной конкуренции испытывают серьезные проблемы. Депрессивные территории есть и в соседнем Рейнланд-Пфальце, а также Сааре и некоторых приморских районах. Более успешно по сравнению с окружающими территориями на севере страны выглядит город-земля Гамбург – важный деловой центр и главные морские ворота страны. В то же время в соседней Нижней Саксонии наряду с городскими ареалами, где сосредоточено ориентированное на экспорт наукоемкое производство, сохраняется, как и в еще одной северогерманской земле Шлезвиг-Гольштейн, немало отсталых районов с сельскохозяйственной специализацией. При этом основная масса небольших ферм в этих землях уступает по эффективности и более крупным (по площади угодий – в несколько раз) хозяйствам восточногерманских земель, и высокоинтенсивным плодоводческим и винодельческим хозяйствам Южной Германии. По экономическому потенциалу в ФРГ выделяется также Гессен – однако прежде всего благодаря расположенным на юге земли крупному финансовому центру Франкфурт-на-Майне, а также работающим в соседних городах современным промышленным предприятиям.

3.2. «Совместная задача совершенствования региональной хозяйственной структуры» как основа региональной политики ФРГ

«Совместная задача» реализуется в ФРГ на основе федерального закона, принятого осенью 1969 г., и является стержнем национальной региональной политики. В соответствии с Основным законом страны содействие экономическому развитию территорий относится к компетенции земель, которые определяют характер и интенсивность государственного воздействия при решении тех или иных региональных проблем, на основе разработанных планов реализуют и оценивают конкретные мероприятия региональной политики. Федеральный уровень софинансирует эти мероприятия, определяет общие цели и параметры региональной политики в Германии, включая пропорции между землями по величине ассигнований на ее нужды, обеспечивает координацию с наднациональной региональной политикой ЕС. Направления воздействия на региональное развитие, границы проблемных регионов, правила получения помощи и ее предельные размеры, прочие параметры «Совместной задачи» начиная с 1972 г. ежегодно определяются четырехлетними рамочными планами. Они разрабатываются планировочным комитетом под председательством федерального министра экономики и технологий при участии федерального министра финансов и земельных министров (сенаторов) экономики. При этом бундестаг и земельные парламенты ежегодно принимают решения об ассигнованиях на нужды «Совместной задачи» в рамках соответствующих бюджетов¹⁵.

Региональная политика в ФРГ рассматривается как органическая часть всей экономической и социальной политики государства, причем призванная оказывать позитивное средне- и долгосрочное воздействие на хозяйственный рост и способствовать созданию равных условий жизни по всей Германии. Ключевой целью мероприятий в рамках «Совместной задачи» выступает ликвидация различий в уровне развития регионов, прежде всего путем улучшения инвестиционной привлекательности структурно слабых территорий. Особое внимание уделяется стимулированию экономического роста в отсталых районах благодаря структурной трансформации, которая признается более эффективным направлением государственной политики, нежели субсидирование депрессивных отраслей (например, не выдерживающих глобальной конкуренции по уровню трудовых издержек) и другие формы протекционизма. Социальный компонент «Совместной задачи» выражается в нацеленности мероприятий региональной политики на создание новых конкурентоспособных рабочих мест. Благодаря содействию проектам, ока-

¹⁵ Подробнее см.: Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 2007 bis 2010. – Berlin, 2007.

зывающим меньшее давление на окружающую среду, «Совместная задача» вносит свой вклад в экологическую политику государства. Кроме того, она сочетается с политикой поддержки малого и среднего бизнеса, инновационной политикой и рядом других направлений воздействия государства на социально-экономическое развитие в ФРГ.

Основными элементами «Совместной задачи» служат инвестиционная помощь предприятиям в проблемных районах Германии (нацеленная на сохранение или создание новых рабочих мест)¹⁶, капиталовложения в региональную инфраструктуру и неинвестиционные мероприятия для малого и среднего бизнеса (обучение, поддержка инноваций и т.п.). Кроме того, осуществляется стимулирование туристического сектора, содействие совершенствованию регионального управления, а начиная с 2005 г. (34-го рамочного плана) – участие в процессе формирования региональных кластеров (причем 3/4 из приблизительно 40 проектов реализуются на территории восточных земель¹⁷), с 2006 г. (35-го рамочного плана) – содействие инвестициям бизнеса в НИОКР.

Границы регионов финансового стимулирования в рамках «Совместной задачи», специально разработанные в 1975 г., раз в несколько лет пересматриваются. В их основе – регионы рынков труда, которые выделяются на базе маятниковых трудовых миграций населения, причем иногда игнорируются даже границы земель. В настоящее время существует около 270 регионов рынков труда, среди которых проблемные выделяются на основе специальных формул (моделей), в которых используется набор индикаторов, характеризующих состояние рынков труда, валовую продукцию и доходы населения, состояние инфраструктуры. Поскольку от конкретного набора единичных индикаторов, а также метода стандартизации (нормирования) разнородных показателей меняется состав стимулируемых районов, эксперты в ФРГ проводят расчеты сразу несколькими способами. После этого принимается во многом политическое решение о выборе конкретной формулы¹⁸. С 2007 г. формула рассчитывается на основе 4 индикаторов – среднего уровня безработицы в 2002–2005 гг. (вес – 50%), средней брутто-зарплаты за 2003 г. у наемных работников (40%), прогноза численности рабочей силы в 2004–2011 гг. (5%) и инфраструктурного индикатора (5%). Кроме того, учтено разграничение регионов в рамках наднациональной политики ЕС в границах NUTS 2-го уровня¹⁹. В результате в Баден-Вюртемберге и Гамбурге районов для проведения мероприятий «Совместной задачи» не выделено (как и в другие годы с момента объединения страны), а в Восточной Германии к «проблемным» регионам отнесена вся территория.

По сравнению с 2000–2006 гг. число категорий проблемных регионов в 2007 г. сокращено до двух основных – А (экономически отсталые районы) и С (районы со структурными проблемами), а также дополнительной зоны D, где в соответствии с требованиями ЕС разрешены лишь поддержка инвестиций малого и среднего бизнеса, стимулирование развития инфраструктуры, а также проекты содействия кластерам. Правда, для некоторых районов применяются особые условия, отличные от базовых для категорий А или С. В зависимости от категории региона устанавливаются максимальные ставки инвестиционной помощи в рамках «Совместной задачи». Полная ставка применяется для инвестиций, не превышающих 50 млн. евро, половинная – для части капиталовложений от 50 до 100 млн. евро, составляющая 34% – для инвестиций сверх 100 млн. евро. При этом размер помощи устанавливается из расчета, что инвестиции в создание нового рабочего места не превышают 500 тыс. евро, сохранение существующего – 250 тыс. евро.

¹⁶ При этом действуют отраслевые ограничения (например, для предприятий сельского хозяйства, добывающей промышленности, некоторых видов энергетики, строительства, транспорта, частично также металлургии, судостроения и др.) с целью недопущения использования средств «Совместной задачи» для консервации сложившейся неэффективной экономической структуры регионов.

¹⁷ Подробнее о сложном процессе формирования кластеров в новых землях см.: Романова Е.В. Региональные кластеры и конкурентная экономика (на примере Восточной Германии) // Современная Европа. 2008. №2. С. 95–104.

¹⁸ Подробнее см.: Кузнецова О.В. Оценка эффективности государственной региональной политики (на примере Германии) // Вестник Московского университета. Серия 5. 1995. №2. С. 68–74.

¹⁹ См.: Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". S. 19.

Малые предприятия в Восточной Германии (кроме Берлина), а также части нижнесаксонского округа Люнебург могут получать надбавку до 50% запланированных капиталовложений, компании среднего размера – до 40%, крупные фирмы – до 30% (см. табл. 3.2). При этом для округов Галле, Лейпциг и Бранденбург – Юго-запад, где проживает почти 1/4 восточных немцев, введен переходный режим, поскольку там ВВП на душу населения превышает 75% от среднего уровня для ЕС-25, но не ЕС-15 (подробнее об этом «статистическом эффекте» см. главу 2).

Таблица 3.2

Максимальные ставки инвестиционной помощи в рамках «Совместной задачи»

Регионы		Период 2007–2013 гг.			Период 2000–2006 гг.				
		Категория	Ставка для фирм, %			Категория	Ставка для фирм, %		
			большие	средние	малые		большие	средние	малые
Восточная Германия без Берлина, Галле, Лейпцига и Бранденбурга – Юго-запада		A	30	40	50	A	35	50	50
						B	28	43	43
Регионы «статистического эффекта»	Галле, Лейпциг, Бранденбург – Юго-запад	A ^{1*}	30	40	50	A	35	50	50
			с 2011 г.: 20 | 30 | 40			B	28	43	43
	Ильцен, Люхов-Данненберг	A ^{1*}				C	18	28	28
	Куксхафен, Целле, Люнебург	C	15	25	35	C	18	28	28
						D	0	7,5	15
Отсталые аграрные и старопромышленные регионы западных земель, приграничная зона с Чехией, большая часть Берлина		C	15	25	35	C	18	28	28
Частично город Бремен		C ^{5*}	15 (до 200 тыс. евро)	25 (с инвестициями до 25 млн. евро)	35	D/E*	7,5 (до 100 тыс. евро)	7,5	15
Тиршенройт, Вунзидель, Хоф (район и город)		C ^{2*}	20	30	40	C	18	28	28
						C*	10	20	20
Фрайунг-Графенау, Реген, частично Кам, Швандорф и Нойштадт-ан-дер-Вальднаб		C ^{3*}	16	26	36	C	18	28	28
						E	0	7,5	15
Частично район Кобург, а также весь город Цвайбрюккен и о. Гельголанд		C ^{4*}	10	20	30	C	18	28	28
						E	0	7,5	15
						–	0	0	0
Частично Вайден-ин-дер-Оберпфальц		C ^{5*}	10 (до 200 тыс. евро)	20 (с инвестициями до 25 млн. евро)	30	D/E*	7,5 (до 100 тыс. евро)	7,5	15
Ряд районов Баварии, Берлина, Гессена, Нижней Саксонии, Северного Рейна-Вестфалии, Шлезвиг-Гольштейна		D	7,5 (до 200 тыс. евро)	7,5	15				

Звездочками обозначены особые режимы в рамках стандартных категорий. Источник: Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". S. 22 (полный перечень регионов всех категорий «Совместной задачи» – S. 274–280).

Для большинства «проблемных» территорий Западной Германии применяются ставки 35%, 25% и 15% соответственно, а для ряда баварских районов и острова Гельголанд (район Пиннеберг) используются скорректированные на несколько проц. пунктов

ставки²⁰. В соответствии с нормативами ЕС совокупный размер поддерживаемых в Западной Германии территорий в рамках категории С на период 2007–2013 гг. не может обеспечивать охват более чем 11% населения (против 18% в 2000–2006 гг.). Однако при исчислении этого порога не учитывается весь Люнебург, где наблюдается «статистический эффект» конвергенции по ВВП. В целом в регионах категории А и С проживает 28,1% населения ФРГ, категории D – еще 7,7%. Для того, чтобы соблюсти интересы западных земель, Берлин, относимый в рамках региональной политики ЕС к «старым», а не «новым» землям, исключительно формально (без выделения конкретных районов) частично помещен в категорию D, хотя при расчете формулы для выделения проблемных регионов «Совместной задачи» он полностью отвечал критериям категории С.

В целом средства «Совместной задачи» между западными и восточными землями (включая Берлин) с начала 90-х годов распределяются в пропорции 1 к 6, хотя доли отдельных субъектов федерации меняются. В 2007–2013 гг. на Востоке 25,6% ассигнований получит Саксония, 17,7% – Саксония-Анхальт, 16,4% – Бранденбург, 15,6% – Тюрингия, 13,0% – Мекленбург-Передняя Померания, а 11,7% – Берлин. На Западе 30,5% средств предназначается Нижней Саксонии, 30,0% – Северному Рейну-Вестфалии, 14,8% – Шлезвиг-Гольштейну, а 11,2% – Баварии. По сравнению с 2000–2006 гг. удельный вес этих четырех земель повысился за счет Гессена, Рейнланд-Пфальца, Саара и Бремена, общая доля которых снизилась с 22,1% до 13,5% в 2007–2013 гг. Однако необходимо учесть, что на практике эффективность государственных капиталовложений с точки зрения привлечения частных инвестиций или создания / сохранения рабочих мест заметно отличается в отдельных землях. С одной стороны, это обусловлено разными нормативами поддержки в рамках «Совместной задачи», а с другой стороны, неодинаковой восприимчивостью экономики разных районов к мерам региональной политики. Последнее видно, в частности, на примере довольно развитой восточногерманской земли Тюрингия и самого отсталого Мекленбурга-Передней Померании (см. табл. 3.3).

Инвестиционная помощь предприятиям сочетается с предоставлением льготных займов (малым и средним предприятиям сроком до 20 лет при отсрочке погашения не более 5 лет) и гарантий (сроком до 15 лет). Их размеры также лимитированы по регионам. Например, при общем объеме поручительств на 2007 г. на уровне 1228 млн. евро (поровну со стороны федерального и земельных бюджетов), на Саксонию пришлось 253 млн. евро, Тюрингию – 200 млн., Саксонию-Анхальт – 151 млн., Бранденбург – 148 млн., Мекленбург-Переднюю Померанию – 110 млн. евро, тогда как на Берлин и западные земли вместе взятые – лишь 366 млн. евро. При этом размер гарантий не должен превышать 80% объема взятого кредита (в том числе федерация обеспечивает до 50%, но не более чем 10 млн. евро по одному проекту)²¹.

Капиталовложения в инфраструктуру в рамках «Совместной задачи» по-прежнему наиболее характерны для новых земель (см. табл. 3.3). Как и в случае инвестиционной помощи предприятиям, ассигнования по линии «Совместной задачи» являются «дополнительным» (хотя и до 90% необходимых средств) источником финансирования, что означает необходимость выделения средств на поддерживаемые проекты из других источников, включая земельные бюджеты. При этом наиболее серьезным испытанием для германского федерализма становятся чрезмерные заимствования некоторых земель. Так, если в среднем в конце 2008 г. накопленные земельные долги в ФРГ составляли 5,9 тыс. евро на душу населения, то нескольким землям для их обслуживания уже требуется помощь федерации и более успешных земель: Бремену, где показатель достиг 23,1 тыс. евро, Берлину – 16,3 тыс., Саару – 9,1 тыс., Саксонии-Анхальт – 8,3 тыс. и Шлезвиг-Гольштейну – 7,9 тыс. евро (правда, более развитый Гамбург «справляется» с показателем 12,2 тыс. евро на душу населения)²².

²⁰ Дополнительные льготы предусмотрены для некоторых категорий инвестиций – например, в исследовательские лаборатории (хотя в целом инновационная деятельность в ФРГ специальным образом в рамках «Совместной задачи» не стимулируется, поскольку считается, что капиталовложения частных компаний в производство, как правило, в любом случае способствуют техническому прогрессу).

²¹ См.: Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". S. 24–27.

²² См.: Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2009, 16. Februar.

Таблица 3.3

Результаты реализации «Совместной задачи» в 2004–2006 гг.

Земля	Инвестиции предприятий, поддержанные в рамках «Совместной задачи»					Капиталовложения в инфраструктуру		
	всего, млн. евро	по-мощь, млн. евро	число проектов	создано рабочих мест	сохранено рабочих мест	всего, млн. евро	по-мощь, млн. евро	число проектов
Саксония	7 618,1	1 270,2	2 314	22 205	74 325	315,1	242,3	274
Бранденбург	3 574,0	732,5	865	11 088	30 455	327,3	225,7	136
Саксония-Анхальт	4 424,4	716,2	670	13 193	5 161	219,6	166,1	119
Мекленбург-Передняя Померания	2 066,3	589,5	812	10 457	19 923	302,1	205,6	160
Тюрингия	3 287,2	573,5	1 095	10 456	41 381	212,6	170,8	112
Берлин	1 760,6	199,8	767	9 495	12 148	260,8	214,5	265
Нижняя Саксония	1 563,4	193,3	774	7 506	5 312	132,2	66,9	53
Бавария	591,8	73,0	105	1 425	11 037	0,3	0,2	1
Шлезвиг-Гольштейн	487,2	63,2	160	1 951	3 784	81,6	38,4	43
Северный Рейн-Вестфалия	526,9	59,1	150	2 575	2 143	274,7	136,1	20
Гессен	427,8	51,0	151	2 242	2 789	25,2	14,3	20
Рейнланд-Пфальц	386,5	46,2	133	1 182	2 437	7,1	1,3	3
Саар	280,1	32,9	43	1 196	1 982	2,5	1,1	2
Бремен	68,8	9,9	13	137	241	20,0	15,4	6
Всего	27 063,1	4 610,3	8 052	95 108	213 118	2 181,1	1 498,7	1 214

Составлено на основе: Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". S. 32–33.

Расходы по другим направлениям «Совместной задачи» довольно скромные. Так, ассигнования на неинвестиционную поддержку мероприятий региональной политики, проводимых землями, составляют не более 50 тыс. евро на проект при консультировании и организации обучения, 100 тыс. евро при содействии внедрению инновационных продуктов на рынок и 500 тыс. евро при проведении НИОКР²³.

За четыре десятилетия реализации «Совместной задачи» удалось провести значительное число успешных мероприятий, поддержав создание новых предприятий в остальных регионах, обеспечив развитие современных отраслей во многих угольных, металлургических, текстильных, судостроительных и других депрессивных районах. С объединением Германии важное место приобрело развитие самых разных видов инфраструктуры, причем как для сокращения разрыва в уровне ее обеспеченностью в старых и новых землях, так и, например, для ускоренного создания единого экономического и социального пространства путем строительства магистралей в широтном направлении. Вместе с тем далеко не все поддержанные проекты смогли обеспечить создание или сохранение рабочих мест (причем для квалифицированных кадров) на долгосрочной основе. Начиная с 70-х годов можно привести немало примеров, когда частные компании, получая инвестиционную помощь в годы благоприятной конъюнктуры, затем вообще сворачивали свое производство, порождая лишь новые региональные проблемы.

На современном этапе «Совместная задача» начинает отходить на второй план. С одной стороны, национальная региональная политика в ФРГ подвергается все большим ограничениям со стороны ЕС, в том числе вызванным стремлением ускорить конвергенцию старых и новых членов после расширения, сдерживая усилия благополучных стран. Так, если в 90-е годы инвестиционная помощь фирмам в ФРГ в рамках «Совместной задачи» обычно превышала 2 млрд. евро в год, то в текущем десятилетии она по-

²³ См.: Sechsendreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". S. 53–54.

степенно начала сокращаться, что отразилось и на уменьшении числа созданных и сохраненных рабочих мест²⁴. С другой стороны, наднациональная региональная политика становится все масштабнее и ассигнования на ее программы в 2007–2013 гг. на территории ФРГ превращаются в ключевые в системе германской региональной политики.

3.3. Программы наднациональной региональной политики ЕС на территории Германии

ФРГ активно участвует в мероприятиях наднациональной региональной политики ЕС на всем протяжении ее реализации. По итогам реформы структурных фондов ЕС в 1989 г. на территории ФРГ были выделены регионы помощи, относимые к «цели 2» (в основном в Рурской области и других районах Северного Рейна-Вестфалии, а также весь Бремен и Западный Берлин²⁵, большая часть Саара, ряд территорий в Рейнланд-Пфальце, Нижней Саксонии и Баварии, Кассель и Киль) и к «цели 5b» (аграрные районы во всех землях, кроме Бремена и Гамбурга, а в особенности приграничная зона с Чехословакией и ГДР). Однако уже с конца 1990 г. в результате объединения Германии в стране появился огромный ареал помощи «цели 1», к которому была отнесена вся территория бывшей ГДР. Кроме того, в разных районах ФРГ реализовывались специальные инициативы Сообщества. В период 1994–1999 гг. мероприятия региональной политики ЕС по-прежнему проводились на всей территории восточных земель («цель 1»), а также охватывали многие районы западных земель – в основном за счет ареала «цели 5b» (во всех землях, кроме городских, но прежде всего в Баварии, Нижней Саксонии, Шлезвиг-Гольштейне, Рейнланд-Пфальце), тогда как ареал «цели 2» ощутимо уменьшился. Кроме того, в ФРГ продолжилось финансирование из структурных фондов ЕС мероприятий целей региональной политики, не имевших четкой территориальной привязки.

В 2000–2006 гг. Германия получила из структурных фондов ЕС свыше 34 млрд. евро (в ценах 2004 г.) на нужды региональной политики, мероприятия которой проводились во всех землях. При этом 22,9 млрд. евро было выделено на реализацию межрегиональной (по развитию транспортной инфраструктуры) и 6 комплексных региональных программ в новых землях, отнесенных к ареалу «цели 1» (однако для Восточного Берлина был введен переходный режим с уменьшаемыми объемами помощи). Основная часть проектов была нацелена на повышение конкурентоспособности восточногерманского бизнеса (прежде всего через содействие инновациям), развитие инфраструктуры, природоохранные меры (поскольку в ГДР уделялось мало внимания экологическим аспектам хозяйствования), совершенствование человеческих ресурсов и сохранение устойчивого развития в сельской местности. Еще 3,9 млрд. евро составили ассигнования на реализацию проектов в рамках 11 региональных программ ареала «цели 2», который охватывал многие районы всех старых земель, включая Западный Берлин (хотя значительная часть территорий была отнесена к переходному режиму). На мероприятия не имевшей четкой территориальной привязки «цели 3» ФРГ получила от ЕС 5,3 млрд. евро. Остальные средства пошли на финансирование специальных инициатив²⁶.

В частности, с участием районов и общин ФРГ, которые были пионерами создания еврорегионов и многих других форм приграничного сотрудничества в Европе, реализовывалось 16 проектов «Интеррег А» на границах со всеми 9 странами-соседями Германии. Кроме того, на территории Германии действовало 4 проекта транснациональной кооперации «Интеррег В», включая еврорегион «Балтика» с российским участием (к деятельности которого германские территории присоединились через несколько лет после начала проекта), а также 3 межрегиональных проекта «Интеррег С». В рамках инициативы «Урбан» немецкие города реализовывали 12 проектов – Берлин, Бре-

²⁴ Еще заметнее было сокращение поддержки инвестиций в инфраструктуру, однако во многом оно объясняется решением первоочередных задач подъема новых земель уже к середине 90-х годов.

²⁵ Западный Берлин до объединения Германии получал помощь в рамках региональной политики не столько из-за наличия депрессивных отраслей, сколько из-за стремления смягчить неблагоприятное воздействие анклавного положения внутри ГДР. После 1990 г. Западный Берлин продолжил получать помощь, которая была нацелена на преодоление последствий экономического шока от объединения.

²⁶ См.: The European Structural Funds (2000–2006). Deutschland (http://europa.eu.int/comm/regional_policy).

мерхафен, Дессау, Дортмунд, Гера, Кассель, Киль, Лейпциг, Луккенвальде (земля Бранденбург), разделенные земельной границей Мангейм / Людвигсхафен, Нойбранденбург и Саарбрюккен. Действовали в ФРГ и все другие специальные инициативы ЕС.

На период 2007–2013 гг. вследствие перераспределения помощи Евросоюза восточноевропейским «новичкам» Германия получит из структурных фондов ЕС только 26,3 млрд. евро (заняв 5-е место в ЕС). При этом 16,1 млрд. евро будет направлено на мероприятия цели «конвергенция», к ареалу которой (включая переходный режим, обусловленный ростом ВВП из-за «статистического эффекта» расширения ЕС) отнесены вся Восточная Германия без Берлина и нижнесаксонский Люнебург. Вся остальная территория ФРГ отнесена к ареалу цели «региональная конкурентоспособность и занятость», на которую ассигнования ЕС составят 9,4 млрд. евро (см. табл. 3.4).

Таблица 3.4

Ассигнования ЕС на территории ФРГ в 2007–2013 гг. на мероприятия целей «конвергенция» и «региональная конкурентоспособность и занятость»

Земля	Цель «конвергенция», млн. евро			Цель «региональная конкурентоспособность и занятость», млн. евро			Национальный вклад, млн. евро	
	всего	ЕФРР	ЕСФ	всего	ЕФРР	ЕСФ	программы ЕФРР	программы ЕСФ
Саксония	3 963,0	3 091,1	871,9	–	–	–	964,3	285,5
Саксония-Анхальт	2 575,7	1 931,8	643,9	–	–	–	666,3	217,4
Бранденбург	2 119,0	1 498,7	620,3	–	–	–	380,2	205,7
Тюрингия	2 106,7	1 477,7	629,0	–	–	–	492,6	206,7
Мекленбург-Передняя Померания	1 669,9	1 252,4	417,5	–	–	–	209,5	139,2
Нижняя Саксония	799,0	589,0	210,0	875,9	638,8	237,1	726,4	...
Северный Рейн-Вестфалия	–	–	–	1 967,4	1 283,4	684,0	1 013,4	684,0
Берлин	–	–	–	1 211,6	875,6	336,0	825,2	336,0
Бавария	–	–	–	886,0	575,9	310,1	424,4	320,6
Шлезвиг-Гольштейн	–	–	–	473,9	373,9	100,0	235,5	125,6
Гессен	–	–	–	450,2	263,5	186,7	126,0	203,0
Баден-Вюртемберг	–	–	–	409,4	143,4	266,0	134,2	266,0
Рейнланд-Пфальц	–	–	–	331,4	217,6	113,8	125,0	113,8
Саар	–	–	–	284,0	197,5	86,5	161,7	86,5
Бремен	–	–	–	231,1	142,0	89,1	101,2	89,6
Гамбург	–	–	–	126,5	35,3	91,2	38,8	89,3
Федеральная программа транспорта	1 520,3	–	1 520,3	–	–	–	810,4	–
Федеральная программа ЕСФ	1 325,6	1 325,6	–	2 162,2	–	2 162,2	–	...
Всего	16 079,2	11 166,3	4 912,9	9 409,5	4 746,9	4 662,6	7 435,1	6 236,0

Источники: Cohesion Policy 2007–13; The European Social Fund in Germany, 2007–2013 (<http://ec.europa.eu>) – материалы программ (данные о средствах ЕСФ в Нижней Саксонии отличаются по разным источникам).

Ассигнования выделяют ЕФРР и ЕСФ, причем оба фонда реализуют на территории Германии по 18 операционных программ (для каждой земли и отдельно для Люнебурга, а также по развитию транспортной инфраструктуры в Восточной Германии у ЕФРР и по решению общегерманских социальных задач у ЕСФ). При этом софинансирование из германской бюджетной системы составляет около 13,7 млрд. евро – почти половину от уровня ассигнований по соответствующим программам ЕФРР и 2/3 – программам ЕСФ. При этом по программе ЕФРР в Гамбурге и программам ЕСФ в Баварии, Гессене, Шлезвиг-Гольштейне и Бремене наблюдается превышение германского вклада

над финансированием ЕС, а еще по ряду программ в старых землях вклад федерального и земельных бюджетов равняется 90–100% от ассигнований ЕС (см. табл. 3.4).

Еще 0,8 млрд. евро будет выделено ЕФРР на 23 программы «европейского территориального сотрудничества». На поддержку приграничного сотрудничества в 10 землях направляются 593,5 млн. евро (причем 29,5% для Саксонии, 18,3% – Бранденбурга, 14,7% – Баварии), а 257,7 млн. евро – на 5 программ транснациональной кооперации.

Финансирование ЕФРР в основном предполагается направлять на содействие НИОКР, инновациям и предпринимательству (46,9%), развитие транспорта (19,6%) и природоохранные мероприятия (9,1%). Ассигнования ЕСФ решено сосредоточить на совершенствовании человеческого капитала (30,9%), улучшении доступа к рабочим местам (28,6%) и обеспечении равных условий людям с ограниченными возможностями (20,0%)²⁷. В отдельных землях соотношение приоритетов меняется, поскольку операционные программы разрабатываются ими с учетом решения конкретных региональных проблем. Вместе с тем общий выбор приоритетов обусловлен четырьмя стратегическими направлениями региональной политики, обозначенными ФРГ на 2007–2013 гг.:

- поддержка инноваций и развития общества, основанного на знаниях, включая меры по повышению конкурентоспособности экономики (среди прочего планируется увеличить долю расходов на НИОКР в ВВП с 2,5% до 3%);
- повышение привлекательности регионов для инвесторов и жителей (как это принято называть у немцев – привлекательности штандортов) с помощью достижения устойчивого регионального развития;
- создание новых высокооплачиваемых рабочих мест (с тем чтобы увеличить занятость населения с 65,4% в 2005 г. до 70% к концу 7-летнего периода);
- поощрение новых возможностей для развития регионов при сглаживании территориальных контрастов.

Особое внимание уделено также устойчивому развитию городов, созданию равных возможностей для всех граждан ФРГ и охране окружающей среды. При этом Германия взяла на себя повышенные обязательства по соответствию стимулируемых проектов задачам Лиссабонской стратегии – при минимальном уровне в 60% для цели «конвергенция» и 75% для цели «региональная конкурентоспособность и занятость» в ФРГ установлены пороговые значения, равные 71% и 81% соответственно. Такой подход обусловлен крайней необходимостью перехода Германии на инновационный путь развития. Нынешний экономический кризис, вызвав значительное сокращение промышленного экспорта (представлявшего собой главный мотор хозяйственного роста ФРГ), лишний раз показал недостатки опоры на отрасли средней наукоемкости – Германии не удастся на равных конкурировать с теми ведущими экономическими державами, которые динамично развивают передовые высокотехнологичные производства и наукоемкие услуги. При этом в рамках региональной политики отдельные земли (в том числе Саксония на Востоке) уже успешно практикуют масштабное стимулирование инноваций.

Подытоживая сказанное, можно отметить, что региональная политика в Германии не теряет своей актуальности, хотя в последнее время ее принципы заметно пересматриваются. С одной стороны, вследствие усиления роли общих для ЕС правил финансирования мероприятий региональной политики в ФРГ стало лимитированным, что требует повышения эффективности расходования средств. С другой стороны, развитие наднациональной региональной политики повышает самостоятельность регионов, а поскольку в ФРГ земли традиционно проявляли большую активность в регулировании территориального развития, это скорее всего будет способствовать реализации более адекватных мер решения возникающих в тех или иных районах экономических и социальных проблем. Наконец, следует обратить внимание на то, что региональная политика в ФРГ все чаще используется не только для сглаживания контрастов в уровне жизни в разных регионах, но и для решения общегерманских задач по достижению устойчивого развития. Правда, судя по разворачивающимся в немецком экспертном сообществе дискуссиям, еще предстоит найти консенсус относительно пропорций между этими двумя конечными целями воздействия на региональное развитие.

²⁷ См.: Cohesion Policy 2007–13. Germany. P. 1–2 (http://ec.europa.eu/regional_policy).

Глава 4. Италия: институциональная основа региональных различий

Исторически позднее национальное объединение Италии (1861 г.) имело следствием длительное сохранение ее региональной неоднородности. Страна состоит из 20 областей¹, различающихся между собой не только величиной экономического потенциала и уровнем благосостояния населения, но и культурно-историческими традициями. Большая часть населения еще сравнительно недавно говорила преимущественно на местных диалектах, предпочитая или чередуя их с общеупотребительным итальянским языком². Экономические различия между некоторыми районами столь значительны, что позволяют говорить о региональных контрастах. В итальянской статистике принято деление национального целого на Север, Центр и Юг, с дальнейшей разбивкой Севера на Северо-Запад и Северо-Восток, а Юга – на материковую часть и острова (см. табл. 4.1).

Хотя Конституция 1947 г. содержит принцип региональной автономии, итальянское государство оставалось фактически унитарным вплоть до 70-х годов, когда в систему управления были впервые включены областные представительные органы власти. Подлинная региональная реформа началась только в 90-х годах: под влиянием, с одной стороны, общеевропейской тенденции к децентрализации и усилению роли местного самоуправления, а с другой – подъема сепаратистских настроений в Северной Италии, вызванных системным кризисом и продолжительной депрессией в экономике страны.

Региональная политика ЕС, активизировавшаяся с конца 80-х годов, расширяет возможности Италии в деле выравнивания региональных диспропорций. Юг страны является крупнейшим в ЕС проблемным регионом и в качестве такового получает значительные ассигнования из структурных фондов Сообщества. В свою очередь, итальянская региональная реформа вносит свой вклад в общие усилия ЕС по достижению экономического и социального сплочения, то есть конвергенции уровней развития стран-членов и их регионов, что считается одной из главных целей Маастрихтского договора.

4.1. Проблемы Юга

Самый заметный в Европе случай контраста между уровнями развития регионов в пределах одной национальной экономики – это отставание итальянского Юга от остальной части страны. Величина дохода на душу населения составляет на Юге менее 60% от совокупного показателя Севера и Центра; область Кампания (Неаполь) по этому показателю в два раза уступает области Ломбардия (Милан). В трех областях Севера – Ломбардии, Пьемонте и Венето – производится почти 40% итальянского ВВП. Ломбардия обеспечивает до 30% национального экспорта, вывозя за рубеж около 40% своего регионального продукта. На восемь же областей Юга, где сосредоточено 35% населения, приходится лишь около 1/4 национального ВВП и чуть больше 1/10 экспорта.

Из таблицы 4.1 видны региональные контрасты в уровне благосостояния населения, измеряемые величиной национального богатства, находящегося в собственности семей. Реальные активы³ в расчете на душу населения на Юге почти вдвое меньше, чем на Севере (43,6 тыс. евро против 77,3 тыс.), финансовые активы⁴ – почти втрое меньше (25,7 тыс. евро и 72,1 тыс.). В целом Север располагает 57% национального богатства, находящегося в собственности семей, Центр – 21%, Юг с островами – 22%⁵.

¹ Однако в сетке NUTS область Трентино-Альто-Адижде представлена двумя автономными провинциями Больцано и Тренто, которым в 1972 г. переданы основные административные функции области.

² См.: Левин И.Б. Италия после Первой республики // Политические институты на рубеже XX–XXI веков. – Дубна, 2001. С. 350–351.

³ Жилье, земельные участки, физический капитал в собственности семей-производителей, драгоценности.

⁴ Денежная наличность и депозиты, акции и ценные бумаги, облигации и вложения в инвестиционные фонды, пенсионные и другие страховые ресурсы, коммерческие кредиты.

⁵ Оценка на 2005 г. См.: Banca d'Italia. Household Wealth in Italy // Papers presented at the conference held in Perugia, 16–17 October 2007. – Roma, 2008. P. 61.

Таблица 4.1

**ВВП и национальное богатство в собственности семей,
в расчете на душу населения по регионам Италии**

Районы и области	ВВП на душу населения			Национальное богатство на душу населения в 2005 г., тыс. евро		
	2000 г.		2006 г.,	всего	реальные активы	финансовые активы
	тыс. евро	%	%			
Италия	25,1	100,0	100,0	133,5	84,2	59,6
Северо-Запад	30,3	122,6	121,1			
Пьемонт	27,7	111,7	110,3	149,0	81,0	79,1
Валле-д'Аоста	33,2	129,5	132,6	184,8	129,7	65,3
Ломбардия	32,3	131,2	128,8	173,9	95,9	91,3
Лигурия	26,0	101,7	103,8	190,5	126,0	74,8
Северо-Восток	29,5	122,4	117,9			
Трентино-Альто-Адидже (автономные провинции Больцано и Тренто)	31,0	130,0	123,8	183,5	129,0	68,1
Венето	29,0	118,8	115,6	151,3	96,4	66,6
Фриули-Венеция-Джулия	27,6	110,4	110,0	136,4	84,9	62,5
Эмилия-Романья	30,4	128,4	121,3	188,9	107,1	95,0
Центр	28,2	109,7	112,4			
Тоскана	27,2	108,8	108,6	159,0	103,3	67,7
Умбрия	23,6	96,1	94,1	110,4	72,7	47,9
Марке	25,1	99,9	100,0	127,9	83,7	55,2
Лацио	30,4	115,2	121,5	146,9	103,6	55,8
Юг и Острова	16,9	66,8	67,5			
Абруццо	20,2	86,9	80,6	100,0	70,7	37,6
Молизе	18,4	73,2	73,2	94,7	65,5	36,0
Кампания	16,1	63,1	64,3	90,3	63,8	32,7
Апулия	16,6	66,1	66,3	82,3	56,5	32,5
Базиликата	17,7	70,1	70,7	89,1	63,1	32,0
Калабрия	16,1	62,2	64,2	72,5	51,1	27,1
Сицилия	16,5	64,4	65,7	73,0	51,9	28,0
Сардиния	19,7	75,8	78,5	84,8	65,4	27,7

Примечание: национальное богатство в расчете на душу населения – за вычетом долговых обязательств. Источники: SVIMEZ Rapporto 2007; Sintesi delle note sull'andamento dell'economia delle regioni italiane nel 2004. – Roma, 2005; Banca d'Italia. Household Wealth in Italy. – Roma, 2008.

Сопоставление региональных данных об обеспеченности инфраструктурой (см. табл. 4.2) показывает, что Юг в несколько раз хуже остальной части страны оснащен современной автодорожной сетью, сетью электрифицированных железных дорог с двойной колеёй, портовыми складскими помещениями, перевалочными транспортными узлами (совокупные мощности логистики на Юге оцениваются в 40% от средненационального уровня), коммунальными службами. Особенно ярок контраст между Югом и Северо-Западом – экономически наиболее развитой частью Италии.

В одном из недавних правительственных выступлений приводились факты, свидетельствующие о хронической социальной и бытовой неустроенности южного общества. На Юге впустую теряется почти 40% воды, поступающей в сеть водоснабжения, в то время как четвертая часть жителей региона страдает от нерегулярной работы этой сети. Только 4% детей могут быть устроены в ясли. Крайне остро стоит проблема утилизации бытовых отходов (в начале 2008 г. из-за «мусорного скандала» в Неаполе, вынудившего привлечь к охране общественного порядка армейские части, произошел правительст-

венный кризис, обернувшийся уходом от власти правящей коалиции), но отдельный сбор отходов налажен очень слабо (менее 10%)⁶.

Таблица 4.2

Обеспеченность инфраструктурой районов Италии (индексы)

Показатели	Юг и Острова	Юг (материк)	Острова	Север и Центр	Северо-Запад	Северо-Восток	Центр	Вся Италия
Автострады	77,7	93,0	55,1	115,4	149,8	107,9	89,2	100
Электрифицированные железные дороги с двойной колеей	54,2	80,4	15,7	131,6	130,2	117,5	148,0	100
Склады в морских портах	27,5	25,3	32,1	140,2	54,4	344,6	57,7	100
Число перевалочных транспортных узлов	37,8	25,7	63,2	135,3	156,8	125,1	115,6	100
Площадь перевалочных транспортных узлов	9,7	7,2	14,9	151,2	193,0	187,1	59,3	100
Подвижные средства	1,0	1,1	0,7	156,1	359,2	19,3	10,5	100
Двухколейные пути	29,9	15,8	59,7	139,7	173,3	146,2	87,6	100
Водоснабжение и канализация (общий индекс)	76,9	...	...	123,5	...	...	...	100
в том числе магистральные сети водоснабжения	58,9	...	...	141,9	...	...	...	100
распределительные сети водоснабжения	72,2	...	...	128,4	...	...	...	100
канализация	99,7	...	...	100,2	...	...	...	100
Переработка отходов	46,1	53,1	31,4	130,1	121,0	142,4	130,4	100
Энергоснабжение (общий индекс)	64,3	70,7	54,9	124,6	160,5	119,1	94,9	100
в том числе ЛЭП высокого напряжения	74,0	101,0	34,2	118,0	130,5	84,3	141,2	100
Газовая сеть	44,6	59,1	23,3	138,2	173,4	147,2	93,7	100

Источник: SVIMEZ Rapporto 2007.

Экономическая и социальная отсталость Юга сложилась исторически как результат объединения в рамках национального государства областей, стоявших на разных ступенях общественного развития, и в дальнейшем усугублялась в процессе взаимодействия типологически несходных социоэкономических структур и ценностных систем⁷. Неаполитанское королевство представляло собой полуфеодалную производственную систему со слабо развитой инфраструктурой, немногочисленными очагами интенсивного земледелия и зачаточной промышленностью, с традиционалистским обществом, доминирующие позиции в котором занимали земельная аристократия и церковь. Присоединение к более развитому Северу, уже вовлеченному в процесс формирования европейского капиталистического рынка, надолго предопределило характер пришедшего к власти политического блока, олицетворявшего компромисс интересов торгово-промышленной либеральной буржуазии Севера и крупных земельных собственников Юга. Незавершенная буржуазная революция поставила Юг в подчиненное положение, но в то же время укрепила латифундистское землевладение и законсервировала систему социальных отношений в этой части страны. С началом индустриализации промышленный Север получил возможность интенсивно использовать демографические и фи-

⁶ Материалы Министерства экономического развития (<http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs>).

⁷ См. подробно: Лисовский Ю.П. Южный вопрос и социальные конфликты в Италии. – М., 1979.

нансовые ресурсы аграрного Юга для ускорения накопления капитала. Так сформировалась итальянская модель межрегионального разделения труда, закрепившая изначально существовавший разрыв⁸. Дальнейшее экономическое развитие страны происходило на суженной воспроизводственной базе – при ограниченной емкости внутреннего рынка, и сложившаяся дихотомия национального целого наложила неизгладимую печать на все общественные процессы.

«Южный вопрос» на протяжении десятилетий оставался предметом национальной дискуссии. В его трактовке всегда существовали полярные точки зрения. Одна исходила из того, что ситуация безнадежна и объясняется «имманентно присущими южному населению свойствами». Если во времена Грамши эти последние интерпретировались как «органическая бездарность южан, их варварство, их биологическая неполноценность»⁹, то в наши дни – как якобы сложившаяся у южан привычка жить на бюджетные трансферты и пользоваться незаработанными общественными ресурсами. Другая точка зрения основывается на том, что экономическое и социальное развитие Юга является общенациональной, а не локальной проблемой, и не может быть подлинно единой Италии, пока Юг не достигнет такого же уровня благосостояния, как Север. Сторонники этого подхода убеждены, что южный вопрос является для Италии ключевым и несет в себе мощный потенциал демократических преобразований.

Проблема подъема Юга рассматривалась несколькими поколениями меридионалистов с различных позиций. Либерально-консервативное направление исходило из необходимости модернизации аграрного хозяйства Юга с помощью мер кредитной и налоговой политики, путем повышения уровня культуры и образования, содействия массовой эмиграции. Позитивисты констатировали глубокие этнокультурные различия между Севером и Югом, указывая в этой связи на неадекватность установившейся в Италии бюрократической системы власти, и выступали за областное самоуправление. Классический меридионализм, опиравшийся на культурно-политическую концепцию, подчеркивал факт изначально установленного подчиненного положения Юга в едином государстве как своего рода жертвы, принесенной ради экономического и гражданского прогресса Севера, то есть цены (возможно, необходимой) самоутверждения Италии в кругу более развитых европейских государств, а следовательно – факт существования национального долга, который впоследствии так и не был выплачен Югу. Радикальное направление выступало с критикой экономической политики государства, исходившей из интересов Севера в ущерб экономике Юга, и требовало политических реформ, направленных в первую очередь на ликвидацию латифундий. Марксистская школа, во многом опиравшаяся на работы предшественников-меридионалистов, выдвигала тезис о ключевой роли союза рабочего класса Севера с крестьянством Юга для борьбы за смену общественного строя и за решение южного вопроса в рамках глубоких структурных реформ¹⁰.

Бесспорно то, что экономическое и социальное развитие Юга испытывает на себе сильнейшее влияние специфики институциональной среды. Это проявляется, прежде всего, в состоянии местного рынка труда. На Юге аномально низок уровень официально зарегистрированной занятости трудоспособного населения (46,6% против 58,4% в среднем по стране) и особенно вовлечения в производство женщин (31,2% против 46,3%)¹¹. Здесь очень широко распространена нерегулярная и теневая занятость, оцениваемая в 20,5% общей численности населения региона (против 9,3% в остальной части страны). Теневая занятость характерна не только для сферы услуг и сельского хозяйства, как по-

⁸ Как писал А. Грамши, «объединение было осуществлено не на основе равенства, а на основе гегемонии Севера над Югом в рамках территориального отношения, подобного отношению «город – деревня», то есть Север, по существу, был «спрутом», который обогащался за счет Юга, и <его> промышленно-экономическое развитие находилось в прямой связи с истощением земледелия и всей экономики Юга». См.: *Грамши А. Избранные произведения*. – М., 1980. С. 339.

⁹ *Грамши А. Указ. соч.* С. 340.

¹⁰ Обзор историографии южного вопроса см.: *Лисовский Ю.П. Указ. соч.* С. 318–349.

¹¹ SVIMEZ Rapporto 2007. P. 21. В остальной части страны занятость женщин составляла в 2007 г. 55,3%. См.: *Banca d'Italia. Relazione annuale 2007*. – Roma, 2008. P. 117.

всюду в Италии, но и для промышленности, что Северу не свойственно. Дерегулирование рынка труда, проведенное в стране в конце 80-х годов, помогло значительно сократить зарегистрированную безработицу за счет «нестандартных» видов найма (временная занятость, неполный рабочий день, различные режимы ученичества и др.). На Юге показатель безработицы снизился с 19% до 12,3%; но при этом около половины бывших безработных «ушло в тень» – в категорию не ищущих работу, то есть «неактивных». В 2006 г. из 2,6 млн. неактивного населения Италии 1,7 млн. чел. (65,4%) было сосредоточено на Юге. Разумеется, немалая часть этого контингента реально участвует в экономическом процессе, но статистикой она не отслеживается.

Благодаря усилиям государственной политики в области образования и подготовки кадров на Юге достигнут почти полный охват молодежи школьным образованием среднего звена (83% общего контингента в возрасте 14–18 лет) и открыт доступ к высшему образованию (70% выпускников школ поступают в университеты). За последнее десятилетие численность обладателей вузовских дипломов удвоилась. Но экономика Юга не создает для них достаточного количества рабочих мест, и типичной является ситуация, когда выпускник вуза годами не находит работы по специальности. Поэтому актуальной проблемой остается утечка квалифицированных кадров. В отличие от первых послевоенных лет, когда массовая миграция южан состояла в основном из крестьян с низким образовательным и профессиональным уровнем, сегодня половина мигрантов имеет образование не ниже среднего, а 13% – высшее; 60% «маятниковых» мигрантов – молодежь до 35 лет (80% – до 45 лет), нередко имеющая высокооплачиваемую работу в других районах. Это означает, что Юг отдает вовне лучшую часть своего кадрового потенциала – профессионально подготовленную, амбициозную и перспективную в карьерном отношении молодежь¹².

Экономику Юга угнетает организованная преступность. Она особенно заметна на Сицилии, где, по официальным данным, до 70% торговых предприятий охвачено рэкетом. В Калабрии эту дань платит половина предприятий. В ряде районов Неаполя организованная преступность контролирует почти всю торговлю, ресторанный бизнес и строительные фирмы. На Юге официально насчитывается 140 группировок мафиозного типа (против 13 в остальной части страны). Как показывают опросы, вымогательство и рэкет являются чем-то обычным в глазах трети предпринимателей-южан; общественные работы почти половина респондентов называет «малопрозрачными». Широко распространено ростовщичество. Мафиозные группировки контролируют уборку и утилизацию бытовых отходов, строительные подряды, ведут широкомасштабные незаконные операции с цементом. Одним из прибыльных видов нелегального бизнеса является сбыт контрафактной продукции: в целом по стране он оценивается в 3,5–7 млрд. евро, из которых на Юг приходится 70%¹³. В расчете на 100 тыс. населения число краж, грабежей, поджогов, похищения людей с целью выкупа здесь почти вдвое выше, чем в остальной части страны. Из 109 убийств мафиозного характера, имевших место в Италии в 2005 г., 108 произошли на Юге¹⁴. Несмотря на значительные успехи, достигнутые в борьбе с мафиозными структурами в последние годы, выкорчевать это зло пока не удается.

Совокупность неблагоприятных условий делает Юг малопривлекательным в глазах иностранных инвесторов. В 2005 г. из общего числа итальянских предприятий с прямым участием иностранного капитала на Юг приходилось всего 5,2%, с примерно такой же долей занятости (6,7%) и объема продаж (5,0%). В 2006 г. этот район получил лишь 0,7% общего притока в Италию прямых иностранных инвестиций¹⁵.

¹² SVIMEZ Rapporto 2007. P. 24–25.

¹³ Ibid. P. 56–59.

¹⁴ Ibid. P. 56–58. По оценкам текущей печати, оборот криминального бизнеса в Италии близок к 90 млрд. евро в год, что составляет около 7% ВВП. Ростовщичество приносит 12 млрд., рэкет – 6 млрд. евро в год. За 2004–2006 гг. по вине организованной преступности закрылось 165 тыс. предприятий и 50 тыс. гостиниц. См.: Corriere della sera. 23.10.2007.

¹⁵ См.: SVIMEZ Rapporto 2007. P. 61–62.

4.2. Промышленные округа

Итальянская экономика служит ярким примером того, насколько значимой может быть пространственная составляющая в совокупности факторов, определяющих современные экономические и социальные процессы. В северной и центральной части страны широко распространена кластерная модель территориальной организации производства, получившая название промышленного округа (ПО)¹⁶. Именно в ПО сосредоточено 45% общего контингента занятых в обрабатывающей промышленности (2,2 млн. чел.) и производится более 40% национального экспорта. Здесь наиболее полно представлены отрасли, определяющие «лицо» итальянской промышленности на мировых рынках: текстильная, кожевенная, производство готовой одежды и обуви, керамическая, мебельная, ювелирная и др., а также ряд сопряженных с ними отраслей машиностроения.

В северо-восточной, адриатической зоне (области Венето, Эмилия-Романья, Марке) плотная сеть ПО служит структурообразующей основой экономики. Ее стремительный рост в 70-х годах дал основание говорить об «адриатической модели индустриализации» и о появлении «третьей Италии» – в дополнение к традиционной дихотомии Север – Юг. Ключевую роль здесь опять-таки играет институциональный фактор. Автор термина «третья Италия» А. Баньяско¹⁷ указывает на своеобразие породившей эту модель социальной среды. На Северо-Востоке Италии исторически сложилось особое сочетание городской и аграрной структур: с одной стороны, «автономный» сельскохозяйственный труд (испольщина, аренда, мелкое крестьянское хозяйство), с другой – плотная сеть городов, крупнейшие из которых (Флоренция, Венеция, Болонья) хранят уникальные культурные традиции. Это сочетание вызвало к жизни специфический ресурс роста: актуальную значимость приобрели разнообразные ремесленные навыки населения, не стертые конвейерным производством, и никогда не пресекавшееся умение городов эффективно взаимодействовать с внешним рынком. Начавшаяся в стране в 70-х годах технологическая перестройка вооружила местное ремесло современными гибкими технологиями, а местный рынок труда предоставил человеческие ресурсы. Разветвленные крестьянские семьи (от 9–12 человек в Тоскане до 30 человек в Венето) уже являлись, по сути дела, обособленными производственными единицами – с внутрисемейным разделением труда и четкой системой управления, эластичной и недорогой рабочей силой, с налаженной социализацией молодежи на основе принципов взаимной поддержки и активной мотивации к труду и с готовностью к диверсификации и совершенствованию труда в соответствии с требованиями рынка. Нередко предпосылкой возникновения ПО становилось наличие в районе хорошей профессиональной школы, откуда выходили кадры рабочих-мастеров и предпринимателей.

Этот особый тип «диффузной» (по определению первого исследователя ПО Дж. Бекаттини) индустриализации не обезличивал местную социальную среду, как обычно происходит при росте крупных промышленных центров, а напротив, утверждался благодаря ей и именно там, где ее специфика («урбанизированная деревня», местная ремесленная специализация) была выражена наиболее ярко.

Итальянские ПО возникали в виде территориально сосредоточенных производственных «гнезд», состоявших из сотен и тысяч малых и мельчайших предприятий, множавшихся путем отпочкования и тесно связанных между собой на началах специализации и кооперирования в рамках одной или нескольких смежных отраслей производства. Как и другим вариантам кластерной модели роста, ПО был органически присущ дух инноваций и открытости внешнему рынку. Влияние аграрной матрицы не только определило тип предпринимательства (семейный малый бизнес), но и создало социокультур-

¹⁶ О промышленных округах в Италии см.: *Becattini G. The Marchallian Industrial District as a Socio-economic Notion // Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy / Ed. by Pyke F., Becattini G. and Sengerberger W. – Geneva, 1990; Портер М. Международная конкуренция. – М., 1993.* В отечественной литературе этой теме посвящен ряд статей И.Б. Левина.

¹⁷ См.: *Bagnasco A. La costruzione sociale del mercato. – Bologna, 1988; Bagnasco A. Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano. – Bologna, 1977.*

ный континуум, скрепленный изнутри множественными семейными и соседскими связями. Сеть ПО росла спонтанно, обходясь без государственной поддержки и не зная внешнего регулирования, но не без участия региональных и местных властей, которые помогали созданию финансовых компаний и смешанных консорциумов, развитию инфраструктуры и ремесел, созданию служб деловой информации, обучению и подготовке кадров. Со временем во многих ПО сложились одни из лучших в стране стандартов общественных услуг и был достигнут высокий уровень благосостояния населения.

Как указывает Дж. Бекаттини, территория выступает в этой модели в качестве элемента, связывающего две общности – социальную и производственную. Социальная общность проявляет себя в наличии однородной системы ценностей, отражающей этику семейных и соседских связей и охватывающей все главные аспекты повседневной жизни; она поддерживается развитой системой институтов и правил, распространяющих и передающих эти ценности следующим поколениям. Важную роль наряду с такими институтами, как рынок, фирма, семья, церковь и школа, играют местные власти, политические партии, профсоюзы и многочисленные ассоциации – государственные и частные, экономические и политические, культурные и благотворительные, религиозные и художественные¹⁸. Все это спланирует округ изнутри, благодаря чему он, как правило, обладает высокой способностью ассимилировать пришлое население.

Производственная общность вытекает из характера специализации местных предприятий: все они заняты в одной или нескольких фазах/отраслях единого производственного процесса, исторически укоренившегося на данной территории. Активная межфирменная конкуренция поддерживает оптимальные размеры предприятий. Личные связи часто служат основой производственных соглашений. Человеческие ресурсы ПО используются практически полностью, поскольку виды деятельности различны – от домашнего, частичного, наемного труда до «самозанятости» и предпринимательства как такового. Общим для всех является поиск рода деятельности «по себе»; тот, кто не нашел работы или работает ниже своих возможностей, утрачивает престиж в своей среде. Важен мотив гордости своей технологической осведомленностью («being up-to-day»). Наличие домашних и используемых в режиме неполного дня работников смягчает удары экономической конъюнктуры и пополняет базу мелкого предпринимательства за счет воспроизводства и воспитания новых поколений. Постоянное перераспределение человеческих ресурсов является одним из условий конкурентоспособности ПО, специализация работников – частью их общественного капитала.

Согласно Бекаттини, типичной для итальянского ПО фигурой предпринимателя является не собственник предприятия и работодатель, а укорененный в деловой среде организатор производственного процесса, формирующий «проект-продукт» путем оценки трендов, наблюдаемых им на внешних рынках. Его функция заключается в том, чтобы преобразовать возможности, скрытые в традициях данной территории, в продукцию, способную найти спрос за его пределами¹⁹.

В 1996 г. в стране было официально выделено 199 ПО, спонтанно сложившихся за предыдущие десятилетия²⁰. Более 50% ПО расположены в областях Ломбардия, Ве-

¹⁸ Различаются «белые» и «красные» районы ПО, соответственно укоренившимся в них двум господствующим в Италии субкультурам – католической и левой.

¹⁹ См.: *Becattini G. Op.cit.* P. 37–51.

²⁰ См.: *Guida ai distretti industriali italiani*. 2004. P. 12–14. Итальянское законодательство (закон №317/91) определяет ПО как однородную местную производственную систему, характеризующуюся высокой концентрацией промышленных предприятий, преимущественно малых и средних (измеряемой соотношением количества предприятий и численности населения) и высокой степенью производственной специализации (измеряемой соотношением численности занятых в отраслях специализации и общей численности занятых в обрабатывающей промышленности района). Основными признаками, позволяющими выделить ПО в качестве особой хозяйственной единицы, являются: ограниченная определенными рамками территория; четко выраженная производственная специализация; наличие устойчивой производственной цепочки, все звенья которой дополняют друг друга как элементы процесса совершенствования производства; гибкая реакция производственной среды на рыночный

нето и Марке. На Северо-Востоке сосредоточено 32,7% общего числа округов с 37,6% общей численности их самостоятельного населения; на Северо-Западе – соответственно 29,6% и 41,5%. На Юге насчитывается только 7,5% общего числа ПО. В таблице 4.3 показаны ПО, выделяющиеся особенно крупными размерами своих экспортных операций.

Таблица 4.3

**Наиболее крупные по размерам экспорта промышленные округа (ПО) Италии
(данные на 2004 г.)**

ПО	Область	Специализация	Производство, млрд. евро в год	Доля экспорта в производстве, %	Примечания
Ареццо	Тоскана	ювелирная промышленность (золото)	6,0	70	Традиция ведет начало от этрусков
Арциньяно	Венето	кожевенная промышленность	3,0	60	Традиция восходит к XIV в.
Бьелла	Пьемонт	текстильная промышленность (шерсть), текстильное машиностроение	4,0	35	Один из ведущих мировых центров производства высококачественных шерстяных тканей
Лекко	Ломбардия	металлоизделия	2,0	30	–
Лумедзане	Ломбардия	санитарно-техническое оборудование	2,0	60	–
Монтебеллуна	Венето	спортивная обувь и одежда	1,5	70	Мировой лидер в своей отрасли
Пезаро-Урбино	Марке	мебель	1,3	32	–
Прато	Тоскана	текстиль, трикотаж	4,2	63	11% национального экспорта текстиля и одежды. Экспорт в более чем 100 стран. Традиция восходит к XIII в.
Ривьера-даль-Брента	Венето	обувь	1,7	89	Традиция восходит к XIII в. 95% производства – женская обувь класса «люкс», поступает в ведущие дома моды
Санта-Кроче-сулл'Арно	Тоскана	кожа и обувь	3,0	52	70% производства кожаных подошв в ЕС

спрос; плотная сеть связей, главным образом неформальных, между потребителями и субпоставщиками, обеспечивающая техническую кооперацию и способствующая непрерывному улучшению продукции и производственных процессов; наличие местных институтов (администрация, банки, профессиональные ассоциации, школы, сервисные центры, отраслевые музеи и т.д.), содействующих своей работой развитию экономики района; высокая степень предрасположенности к экспорту.

Продолжение таблицы 4.3

ПО	Область	Специализация	Производство, млрд. евро в год	Доля экспорта в производстве, %	Примечания
Сассуоло	Эмилия-Романья	керамическая облицовочная плитка	4,2	70	80% национального и ¼ мирового производства. Традиция восходит к XIII в.
Скио-Тьене-Вальдано	Венето	текстиль, одежда (шерсть)	2,9	50	–
Солофра	Кампания	кожевенная промышленность	1,5	...	–
Валенца	Пьемонт	ювелирная промышленность (золото)	1,6	59	150-летняя традиция обработки золота
Вальполичелла	Венето	мрамор	2,0	18	–
Виченца	Венето	ювелирная промышленность (золото)	3,6	90	Традиция восходит к XIV в. Крупнейшие отраслевые выставки-ярмарки

Источник: Guida ai distretti industriali italiani. 2004.

Как отмечает исследователь региональной тематики Ф. Сфорци, концепция ПО и выстроенная в соответствии с ней статистика, создавшая особую сетку территориальной классификации, во многом изменили сам подход к проблеме регионального развития в Италии. Ключевым термином социально-экономического анализа во многих случаях стала территория, а единицей анализа – «локальная система». В тех же концептуальных рамках начала формироваться и проводиться региональная политика, ставящая целью создание институциональных условий для повышения конкурентоспособности каждого отдельного района²¹. Для страны, относительно бедной природными ресурсами, этот ракурс хозяйствования открывает дополнительные возможности, что становится все более важным в условиях «экономики знаний». По мнению современных исследователей, «ПО может рассматриваться как «когнитивная лаборатория», где знания и информация сложным образом перерабатываются в культуру и социальные ценности»²².

Возможно, в этом заложен основной ресурс конкурентоспособности итальянских ПО, которые сталкиваются сейчас с растущей конкуренцией развивающихся стран, специализирующихся на производстве аналогичных товаров потребительского спроса и производящих эту продукцию с гораздо меньшими трудовыми издержками²³. Территория, способная интегрировать социальные и производственные факторы и благодаря социальному контексту организовать процесс получения и накопления знаний, превращается в самостоятельный ресурс, рождающий конкурентное преимущество.

Здесь, однако, нужно отметить серьезные перемены, происходящие в округах под воздействием внешних процессов. Описанная выше модель представляет собой идеально-типический (по М. Веберу) образец ПО, каким он сложился в 1960–70-х годах и оставался примерно до середины 90-х годов. В реальности этим территориально-произ-

²¹ См.: Sforzi F. The Industrial District and the "New" Italian Economic Geography // The Technological Evolution of Industrial Districts / Ed. by Belussi F., Gottardi G., Rullani E. – 2003. P. 243–244.

²² См.: The Technological Evolution of Industrial Districts. P. xii.

²³ Величина трудовых издержек в Италии составляет 17,8 долл. в час на одного занятого, в Словении – 6,7 долл., Румынии – 4,3 долл., Китае – менее 1 долл. в час (см.: La Repubblica. 12.09.2004).

водственным комплексам всегда было присуще разнообразие размеров, типов и форм внутренней организации. Неоднозначной стала и их реакция на внешние вызовы последних полутора десятилетий – затяжную депрессию в экономике, глобализацию.

Столкнувшись с резко возросшей конкуренцией на внутреннем и внешнем рынках, поставившей их в ситуацию выживания, многие ПО сумели перейти к более высокому типу специализации, а также диверсифицировать свое производство, включая развитие сопряженных видов услуг. Начали применяться более современные стратегии выхода на внешние рынки – аутсорсинг, прямые капиталовложения за рубежом, участие в глобальных производственных цепочках, привлечение иностранного капитала. Инновационные стратегии стали основываться на более широком внедрении информационно-коммуникационных технологий и на применении новых форм организации производства – вертикальной интеграции, создании бизнес-групп. Заметно увеличилась роль средних по величине предприятий, становящихся в ряде ПО ведущими элементами производственной структуры. С внедрением этих новшеств менялась, диверсифицировалась сложившаяся модель ПО. Характерно, что в 2005 г. общая численность ПО, выделяемых итальянской статистикой на основе новой промышленной переписи 2001 г., сократилась с прежних 199 до 156: часть из них укрупнилась и территориально слилась, часть распалась, другие были исключены из перечня, поскольку уже не соответствуют официально принятым критериям.

Причиной перемен в ряде случаев было вторжение иностранных транснациональных компаний (например, ПО Мирандола благодаря этому превращается в один из мировых центров биомедицины). В других округах внутренняя структура меняется благодаря вырастающим «снизу» средним (обычно также семейным) компаниям – таким, как «Бенеттон», «Люксоттика», «Марацци», которые создают из малых фирм собственные, вертикально или горизонтально интегрированные бизнес-группы. Во многих ПО появились значительные прослойки иностранного предпринимательства: так, китайский малый бизнес в 2007 г. произвел около 20% текстиля и одежды крупнейшего в этой отрасли ПО Прато²⁴. В округах растет неравенство, меняются умонастроения (особенно молодежи). Все это, безусловно, усложняет и «размывает» изначальную модель ПО, традиционно опирающуюся на постоянство системы социального воспроизводства²⁵.

Однако говорить о кризисе этой модели нет оснований, поскольку сильным противовесом служит присущая итальянскому социуму способность непрерывно порождать новые локальные системы. Как отмечает в этой связи А. Баньяско, для Италии чрезвычайно характерна локальная укорененность производственной деятельности, проистекающая из разнообразия и жизнеспособности местной социальной среды, осознающей свои творческие возможности. Достаточно указать на рост числа университетов в городах средней величины, чему активно способствуют все местные общественные силы – предпринимательские ассоциации, торговые палаты, региональные банки, фонды и т.д., которые добиваются финансовой поддержки этих начинаний со стороны местной администрации. Такая специфика итальянского социума находится в органичной связи с самой сутью процесса глобализации, неотъемлемой частью которого является регионализация хозяйственной деятельности: в современной мировой экономике решающую роль начинают играть эффективные локальные системы различной величины (типа Силиконовой долины в США), образующие «узлы» глобальной сетевой структуры. Среди крупных мировых агломераций, которых насчитывается около 300, свое место занимает и итальянский Северо-Восток – зона максимального распространения ПО.

Сегодняшняя региональная политика ЕС ставит во главу угла идею синтеза экономического роста и социального сплочения, что по своей сути совпадает с изначальной конструкцией итальянского ПО. Локальные системы данного типа способны к комплексному развитию и автономной эволюции в составе национального целого. Местное раз-

²⁴ См.: *Rabellotti R., Carabelli A., Hirsch G. Italian Industrial Districts on the Move: Where are They Going? // European Planning Studies. 2009. №1. P. 19–41.*

²⁵ См.: *Hadjimichalis C. The End of Third Italy as We Knew It? // Antipode. 2006. Issue 1 (Jan.). P. 82–106.*

витие, пишет А. Баньяско, должно означать мобилизацию ресурсов, ранее не выявленных и должным образом не оцененных, путем формирования институционально-коммуникационной среды, берущей на себя реализацию этой задачи. Вовлечение в оборот местных сил и ресурсов, в силу самой природы этого процесса, создает новые возможности социального сплочения. Государственная региональная политика должна оказать интегрированную поддержку разрабатываемым на местах проектам развития²⁶.

Перспективы аналогичных перемен на Юге, в силу институциональных причин, выглядят не столь однозначно. По мнению А. Баньяско, диффузная индустриализация на основе массового малого предпринимательства была бы возможна здесь в том случае, если бы воспринималась как общественная задача. Одно лишь наличие свободного рынка не может служить достаточным стимулом: «рынок всегда представляет собой сложную институциональную конструкцию»²⁷, имеющую собственную историю, регулятивные механизмы и жесткую этику, которая в одних случаях может порождать социальное сцепление, а в других – разделение и конфликты. Социальные и политические институты Юга чаще всего строились исходя из ситуаций слабразвитости, а не развития, и требуется глубокая институциональная перестройка, чтобы здесь возникла плотная сеть ПО. Тем не менее, полагает А. Баньяско, имеющиеся препятствия не должны увечивать оторванность Юга от современного общественного прогресса: здесь просто необходимы особые формы и методы государственной региональной политики²⁸.

4.3. Региональная политика

Региональная политика в Италии прошла в своем развитии через два этапа. Первый из них (1950–1992 гг.) был связан с деятельностью Кассы Юга – финансового института, созданного для реализации долгосрочных мер «чрезвычайного вмешательства» в экономику этого района. Второй этап (со второй половины 90-х годов по настоящее время) проходит под знаком регионализации экономической политики государства и становления системы бюджетного федерализма.

Переход ко второму этапу был обусловлен как внутренними, так и внешними факторами. С одной стороны, глубокое недовольство итальянского общества результатами южной политики вылилось в реформу системы органов государственного управления. С другой стороны, региональная политика ЕС и зарубежный опыт демонстрировали возможность более широкого подхода к задачам регионального развития, которые в духе Маастрихтского договора стали пониматься как экономическое и социальное сплочение, выравнивание сложившихся в Евросоюзе территориальных диспропорций.

Приступая к проведению долгосрочной политики развития Юга²⁹, послевоенное либеральное правительство Италии взяло за образец рузвельтовский «новый курс», начавшийся, как известно, с региональной программы – проекта развития долины Теннесси. В 1950 г. при поддержке МБРР был создан внебюджетный фонд Касса Юга, в поле действия которого было вовлечено более 70% территории этого региона. Начальная стадия работ, «преиндустриализация», заключалась в сооружении базовой инфраструктуры и проведении аграрной реформы. Государство выкупило у крупных собственников более 700 тыс. га земельных излишков и распределило их (за выкуп и в рассрочку) среди местного населения. Плоды реформы были заметны, но неоднозначны: объем сельскохозяйственного производства резко вырос, особенно в ориентированных на экспорт отраслях (цитрусовые и пр.), но возникло огромное количество мелких неэффективных хозяйств, которые вскоре были вытеснены с рынка. Это объяснялось не только социокультурной спецификой Юга и нехваткой средств у мелких собственников, но и ускорив-

²⁶ См.: *Bagnasco A. Lo sviluppo locale: una risorsa per l'Italia // Sociologia del lavoro. 2006. Issue 101. P. 63–68.*

²⁷ См.: *Bagnasco A. La costruzione sociale del mercato. – Bologna, 1988. P. 182–183.*

²⁸ См.: *Bagnasco A. Lo sviluppo locale: una risorsa per l'Italia. P. 63–68.*

²⁹ См.: *The Italian Economy at the Dawn of the 21st Century / Ed. by Di Matteo M., Piacentini P. – 2003. P. 104–174; Лисовский Ю.П. Указ. соч.; Гофффе Н.В. Италия: проблема юга и региональная политика (1950–1980). – М., 1983.*

шейся модернизацией отрасли – механизацией крупных ферм, концентрацией капитала и производства, чему активно способствовала аграрная политика ЕС. Реформа фактически ликвидировала абсентеистское землевладение и латифундизм старого образца, но оказалась недостаточной для преодоления архаичных напластований в социальной структуре и ментальности южного общества. Не была устранена наиболее острая для Юга проблема – массовая безработица.

В 1957 г. Касса Юга приступила к проведению индустриализации – созданию в регионе очагов тяжелой промышленности («полюсов роста»), на которые возлагалась роль «локомотивов». Государственному сектору было предписано размещать в южной части страны не менее 40% своих новых капиталовложений и не менее 60% новых промышленных объектов. В 1971 г. эти нормативы были повышены до 60% и 80% соответственно. С помощью кредитных, налоговых и иных льгот в регион стал привлекаться частный капитал, в том числе транснациональных компаний.

Индустриализации Юга было уделено первоочередное внимание в рамках общенациональных среднесрочных программ – Плана Ванони (1955–1964 гг.) и Плана Пьераччини (1966–1970 гг.), а также не вступившего в действие Плана Пандольфи (1979–1981 гг.) В каждую из них закладывались цели опережающего роста производства на Юге и повышения его социальных показателей.

Уже в начале 60-х годов на Юге появилось 25 новых промышленных зон. Были построены оснащенные по последнему слову техники крупные предприятия тяжелой индустрии – сталелитейный завод в Таранто, НПЗ в Джеле, Сиракузах и Бриндизи. В конце 70-х годов норма накопления в регионе поднялась вдвое, превысив 30%. Однако результаты этой политики оказались столь же противоречивыми, как и результаты аграрной реформы. Ожидаемый мультипликационный эффект не возникал: индустриальные гиганты были гораздо больше связаны с промышленностью Севера, чем со своим хинтерландом, и не выстроили на Юге производственных цепочек, способных обеспечить комплексное развитие прилегающих зон. Будучи капиталоемкими, эти крупные объекты не смогли создать и достаточного числа новых рабочих мест. В то же время их вторжение в экономическую ткань южного общества разоряло мелкую промышленность. Возникновение промышленных анклавов (например, треугольника Таранто–Бари–Бриндизи) сопровождалось центробежными тенденциями в экономике Юга: обезлюдением ряда районов, углублением внутрирегиональных диспропорций.

Инвестиционная деятельность Кассы Юга расширялась: за 1951–1970 гг. через нее прошли денежные фонды, эквивалентные 0,75% ВВП, за 1971–1975 гг. – более 1% ВВП. Если до начала проведения южной политики практически вся крупная промышленность Италии была сосредоточена в треугольнике Милан–Турин–Генуя, то к 90-м годам предприятия с числом занятых 500–1000 чел. имелись уже в 30 из 36 провинций Юга.

Нефтяной кризис 70-х годов вызвал в стране огромный рост социальной напряженности. В этот период резко усилилась тенденция замены модернизации как главной цели в отношении Юга политикой «ассистенциализма» (социальной помощи патерналистского характера), которая использовалась руководством страны для защиты и укрепления своих электоральных позиций. Местная институциональная среда с ее глубоко укоренившейся системой партийно-политических клиентел служила для этой политики идеальной почвой. Денежные трансферты семьям через разветвленную и малопрозрачную систему социальной поддержки, выдача государственных подрядов, раздача постов и sinecur в государственном аппарате (численность которого на Юге за 70-е – 80-е годы увеличилась с 14,5% до 21,3% активного населения)³⁰ усиливали традиционные для южноитальянского общества паразитарные и коррупционные структуры. «Худшей чертой системы, – писал в 1985 г. один из отцов итальянского программирования П. Силос-Лабини, – было укрепление тайного сговора между администрацией и политической властью, с одной стороны, и бизнесом, поставлявшим товары и услуги в рамках государственных закупок – с другой. Нередко соединенный с коррупцией, этот сговор нес с

³⁰ The Italian Economy at the Dawn of the 21st Century. P. 126.

собой не только снижение качества политической и гражданской жизни, но и растрату ресурсов, что препятствовало развитию... В этом заключалась главная проблема государственной политики на Юге»³¹.

Юг внес немалый вклад в системный кризис 1992 г., развернувшийся в ходе операции «чистые руки». Одним из последствий этого кризиса стал пересмотр целей и методов региональной политики. Касса Юга была ликвидирована, проводимая ею деятельность уступила место регионально обезличенной инвестиционной политике. Это негативно отразилось на масштабах инвестиционных усилий государства в южном регионе. В рамках действующей ныне программы инфраструктурного строительства, утвержденной в 2001 г. с первоначальными ассигнованиями 125,9 млрд. евро (на 30.09.2005 г. фактические расходы составили 267,3 млрд.), основная часть работ развернулась или проектировалась в более развитых районах, тогда как Югу досталось лишь 19,6% их общего объема (см. табл. 4.4). Средняя величина инфраструктурного проекта на Юге оказалась в 2,8 раза меньшей, чем в остальной части страны (276,8 млн. против 970,8 млн. евро)³². В целом за 1996–2006 гг. нетто-приток государственных вложений на Юг сократился до 10–15% регионального продукта против примерно 20% за 1970–1992 гг.³³

Таблица 4.4

Территориальное распределение проектов инфраструктурного строительства по государственной программе 2001 г. (млн. евро)

Стадия реализации проекта	Юг	Север и Центр	Не поддающиеся классификации	Вся Италия
Проектируемые	7 236	30 103	610	37 949
Выставленные на торги	957	5 531	–	6 488
Размещенные	4 842	24 196	–	29 038
В процессе осуществления	3 972	9 419	–	13 391
Завершенные	208	287	–	495
В различной степени продвижения	226	1 332	–	1 558
Всего	17 441	70 868	610	88 919

Источник: SVIMEZ Rapporto 2007.

Динамика регионального продукта Юга в сравнении с остальной частью страны оказалась не столь однозначно негативной. Среднегодовые темпы роста на Юге составили в 1995–2007 гг. 1,3%, а в остальной части страны – 1,4%; но в расчете на душу населения показатель Юга вырос с 54,5% до 57,5% совокупного показателя Севера и Центра, то есть темпы роста на Юге были опережающими (1,2% против 0,8%). Наблюдалась и внутрирегиональная дифференциация: области Сардиния и Абруццо заметно сократили накопленное отставание, достигнув 68% совокупного показателя душевого дохода Севера и Центра³⁴.

В ходе начавшихся реформ правительство Италии сделало важные шаги к децентрализации управления. С 1993 г. главы муниципалитетов и провинций, а с 2000 г. – и главы областей стали избираться прямым голосованием. Посредством общенационального референдума 2001 г., изменившего ряд статей конституции, были расширены законодательные полномочия региональных правительств и впервые конституционно

³¹ Ibid. P. 120.

³² SVIMEZ Rapporto 2007. P. 27–28.

³³ Banca d'Italia. Relazione annuale 2007. – Roma, 2008. P. 116–117.

³⁴ В то же время имела место разнонаправленная динамика роста итальянского Юга и других отстающих районов ЕС, фигурирующих в его региональной политике под наименованием «цель 1». В 1995 г. душевой доход итальянского Юга составлял 69,3%, а остальных районов этой группы – чуть более 70% от среднего уровня ЕС в составе 15 стран; в 2005 г. показатель Юга упал до 62,0%, а у остальных районов этой группы повысился до 78%. См.: Banca d'Italia, Relazione 2007. P. 116.

признаны права исполнительной власти на муниципальном и провинциальном уровне. Реформа установила принцип автономии местных расходов (при сохранении централизованного контроля) в области здравоохранения, образования и поддержания общественного порядка. В связи с этим потребовалось перераспределение средств между бюджетами разного уровня³⁵. В 2000 г. была сделана первая попытка межрегионального («горизонтального») выравнивания бюджетных ресурсов, для чего была использована часть поступлений от НДС и других налогов, при отмене бюджетных трансфертов регионам. В дальнейшем была увеличена маневренность местных властей в отношении распоряжения местными налоговыми ставками и ресурсами.

Одновременно происходила перестройка региональной политики, поставившей во главу угла выдвинутые региональной политикой ЕС принципы сплочения, субсидиарности и повышения роли местного самоуправления. Преимуществами новой региональной политики в Италии считаются наличие более широкой и детализированной информационной базы, модернизация процедур вмешательства в экономику (в сочетании с детально разработанной системой оценки результатов и с возросшей ответственностью местных органов власти за проведение этой политики) и перенесение центра тяжести, в качестве приоритета, на оказание общественных услуг населению и предприятиям³⁶.

Таблица 4.5

Программа развития Юга на 2000–2006 гг.: распределение финансирования, %

Цели	Государственные фонды			Частные фонды
	ответственность центра	ответственность регионов	всего	
Всего	28,6	71,4	100,0	13,6
Природные ресурсы (вода, земля и др.)	0	18,8	18,8	5,6
Культурные ресурсы	0	6,0	6,0	0,9
Человеческие ресурсы:				
- подготовка кадров и активная политика на рынке труда	0	10,7	10,7	0,9
- образование	1,8	0	1,8	0
- НИОКР	4,2	0	4,2	0,8
Местные системы	10,2**	22,7	32,9	0
Города	0	4,4	4,4	0,7
Коммуникации и сети:				
- видимые и невидимые сети	8,3	8,4***	16,7	4,7
- обеспечение правопорядка	2,8	0	2,8	0
Техническая помощь	1,3	0,4	1,7	0
Всего (млн. евро)	11 400	28 500	39 900	5 400
Мобилизационный резерв	–	–	4 600	–
Всего фондов (млн. евро)	11 400	28 500	44 500*	5 400

* - данные включают ресурсы ЕС (23,8 млрд. евро) и национальные ресурсы (20,7 млрд. евро); ** - данные включают ресурсы, находящиеся в управлении Министерства промышленности от имени регионов, размещенные соответственно региональному рейтингу; *** - включая региональные меры по обеспечению правопорядка. Источник: The Italian Economy at the Dawn of the 21st Century. P. 132.

³⁵ Впервые увеличение расходной части местных бюджетов было разрешено в 70-х годах, после чего их доля в государственных расходах за 1970–1985 гг. почти удвоилась (с 7 до 14% ВВП). Но одновременно была утрачена бюджетная дисциплина, потому что ответственность за покрытие этих расходов взял на себя Центр, отнявший у местных властей право распоряжаться местной налоговой базой. Кроме того, возникла проблема сверхзависимости бедных районов от бюджетной дотаций. Все это заставило перейти к более четкому разграничению полномочий и ответственности в рамках бюджетной автономии. См.: OECD economic surveys. Italy. 2001–2002. – Paris, 2002. P. 78–90.

³⁶ Banca d'Italia, Relazione 2007. P. 115.

Основными получателями и (в большинстве случаев) распорядителями средств, поступающих из специализированных фондов ЕС для реализации инвестиционных программ, стали региональные органы власти (см. табл. 4.5). «Снизу вверх» идет и разработка этих программ: проекты, отобранные в регионах, сводятся в общенациональную программу, которая и представляется на утверждение Еврокомиссии.

Региональная политика ЕС является частью политики сплочения, включающей ряд аспектов (культура, социальная политика, защита окружающей среды), и тесно взаимодействует с политикой в области сельского хозяйства, транспорта, связи, энерго-ресурсов, НИОКР, информации, поддержания конкурентного порядка. Италия является третьим по величине, после Польши и Испании, получателем средств из фондов ЕС в рамках политики сплочения. За 1989–2006 гг. в рамках региональных программ ей было выделено из фондов Сообщества 62,7 млрд. евро, в том числе на «цель 1» (стимулирование экономики отстающих районов) – 45,5 млрд. евро, или 72,6%³⁷.

В 2000–2006 гг. по линии политики сплочения субсидии получили 20 тыс. предприятий семи областей итальянского Юга; было построено 2,4 тыс. км железных и 690 км шоссейных дорог, 63 предприятия по переработке отходов. В транспортную систему итальянского Юга ЕС вложил 1,8 млрд. евро (национальные вложения составили 2,5 млрд. евро)³⁸.

Юг получает инвестиционные ресурсы из трех источников: обычного – национального бюджета, выделяющего ему 30% соответствующей статьи расходов, и дополнительных – фондов ЕС и Фонда для слабоосвоенных территорий, который резервирует для Юга 85% своих средств. В совокупности эти ассигнования достигают 45% общенациональных капитальных расходов. Кумулятивным итогом за 1998–2006 гг. Юг получил 181 млрд. евро инвестиций, что составило 6,5% регионального продукта, а в расчете на душу населения – около 1 тыс. евро в год. За тот же период Север и Центр получили около 300 млрд. евро инвестиций, или 3,4% их совокупного регионального продукта (около 900 евро в год на душу населения). Кроме того, Юг является главным получателем льгот, предоставленных реальному сектору экономики по законам №488/1992 и №388/2000: в 2003 г. на этот регион пришлось 82,6%, а в 2006 г. – 98,4% их совокупного объема³⁹. Если сопоставить эти немалые усилия сегодняшней южной политики государства с обрисованным выше состоянием экономики Юга, нельзя не прийти к выводу об их невысокой эффективности.

Действующая ныне программа на 2007–2013 гг. выделяет Италии 28,8 млрд. евро (по направлениям «конвергенция», «региональная конкурентоспособность и занятость», «европейское территориальное сотрудничество»), которые в соответствии с принципом паритетного финансирования предстоит дополнить 31,6 млрд. евро ее собственных инвестиций, а также еще 64,4 млрд. евро из Национального фонда для слабоосвоенных территорий. Таким образом, общий объем средств, которыми итальянское правительство рассчитывает располагать в указанный период для целей региональной политики, приближается к 125 млрд. евро.

Главным объектом «политики конвергенции» в рамках этой программы будут пять областей Юга – Кампания, Апулия, Калабрия, Сицилия и Базиликата. По линии «региональная конкурентоспособность и занятость» бенефициарами станут многие области Севера, а также те районы Юга (Сардиния, Молизе и Абруццо), которые за последние годы вышли из разряда самых отстающих.

Задачи повышения производительности, конкурентоспособности и внедрения инноваций считаются общими для всех регионов, которые и разрабатывают у себя соответствующие программы в рамках стратегии сплочения. На национальном уровне эта стратегия выражается в постановке итальянским правительством нескольких ключевых

³⁷ В 1989–1993 гг. ассигнования составили 11,4 млрд. евро, в 1994–1999 гг. – 21,6 млрд., в 2000–2006 гг. – 29,7 млрд. евро. См.: *Chislett W. The Internalization of the Spanish Economy. – 2002. P. 75.*

³⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/Italia/index_fr.htm

³⁹ См.: Banca d'Italia, *Relazione. 2007. P. 124–126.*

целей, сопряженных с целями региональной политики: повышение общих темпов роста, увеличение доли расходов на НИОКР в ВВП (более чем вдвое за указанный период), резкое наращивание системы раздельного сбора бытовых отходов в районах «конвергенции» (с 8 до 40% их общего объема).

Италия останется основным получателем средств из ЕФРР на развитие транспортной сети Сообщества. Строительство ряда инфраструктурных объектов на Юге в настоящее время стало частью общеевропейской программы модернизации транспорта, реализуемой в рамках Лиссабонской стратегии. Таковы, например, проекты железнодорожной трассы Палермо–Берлин, являющейся одной из главных осей трансъвропейской сети (ЕС вложит в него 24 млн. евро), и порта Джойя-Тауро на перекрестке путей, связывающих ЕС с южным Средиземноморьем и странами Азии (57 млн. евро из ЕФРР), через который уже идет мощный поток контейнерных перевозок. При всей бесспорной значимости этих крупных объектов для экономики Юга нельзя, однако, не видеть определенного сходства между ними и первыми ультрасовременными промышленными объектами, сооружавшимися здесь в послевоенный период: эти «сгустки» новейших технологий могут пока оказывать лишь ограниченное воздействие на экономику и социальную сферу Южной Италии.

Еще одна область, в которой задачи европейской и итальянской региональной политики пересекаются, – энергетика. В программе 2007–2013 гг. особое внимание будет уделено использованию возобновляемых источников энергии. В эту сферу из ЕФРР намечено вложить в Италии 1,85 млрд. евро – больше, чем в какой-либо другой стране. Одобренные Еврокомиссией проекты включают использование геотермальных источников, строительство экономичных по энергопотреблению домов, получение новых видов биотоплива из местных исходных компонентов.

Национальная программа на 2007–2013 гг., являющаяся частью программы ЕС, состоит из 70 операционных программ. Из них 19 относится к направлению «конвергенция» (10 реализуются на региональном уровне, 7 – на национальном, 2 – на межрегиональном), 33 – к направлению «региональная конкурентоспособность и занятость» (32 – на региональном уровне, 1 – на национальном) и 14 – к направлению «европейское территориальное сотрудничество».

Оценивая эволюцию итальянской региональной политики за последние десятилетия, следует констатировать расширение и диверсификацию ее целей и средств. Сегодня эта политика, уже не только «южная», стала неотъемлемой частью интегрированной региональной политики ЕС. Развитие Юга, однако, остается для Италии наиболее трудной национальной и региональной проблемой. Ее решение требует не только глубоких изменений во всем комплексе общественных условий, исторически сложившихся в этой части страны, но и гражданской ответственности итальянского правящего класса⁴⁰.

⁴⁰ «Качество правящего класса – как в центре, так и на местном уровне – решающий фактор достижения целей развития... Консолидация, а не начало роста, является проблемой для многих районов, и этим очень часто пренебрегали на Юге... <Следует> сосредоточить наше внимание на том, что до сих пор всегда упускалось на Юге: достаточно прочной совокупности связей, помогающей расширять процесс развития. Нелегко сказать, как ее можно укрепить, и похоже, что попытки преодолеть препятствия процессу консолидации вызовут политическое сопротивление всех тех (за пределами Юга, но также и на Юге), чьи интересы могут быть задеты этим процессом. Вот в чем заключается самый неприятный урок прошлого и самый трудный вызов для политики будущего». – *Franzini M. Development policies in the Italian Mezzogiorno: lessons from the past // The Italian Economy at the Dawn of the 21st Century. P. 125.*

Глава 5. Великобритания: особые традиции национальной региональной политики

Региональная политика Великобритании отражает как особенности длительного процесса становления государственности в этой стране и ее экономического и политического развития, так и своеобразие современной общественно-политической жизни британского общества, в частности модернизацию конституционного устройства и характер межнациональных отношений, автономизацию различных регионов страны. Большое воздействие на формирование региональной политики оказывают преобразования в структуре хозяйства и меняющееся положение Великобритании в мире, прежде всего в процессах европейской интеграции.

Государство в Великобритании возникло как результат процесса политической интеграции после многочисленных завоеваний и сделок с политическими элитами периферии. Со времен норманнского завоевания 1066 г. Англия была доминирующим, наиболее мощным и развитым государством на Британских островах. Традиционно проблемы урегулирования отношений центра и регионов решались в рамках модели административной и культурной ассимиляции, которую Лондон воспринимал как базовую предпосылку для эффективного управления территориями.

Сфера первоначальной экспансии Англии вовлекла в свою орбиту Ирландию, Уэльс и Шотландию. Сплав этих составляющих и стал ядром британства. В то время как регионы «кельтской периферии» обладали широкой автономией, сердцем Великобритании всегда оставалась Англия, а англичане были государствообразующей нацией.

Отсутствие четких и конституционно прописанных норм разделения властей, прецедентная практика законотворчества оставляют для политической системы Великобритании намного больше возможностей для маневра и гибкого подхода к решению любой проблемы перераспределения властных полномочий между центром и регионами по сравнению с жесткими юридическими принципами писаных конституций стран континентальной Европы.

5.1. Экономическое развитие регионов

Современное районирование Великобритании имеет глубокие корни в ее хозяйственной истории. Огромное воздействие на него оказали промышленный переворот XVIII в. и положение этой страны как «мастерской мира» в XIX в. К началу XX в. в Великобритании имелись давно сформировавшиеся экономические районы, происхождение которых было связано с территориальным разделением труда. При этом индустриальные районы, сложившиеся в период промышленного переворота, не совпадали с районами мануфактурного производства. От последних они отличались своей резко выраженной ориентацией на каменноугольные бассейны и на обращенные к Атлантическому океану порты Ливерпуля и Глазго. Именно через них поступало импортное сырье. Основными индустриальными районами ко времени первой мировой войны являлись Ланкашир с его преимущественно хлопчатобумажной промышленностью, Западный Йоркшир с шерстяной и швейной промышленностью, с угледобычей, металлургией и металлообработкой, угольно-металлургический Южный Уэльс, Западный Мидленд с Бирмингемом, который, кроме того, имел значительную металлообрабатывающую и машиностроительную промышленность, Средне-Шотландский район с Глазго, сочетавший тяжелую индустрию – угледобычу, металлургию и судостроение – с текстильной. К этим районам во второй половине XIX в. присоединился угольно-металлургический и судостроительный район Северо-Восточной Англии (Дарем – Нортамберленд).

Все перечисленные индустриальные районы расположены севернее линии, проведенной от Бристольского залива к устью Хамбера. Вся территория к югу от этой линии – Юго-Запад, Юг, Юго-Восток и Восток Англии, а также Восточный Мидленд – представляли собой аграрные районы с фермерским хозяйством. Наиболее отсталыми в

экономическом отношении были кельтские области – Ирландия, Северный и Средний Уэльс, Южная и Северная Шотландия.

Структурные изменения в британской экономике в межвоенный период сопровождались значительными изменениями ее географии и лица экономических регионов. Новые отрасли промышленности – автомобильная, авиационная, электротехническая, производство точных приборов, химическая – стали располагаться преимущественно на Юго-Востоке и Юге Англии, то есть в аграрных районах, которые по мере развития этих отраслей быстро индустриализировались. Такое существенное изменение в географии производства стало возможным благодаря тому, что технический прогресс позволил перейти от паровой энергетики к электрической и отказаться от размещения промышленности вблизи угольных бассейнов. Привлечение новых отраслей промышленности в районы Юго-Востока Англии было связано также с возможностью приобрести там землю под строительство предприятий дешевле, чем в густо застроенных старых индустриальных районах. Благоприятное значение имела и близость этих районов к крупнейшему внутреннему рынку сбыта – Большому Лондону и к лондонскому порту. Кроме того, уменьшение зависимости британской промышленности от угля и истощение ресурсов собственного сырья – железной руды, руд цветных металлов и др. – усилило ориентацию на импортное сырье. В производственном профиле Западного Мидленда – «черной страны» – металлургия уступила место новым отраслям. Таким образом, обозначилось появление районов новых отраслей промышленности – Юго-Востока Англии и Западного Мидленда, значение которых в экономике возросло, и наметился застой старых отраслей и старых районов, в которых была особенно сильна безработица.

Мировой экономический кризис 1929–1933 гг. нанес тяжелый удар по важнейшим отраслям британской промышленности – угледобыче, металлургии, текстильной промышленности, судостроению и ряду машиностроительных производств. В официальных документах большинство старых промышленных районов – Южный Уэльс, Ланкашир, Северо-Восток Англии, Средняя Шотландия – получили наименование «районов упадка», или «районов бедствия». В дальнейшем стал употребляться термин «особые районы». Вторая мировая война, потребовав огромного напряжения всего хозяйства страны, прервала депрессию в старых промышленных районах. Возобновление ее по окончании войны побудило правительство предпринять меры к привлечению в эти районы, которые стали официально называться «районами развития», новых промышленных предприятий. Постепенно с развитием современных отраслей они стали размещаться и в некоторых проблемных районах – в Ланкашире, на Северо-Востоке Англии, в Шотландии, в результате чего стал изменяться производственный профиль этих регионов¹.

Сильное влияние на региональное развитие страны оказал распад британской колониальной империи. Он привел к дальнейшему упадку регионов, в которых концентрировались старые отрасли промышленности: текстильная, угольная, судостроительная, чья продукция в основном шла на экспорт в британские колонии и полуколонии. Одновременно распад империи привел к фундаментальному сдвигу в сознании: активизировались национальные движения, все больше людей ощущали себя не британцами, а шотландцами, валлийцами, ирландцами. С распадом Британской империи в прошлое ушли представления о центре и периферии на территории бывшей метрополии².

Послевоенный период ознаменовался значительными сдвигами в структуре британской экономики. Преобладающее положение в промышленности заняли такие отрасли, как автомобильная, химическая, электротехническая, общее машиностроение³. С середины 70-х годов на базе крупных месторождений нефти и газа Северного моря начал быстро развиваться топливно-энергетический комплекс Великобритании. В результате ускорилось развитие Шотландии и Северо-Востока Англии.

¹ См.: Добров А.С. Великобритания. – М.: Гос. изд-во географической литературы, 1955. С. 114–120.

² См.: Великобритания. Эпоха реформ / Под ред. Ал.А. Громыко. – М.: Весь мир. С. 23, 24.

³ См.: Экономика и политика Англии после второй мировой войны / Отв. ред. И.М. Лемин. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. С. 99.

В последние десятилетия XX – начале XXI вв. на территориальное размещение экономики огромное влияние оказали два процесса – ее сервисизация и деиндустриализация. В производстве и занятости, с одной стороны, возрастало значение отраслей сферы услуг, в том числе финансовых и деловых, расположенных в основном в Лондоне и на Юго-Востоке Англии. С другой, происходило вымывание старых отраслей обрабатывающей промышленности. Отсюда важность проблемы реструктуризации в старо-промышленных районах⁴. Вместе с тем вызванный инновационным развитием и глобализацией интенсивный подъем в британской экономике, продолжавшийся полтора десятка лет вплоть до середины 2008 г., привел к дальнейшим структурным преобразованиям в экономике. На авансцену вышли новые наукоемкие отрасли промышленности – электронное машиностроение, приборостроение, аэрокосмическая, фармацевтическая, ядерная энергетика. Подъем способствовал росту экономики во всех регионах, однако юг Великобритании развивался интенсивнее севера. В результате разрыв в уровнях развития между ними еще более возрос. В то же время финансовый кризис и экономическая рецессия, развернувшиеся во второй половине 2008 г., ударили по всем регионам Великобритании, особенно по Лондону и Юго-Востоку Англии, в которых сосредоточены основные финансовые институты страны.

В начале XXI столетия Великобритания представляет собой высокоразвитое государство с более или менее однородной внутренней структурой. В Великобритании, в отличие от Германии и Италии, диспропорции в уровне экономического развития между макрорегионами страны не столь велики. Почти отсутствуют в Великобритании слабо-развитые аграрные территории, удаленные на значительные расстояния от крупных высокоразвитых урбанизированных регионов. Вместе с тем внутри этой страны есть ярко выраженные различия между регионами с точки зрения природных условий, характера экономического развития и производственной специализации, наличия или отсутствия коммуникаций, рабочих мест, уровня жизни, этнического состава населения. В настоящее время в Великобритании выделяют 4 крупных региона – Англию, Уэльс, Шотландию и Северную Ирландию, а в Англии – 9 субрегионов (см. Приложение, табл. 3).

В 2000-е годы Великобритания превзошла другие ведущие страны Европы по ВВП на душу населения. Обращает на себя внимание тот факт, что это в значительной мере достигнуто за счет двух регионов Англии, прежде всего Лондона, где этот показатель на 2/3 больше, чем средний по стране, и Юго-Востока Англии, в котором он также превышает средний уровень. Во всех других регионах он меньше. Самый низкий ВВП на душу населения в Уэльсе, где этот показатель на четверть ниже, чем в стране в целом. К отстающим регионам относятся также Северная Ирландия и Северо-Восток Англии. Важно отметить, что различия в уровне развития между регионами NUTS 2-го уровня в стране особенно велики. Так, ВВП на душу населения во Внутреннем Лондоне в 3,8–3,9 раза превышает аналогичный показатель в Западном Уэльсе и Корнуолле (см. Приложение, табл. 4).

Лондон и Юго-Восток Англии выделяются наиболее высоким уровнем доходов населения. Так, в 2005 г. объем располагаемого дохода домохозяйств на душу населения в этих регионах был примерно на 40% больше, чем в Уэльсе, Северной Ирландии и на Северо-Востоке Англии. В 2007 г. средняя медианная зарплата мужчин и женщин в Лондоне была соответственно на 20 и 28% выше средней по стране. В Лондоне она составляла 581 ф.ст., а в Северной Ирландии – всего 402 ф.ст. Важнейшая причина региональных диспропорций – различия в уровне производительности труда. Наивысшая выработка в час наблюдается в Лондоне и на Юго-Востоке Англии, где производительность выше, чем в среднем по стране. Самая низкая выработка – в Уэльсе и Северной Ирландии. Важно отметить, что в последние годы разрыв в уровне производительности труда между быстро растущими и отстающими районами увеличился⁵. По мнению британского правительства, основными факторами различий в росте производительности

⁴ См.: The European Union Economics and Policies / Ed. by A.V. El-Agraa. – Cambridge, 2007. P. 426.

⁵ См.: Economic & Labour Market Review // February 2008. P. 50.

труда в регионах являются масштабы инновационного развития, условия для предпринимательства, конкурентоспособность, квалификация рабочей силы, уровень занятости.

Наиболее наукоинтенсивными регионами страны являются Восток и Юг Англии. На них приходится около половины всех расходов на НИОКР. В ВВП Востока Англии эти расходы составляют 3,9%. Наименьший вклад в научные исследования вносят Северная Ирландия и Уэльс. Особое положение в этом отношении занимает Лондон. Его доля в общих затратах страны на НИОКР равняется лишь 11%, а в ВВП региона расходы на научные исследования не достигают и 1%. Дело в том, что в экономике Лондона огромную роль играют отрасли услуг. По методологии ОЭСР, инновации в этой сфере не учитываются при оценке расходов на НИОКР.

Важный фактор, способствующий росту производительности труда, как считает Министерство бизнеса и предпринимательства, – условия для регистрации новых компаний. В последние годы наибольшее их число создавалось в Лондоне и на Юго-Востоке Англии. Наименьшее – в Северной Ирландии, на Северо-Востоке Англии и в Уэльсе.

В качестве критерия конкурентоспособности сотрудники Национального управления статистики рассматривают долю экспорта товаров в региональном ВВП. По этому показателю лидирует Восточный Мидленд – 23,9%. Меньше других экспортная квота экономики у Юго-Запада – 12,2%⁶. Правда, при оценке этого критерия важно иметь в виду, что экспортная квота не учитывает экспорт услуг, где преимущество имеет Лондон – один из крупнейших финансовых центров мира.

Положение на рынке рабочей силы на юге страны также лучше, чем на севере. Здесь сосредоточена основная часть квалифицированной рабочей силы и меньше всего неквалифицированных работников. Наибольшая доля неквалифицированной рабочей силы в Северной Ирландии. В середине 2007 г. она была на 8,2% выше среднего по Великобритании уровня. На юге страны выше уровень занятости.

5.2. Эволюция региональной политики

В последнее время экономика некоторых регионов Великобритании стала критически зависеть от государственных расходов. Деиндустриализация привела к исчезновению крупных работодателей в отраслях тяжелой промышленности, а новые на их место не пришли. При том, что средняя доля государства в ВВП страны в 2008/09 фин.г. была менее 50%, в Шотландии и на Северо-Востоке Англии показатель превысил 60%, в Уэльсе и Северной Ирландии – 70%.

Основной целью британской региональной политики является устранение дисбаланса между регионами в уровнях экономического развития, возможностях занятости, а также возрождение небольших территорий, которые особенно остро чувствуют на себе недостаток рабочих мест. В этих целях правительство предоставляет финансовую помощь и другие льготы компаниям, которые располагаются или готовы начать работать и открыть новые заводы и офисы в районах, обозначенных как районы помощи.

Система регулирования центральными властями социально-экономического развития территорий в Великобритании начала складываться почти столетие назад. Уже в 20-е годы прошлого века городам и ареалам с высоким уровнем безработицы выделялись единовременные дотации. Будучи родиной промышленной революции, Великобритания раньше других столкнулась с проблемой структурно кризисных территорий. Кроме того, эта страна понесла огромный урон в результате мирового экономического кризиса. Не случайно поэтому первый в мире закон, регулирующий непосредственно развитие регионов (так называемых «специальных зон»), был принят в 1934 г. именно в Великобритании (Special Areas Development Act).

Великобритания меньше большинства других европейских стран пострадала от войны, и необходимость восстановления городов и хозяйства не стала препятствием для реализации региональной политики. Однако в 50-е годы регулирование территори-

⁶ Ibid. P. 58.

ального развития имело узкий набор целей. Региональная политика была направлена на обеспечение политической и социальной стабильности, а задача достижения сбалансированного роста даже не ставилась⁷.

В 50–60-е годы Великобритания выступила пионером проведения политики разгрузки крупнейших агломераций, прежде всего в Лондоне и Бирмингеме. Выявились два негативных последствия «чрезмерного» развития крупнейших центров. Во-первых, ухудшились условия проживания населения и снизился рост экономики непосредственно в самих этих центрах. Развитие новых отраслей и функций было затруднено сохраняющимися мощностями предшествующей индустриальной эпохи. Во-вторых, усилились кризисные явления в лишенных импульсов развития периферийных районах и в ареалах, не имеющих агломераций. Обострились социальные и экономические проблемы депрессивных районов севера и запада Великобритании.

Разгрузка агломераций ускорила процессы субурбанизации. Население покидало крупнейшие центры, желая проживать в более комфортабельном индивидуальном жилье вне пределов агломераций. В результате в крупных городах возникли кризисные ареалы, получившие названия внутренних. Они стали местом сосредоточения маргинальных групп, не имеющих средств для переселения, выбора более дорогого жилья. В то же время их рабочие места, требовавшие не очень высокой квалификации, мигрировали, что привело к существенному росту уровня безработицы. Значительный удельный вес небелых иммигрантов в данных ареалах еще более усложнил проблему. Кризисные ареалы характеризовались не только низким качеством жизни, но и изоляцией их жителей от основной массы населения. В их отношении стали употреблять термин «социальная исключенность (social exclusion)⁸».

Одновременно происходили изменения в политике оказания региональной финансовой помощи. «Специальные зоны» были реорганизованы и расширены как «зоны развития»; помощь в них предоставлялась в виде субсидий на инвестиции для создания рабочих мест или на подготовку квалифицированных кадров. Государство также самостоятельно создавало промышленные и торговые предприятия, которые потом сдавало в аренду или продавало частным предпринимателям. В 1966 г. эти зоны были объединены под названием «развивающиеся районы» (development areas). В 1967 г. к ним были прибавлены специальные развивающиеся районы (special development areas), где возможно было получение дополнительных видов беспроцентных займов и грантов. В 1970 г. были образованы промежуточные районы (intermediate areas), помощь в которых предоставлялась в виде займов и грантов для улучшения окружающей среды и других мероприятий, способных увеличить притягательность региона для инвесторов⁹.

Приход в 1979 г. к власти правительства консерваторов во главе с М. Тэтчер сопровождался снижением роли государства в экономике. Резко снизились расходы и на региональную политику. Если в 1979 г. на стимулируемых территориях проживало около 47% населения, то в 1984 г. – всего 28%¹⁰. Были распущены Советы по региональному экономическому развитию, ликвидированы советы метрополитенских графств (то есть крупнейших городов) и Совет Большого Лондона, деятельность которых ориентировалась на стимулирование занятости. В то же время были созданы корпорации по городскому развитию (к 1999 г. их число достигло 13) для решения конкретных проблем упадочных зон (например, в 1981 г. – для санации лондонских доков). На развитие отдельных территорий собственно региональная политика стала оказывать гораздо меньшее влияние. Однако большую роль сыграли улучшение инфраструктуры в регионах и отраслевая политика (например, в черной металлургии были произведены значительные

⁷ См.: Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: УРСС, 2002. С. 45, 46.

⁸ См.: Артоболевский С.С. Крупнейшие агломерации и региональная политика: от ограничения роста к стимулированию развития (европейский опыт) // Демоскоп Weekly. 2006. №247–248.

⁹ См.: Кузнецова О.В. Указ. соч. С. 103–104; Словарь современной экономической теории. – М.: ИНФРА-М, 1997. С. 30; The Economic System in the UK / Ed. by D. Morris. – Oxford, 1977. P. 466–467.

¹⁰ См.: The UK Economy / Editors: A.R. Prest and D.J. Coppock. – London, 1984. P. 226–227.

сокращения занятости и мощностей, модернизация заводов, что привело к изменению территориального размещения отраслей). Задачей региональной политики стало достижение более гибкой специализации регионов. Эра тэтчеризма интересна также созданием небольших «предпринимательских зон»¹¹. В 1979–1987 гг. осуществлялась выборочная поддержка предприятий, направленная на стимулирование инвестиционных проектов с высоким уровнем риска и НИОКР (Selective Finance for Investment).

С апреля 1988 г. Министерство торговли и промышленности отменило регулярные региональные субсидии на развитие, и, таким образом, региональная помощь развивающимся и промежуточным регионам стала распределяться исключительно по усмотрению Министерства. Она предоставлялась только тогда, когда правительство было убеждено в отсутствии других источников инвестирования. Введенные в 1988 г. в этих районах предпринимательские субсидии были направлены на помощь малым и средним предприятиям в оплате консультационных услуг. Особый набор правил действовал в отношении Северной Ирландии.

При консерваторах изменилась политика в отношении крупнейших агломераций. Ограничение их развития сменилось его стимулированием. Этому в немалой степени способствовала глобализация экономики. Она означала усиление конкуренции между странами, но основная ее тяжесть легла на плечи крупнейших – «глобальных» – центров. Политика ограничения их развития, разгрузки стала противоречить национальным интересам страны, подрывая ее конкурентоспособность в мире. Эти центры стали рассматриваться не изолированно, а как ключевые точки, дающие стимулы развитию системе городов, всей территории страны.

С приходом к власти в 1997 г. лейбористов роль региональной политики в арсенале средств государственного регулирования возросла. Многие инструменты этой политики сохранились, появились новые. Будучи членом ЕС, Великобритания взяла на себя обязательства, вытекающие из региональной политики Сообщества. Новая система взглядов на региональное развитие изложена в ряде правительственных документов: «Современная региональная политика Великобритании» (2003 г.), «Решение о деволюции: ответ на вызов регионального развития» (2004 г.) и «Соединенное Королевство и структурные фонды ЕС» (2006 г.). Важнейшие их положения сводились к следующему:

- нации и регионы Соединенного Королевства имеют достаточно ресурсов, чтобы решать проблемы развития отстающих регионов самостоятельно; соответственно провозглашена опора на собственные силы регионов;
- региональная политика касается не только бедных районов: чтобы улучшить развитие страны и благосостояние, важно чтобы каждая нация и регионы сами реализовывали свой экономический потенциал;
- локально направляемая региональная политика – ключевой элемент экономической и социальной стратегии правительства¹².

Современная правительственная стратегия регионального развития базируется на трех принципах:

- 1) макроэкономическая стабильность, обеспечивающая надежный базис для планирования и инвестирования в десятки регионов, ранее недополучавших инвестиции;
- 2) микроэкономические реформы, разрешающие проблемы на рынке труда на национальном, региональном и местном уровнях, сконцентрированные на ключевых двигателях экономического роста;
- 3) децентрализация и передача полномочий, дающая регионам ресурсы и гибкость для проведения локальной политики, в рамках необходимой ответственности¹³.

¹¹ См.: Кузнецова О.В. Указ. соч. С. 50–51; Industrial Change in the United Kingdom / Ed. by W.F. Lever. – London, 1991. P. 119–120.

¹² См.: A Modern Regional Policy for the United Kingdom. March 2003. P. vii; Devolving Decision Making: Meeting the Regional Economic Challenge. March 2004; United Kingdom National Strategic Reference Framework. EU Structural Funds Programmes: 2007–2013. October 2006.

¹³ См.: A Modern Regional Policy for the United Kingdom.

Финансовая помощь в районы поступает в разных формах. Прежде всего, это региональные гранты предприятиям. В октябре 2008 г. в Англии система селективного финансирования инвестиций (Selective Finance for Investment) получила название инвестиционных субсидий (грантов) для бизнеса (Grant for Business Investment). Подобная же региональная селективная помощь в Уэльсе и Шотландии (Regional Selective Assistance) была переименована в Единый инвестиционный фонд (Single Investment Fund).

В Великобритании действует многоуровневая система предоставления инвестиционных и инновационных грантов. В соответствии с ней страна разделена на три зоны. К первой (Tier 1) относятся наиболее отсталые территории, в которых ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС. Вторая зона (Tier 2) включает территории, где остро стоит вопрос поддержания и роста занятости. На третью зону, где не распространяются эти требования, приходится около 90% территории страны (Tier 3). Размеры финансовой помощи зависят от расположения объекта. В первой и второй зонах гранты предоставляются всем компаниям. Максимальная сумма гранта, выдаваемого крупным предприятиям (с числом занятых свыше 250), составляет 15% от стоимости проекта, средним (с числом занятых от 50 до 250) – 25%, малым (с числом занятых до 50) – 35%. В третьей зоне право на получение грантов имеют лишь средние и малые предприятия. Максимальный размер гранта для малого предприятия не должен превышать 2,5 млн. ф.ст., среднего – 1,5 млн. ф.ст. Гранты на сумму свыше 100 тыс. ф.ст. предоставляются только в том случае, если осуществляемые с их помощью проекты ведут к созданию новых рабочих мест. Для претворения в жизнь инновационных проектов грант составляет 50% от стоимости новых улучшенных продуктов и технологических процессов.

В Англии для получения субсидии для бизнеса на сумму свыше 2 млн. ф.ст. необходимо сделать запрос в Министерство бизнеса и предпринимательства, которое после консультаций с соответствующим агентством регионального развития (APP) решает вопрос о предоставлении субсидии. Одобрение получают проекты, создающие новые либо увеличивающие существующие производственные мощности, улучшающие качество товаров или услуг, совершенствующие технологию производства. Особо учитывается возможность создания новых рабочих мест или повышения квалификации занятых работников. Подобная помощь оказывается по усмотрению местных властей. Она должна иметь хорошие шансы на окупаемость, поэтому требуется представить доказательства, что помощь абсолютно необходима для осуществления проекта. Непременным ее условием является значимость проекта и для местной, и для национальной экономики.

Разрешение на предоставление инвестиционной субсидии на сумму менее 2 млн. ф.ст. выдается соответствующим APP. Минимальный размер субсидии – 10 тыс. ф.ст. Компания, претендующая на ее получение, должна вложить в проект от 50 до 100 тыс. ф.ст. собственных средств. Эта величина зависит от расположения проекта и размера компании. В Уэльсе и Шотландии решения о предоставлении средств Единого инвестиционного фонда принимаются правительствами соответствующих территорий.

Большое распространение получили гранты на обучение и консультативные гранты. Гранты на обучение молодежи оплачивают до 40% (либо до 80%, если прибавить соответствующий грант от ЕСФ) от стоимости приобретения новой квалификации в проблемных регионах. Консультативные гранты предоставляются компаниям, имеющим до 500 сотрудников, и покрывают две трети от стоимости консультативных услуг продолжительностью 5–15 дней в наиболее важных областях функционирования предприятия.

Региональную помощь можно также получить через одну из 25 зон свободного предпринимательства. Первые 11 таких зон определены правительством еще в 1981 г. Они стимулировали расширение коммерческой деятельности в районах с высоким уровнем безработицы. Предприятия в этих районах освобождены от выплаты коммунальных налогов в течение 10 лет и подпадают под 100%-ные инвестиционные скидки.

Вскоре после прихода к власти лейбористы в рамках конституционной реформы взяли курс на децентрализацию и либерализацию государственного управления – процесс так называемой деволуции власти, то есть передачи властных полномочий центра на места. По сути, речь шла о реформировании властной вертикали в Великобритании.

Одним из его основных направлений явилось предоставление реальной автономии и передача ряда функций по управлению экономикой региональным органам власти в Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии. В 1997 г. состоялись референдумы, давшие зеленый свет реформам, предложенным в Белых книгах «Парламент в Шотландии» и «Право голоса для Уэльса». За референдумами последовало принятие региональных актов Шотландии и Уэльса, а в 1999 г. прошли региональные выборы. В 2007 г. вошел в силу новый Закон о правительстве Уэльса. Еще большее политическое значение приобрел новый Акт о Северной Ирландии, внесший заметный вклад в снижение политической напряженности в регионе. Принятый в 2003 г. Закон о региональных ассамблеях в Англии предусматривал проведение референдумов в регионах этой части Великобритании по вопросу о создании в них избираемых органов управления. Правительство разрабатывает закон, который даст английским регионам право выбора – хотят ли они, чтобы касающиеся их решения принимались местными законодательными органами.

В основе деволюции лежали центробежные процессы последних десятилетий, недоверие к политике центральной власти и стремление к национальному (не этническому, а территориальному) самоопределению. Эти процессы привели к необходимости коренного пересмотра центральной властью своей политики в отношении развития регионов. Для того чтобы сохранить Шотландию, Уэльс и Северную Ирландию в составе Соединенного Королевства, лейбористское правительство пошло на значительные уступки территориям. Таким образом, деволюция конца XX столетия стала ответом центра на политические требования географической периферии создать собственную систему региональных политических институтов. В британском варианте деволюция носит асимметричный характер: для каждого из трех регионов, охваченных этим процессом, предусмотрена собственная модель «перетекания» части властных компетенций сверху вниз.

Выстраивание лейбористским правительством Т. Блэра новой вертикали (центр – регионы – местное самоуправление) преследовало цель обеспечить политическую целостность государства с одновременным сохранением административного баланса в вопросах предоставления территориям максимально возможной свободы и инициативы при определении перспектив экономического, социального и финансового развития. Произошедшие перемены нарушили унитарность Великобритании. Стали говорить о «Соединенном Королевстве Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии», а не о «Великобритании и Северной Ирландии», как до сих пор. Как бы то ни было, задуманную лейбористами региональную составляющую конституционной реформы можно считать наполовину состоявшейся¹⁴. В настоящее время региональные органы власти наделены крупными полномочиями в ряде важных областей политики – здравоохранении, образовании, отношениях с органами местного самоуправления, социальном обслуживании, жилищном строительстве, транспорте, охране окружающей среды, сельском хозяйстве, рыболовстве, спорте, культуре и искусстве, частично науке и статистике.

В ведении центральной власти остаются вопросы внешней политики, обороны, национальной безопасности, макроэкономического регулирования и фискальной политики. Следует отметить, что ни один принимаемый национальным (региональным) парламентом законодательный акт, ни одно решение национальных (региональных) властей не может противоречить законодательству Соединенного Королевства. С законодателями парламентов и национальных ассамблей работают специальные экспертные юридические органы, проводящие детальный анализ предлагаемых к принятию законопроектов на всех стадиях их подготовки и обсуждения. Законопроекты проходят также предварительную экспертизу на соответствие нормам Евросоюза.

Процесс передачи властных полномочий на региональный уровень продолжается и сегодня. Центральное правительство подвергается все большему давлению со стороны регионов, заинтересованных в расширении самостоятельности в вопросах, касающихся внешнеэкономической деятельности и фискальной политики.

¹⁴ См.: Великобритания: эпоха перемен. С. 273.

Шотландия. Парламент Шотландии (Ассамблея) был образован в 70-х годах и воссоздан лейбористами в 1998 г. Глава шотландского правительства – первый министр – назначается британской королевой по предложению председателя парламента Шотландии. Исполнительная власть, возглавляемая первым министром, формируется из членов парламента и подотчетна ему. Основным принцип деволюции заключается в сохранении суверенитета Вестминстерского парламента – положения регионального акта «не затрагивают полномочий Парламента Соединенного Королевства принимать законы в отношении Шотландии»¹⁵. Таким образом, Лондон может принимать решения даже по вопросам, делегированным шотландскому парламента. Парламент Шотландии, в свою очередь, осуществляет свою деятельность только в тех сферах, которые не закреплены за Вестминстером. В его ведении находятся вопросы принятия законов в области образования, здравоохранения, транспорта, социальной сферы. Помимо этого шотландские власти наделены определенной фискальной свободой.

Меры региональной политики Шотландии включают: поощрение эффективного производства и конкурентоспособности; привлечение внутренних капиталовложений и поощрение экспорта; финансовую поддержку новых предприятий и помощь в расширении уже существующих; улучшение состояния окружающей среды; увеличение числа рабочих мест и повышение квалификации работников. Большое значение придается развитию связи между системой образования и сектором экономики.

За три последних десятилетия этот регион по уровню экономического развития вышел на высокий уровень и по ряду параметров опередил некоторые промышленно развитые южные регионы Англии. В большой мере динамичное развитие экономики Шотландии опиралось на «нефтяной фактор» – доходы от нефти Северного моря. Это обстоятельство способствовало нарастанию сепаратистских настроений в регионе. В 2005 г. на выборах в парламента Шотландии впервые за 50 лет победила Шотландская национальная партия. В ходе предвыборной борьбы националисты обещали в случае победы провести референдум о выходе Шотландии из Соединенного Королевства. Перспективы реализации этих планов не вполне ясны. Механизм выхода территорий из состава Соединенного Королевства не определен; отсутствуют какие-либо законы, прописывающие процедуру разделения страны. Премьер-министр шотландец Г. Браун, для которого проигрыш его партии в Шотландии явился и личным поражением, призывал «противиться любому движению в сторону балканизации Британии»¹⁶.

Уэльс. В отличие от Шотландии Уэльс не требовал полной независимости или даже серьезной политической автономии, так что по отношению к этому региону реализуется наиболее «мягкий» вариант деволюции. Его основная идея заключается в выравнивании прав при сохранении Уэльса как части британской политической структуры. В регионе был создан новый выборный орган региональной власти – Национальная Ассамблея. Однако на нее возлагались лишь исполнительные полномочия. Ассамблея не имеет полномочий осуществлять самостоятельную законодательную деятельность. Эти функции остаются за Лондоном. Изначально Уэльс не имел даже собственного самостоятельного правительства, функции которого исполняли члены самой Ассамблеи. В 2002 г. исполнительный комитет Ассамблеи был преобразован в Правительство Ассамблеи Уэльса во главе с первым министром. В результате принятия Акта о правительстве Уэльса оно стало самостоятельным органом, подотчетным Ассамблее. Значительно расширяются полномочия и самой Ассамблеи – сегодня она полностью отвечает за исполнение «рамочных» законов, принимаемых Вестминстером в отношении Уэльса.

Задачами региональной экономической политики Уэльса являются дальнейшее экономическое и социальное развитие, поощрение эффективного производства и международной конкурентоспособности, улучшение экологической обстановки. Особенное внимание фокусируется на развитии тесных связей между предприятиями и секторами экономики, а также на внедрении новых технологий.

¹⁵ См.: Scotland Act 1998 (<http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/scotact.htm> – 25.06.2006).

¹⁶ См.: Великобритания: эпоха перемен. С. 48–49.

Северная Ирландия. История непростых, порой весьма напряженных отношений между Северной Ирландией и Лондоном началась с 1920 г., когда Ирландия образовала собственный парламент. Население 26 графств острова высказалось за независимость и образовало республику, лишь 6 графств на севере острова остались в составе Соединенного Королевства. Однако ирландское меньшинство этих территорий продолжило борьбу за независимость. Разногласия усугублялись не только национальными различиями большинства и меньшинства (англичане и ирландцы), но религиозными (протестанты и католики) и политическими (роялисты и республиканцы) противоречиями.

Центральное правительство несколько раз пыталось решить конфликт, то расширяя автономию Ольстера, то, напротив, вводя прямое правление и распуская региональные органы власти. Пик напряженности пришелся на середину 60-х годов, когда экстремисты организовали Ирландскую республиканскую армию (ИРА). В 1973–1974 гг. была предпринята очередная попытка организовать законодательный орган Северной Ирландии – Национальную Ассамблею, но ожесточенность ирландских сепаратистов не уменьшилась. Ситуация изменилась с приходом к власти правительства Т. Блэра. В апреле 1998 г. правительствами Великобритании и Ирландии было подписано так называемое «Соглашение Страстной пятницы». Оно предусматривало возможность изменения статуса Северной Ирландии только с согласия ее жителей. Правительство Ирландской Республики обязалось снять конституционное притязание на суверенитет над всем островом. В декабре 1999 г. произошла передача властных полномочий Национальной Ассамблее Северной Ирландии. Ассамблея обладает всей полнотой законодательной и исполнительной власти. Первый министр, его заместитель и еще десять министров образуют Исполнительный комитет, осуществляющий исполнительную власть посредством департаментов. После срыва сепаратистами «Соглашения Страстной пятницы» Национальная ассамблея Северной Ирландии в 2002 г. была распущена и в регионе введено прямое правление из Лондона. Новый этап переговоров о восстановлении деятельности североирландского парламента и создании в Ольстере местного правительства начался летом 2005 г., после того как руководство ИРА заявило о прекращении вооруженной борьбы, сдаче оружия и переходе к мирным методам решения конфликта. В марте 2007 г. состоялись выборы в Североирландскую ассамблею (стормонт). Большинство голосов на них получила протестантская Демократическая юнионистская партия (ДЮП). На втором месте оказались главные соперники юнионистов – партия «Шинн Фейн». Было сформировано правительство Ольстера. В ведении ДЮП оказались финансы, экономика, проблемы охраны окружающей среды, культура; «Шинн Фейн» достались вопросы образования, регионального развития, сельского хозяйства.

Поддержка регионального предпринимательства в Северной Ирландии включает привлечение иностранных инвестиций и поощрение малого и среднего бизнеса; развитие предпринимательства; консультации и помощь компаниям, включая помощь в переходе на новые технологии; повышение квалификации управленческого персонала.

Англия. Успешная деволуция власти в Шотландии и Уэльсе побудила лейбористское правительство рассмотреть возможность ее распространения на территорию Англии. Муниципальные районы и графства Англии были объединены в 9 крупных административных регионов (см. Приложение, табл. 3). В каждом функционируют агентство регионального развития, региональный правительственный офис, региональная палата и региональная ассамблея. В 2001 г. ответственность за деятельность АРР была возложена на Министерство торговли и развития, а в 2007 г. – на вновь образованное Министерство бизнеса и предпринимательства. Оно представлено во всех 9 регионах Англии специальными правительственными офисами – межведомственными учреждениями, возглавляемыми Региональным координационным органом. Кроме того, создано Консультативное управление, в задачи которого входит предоставление этому министерству рекомендаций по вопросам целесообразности инвестиций в регионы помощи.

Агентства регионального развития были сформированы в регионах Англии в 1999–2000 гг. (последнее появилось в столице после создания Администрации Большого Лондона) для решения назревших экономических проблем местного значения. Задачи

АРР состоят в обеспечении экономического развития территории, повышении эффективности производства и конкурентоспособности бизнеса, стимулировании инвестиций, расширении занятости, повышении профессиональной подготовки кадров, содействии устойчивому развитию¹⁷. Меры по подъему предпринимательства в Англии включают поощрение инноваций и использования новых технологий; обеспечение предприятий финансами, включая создание местных фондов помощи небольшим компаниям с перспективой роста; эффективное использование средств фондов ЕС. В конечном итоге деятельность АРР призвана уменьшить диспропорции в уровнях развития между регионами и внутри них. Важно отметить, что 70% персонала агентств – представители крупных частных компаний. К руководству подобными агентствами привлекаются топ-менеджеры известнейших корпораций. Стил и методы управления практически не отличаются от принятых в структурах частного бизнеса. Агентства имеют постоянные представительства в крупнейших деловых центрах мира (США, Германия, Тайвань, Япония). Агентства регионального развития поставлены под контроль региональных палат, которые состоят из делегируемых местными представительными органами советников и представителей бизнеса, науки и общественных организаций. Они же выполняют функции региональных плановых органов.

С 1994 г. все правительственные офисы были интегрированы в единую региональную, легко управляемую и контролируемую центром правительственную сеть. С приходом к власти лейбористы поставили перед региональными офисами следующие задачи: повышение конкурентоспособности регионов на международном рынке; оживление территорий, реализация программ регионального развития и инвестиционных проектов, привлечение средств и ресурсов в регионы; обеспечение устойчивого развития регионов; уменьшение региональных диспропорций. Важно отметить, что региональные правительственные офисы служат интегрирующим элементом, с помощью которого не только реализуются управленческие решения центра в регионах, но и осуществляется представление интересов региона в центральной исполнительной власти¹⁸.

На первый взгляд цели, стоящие перед региональными правительственными офисами и АРР, схожи. Однако методы и формы реализации совершенно другие: если первые осуществляют функции административного взаимодействия центра и регионов, то региональные агентства – это своего рода центры делового взаимодействия власти и бизнеса. Именно эти агентства способствуют реализации стратегии экономического развития регионов. Агентства регионального развития финансируются из единого бюджета – фонда, который образуется за счет средств нескольких министерств (бизнеса и предпринимательства, инноваций и университетов, окружающей среды, продовольствия и сельских регионов, местного самоуправления, культуры, средств массовой информации и спорта, торговли и инвестиций). Распределение средств между агентствами осуществляется на основе формулы, которая учитывает экономические потребности и возможности регионов. Кроме того, агентства распоряжаются средствами ЕФРР и Программы развития сельских регионов. В 2008/09 фин.г. суммарный бюджет региональных программ рассматриваемых агентств составлял 2,2 млрд. ф.ст.

5.3. «Европеизация» британской региональной политики

Великобритания вошла в ЕС в 1973 г. Сразу же после этого она стала инициатором создания ЕФРР – первого по времени инструмента общей региональной политики ЕС. Таким образом Великобритания рассчитывала не только получить из него средства на развитие своих отстающих регионов, но и частично компенсировать потери от участия в общей сельскохозяйственной политике Сообщества¹⁹. Вступление в ЕС дало тол-

¹⁷ См.: UK 2004. The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. – London, 2003. P. 344.

¹⁸ См. сайт Министерства бизнеса и предпринимательства Соединенного Королевства (<http://www.berr.gov./regional/regional-dev-agencies/index.html>).

¹⁹ См.: Великобритания / Отв. ред. С.П. Мадзоевский, Е.С.Хесин. – М., Мысль. 1981. С. 134.

чок процессу интенсивной «европеизации» хозяйственного механизма и социально-экономической политики. Они все более трансформируются и изменяются в направлении требований, предъявляемых членством в ЕС. Растущее значение в регулировании хозяйства имеют законодательные акты, нормы и директивы ЕС в различных областях политики. Среди них значительное место занимает регулирование развития территорий.

Основными приоритетами согласованной с ЕС региональной политики являются: развитие предпринимательства и инновационное развитие (включая содействие НИОКР и коммерциализации новых товаров и услуг, поощрение малого и среднего бизнеса, а также сотрудничества между университетами и промышленностью); повышение квалификации рабочей силы и сохранение занятости (речь идет о подготовке квалифицированных кадров, способных адаптироваться к меняющимся условиям на рынке рабочей силы, создании равных условий трудоустройства для всех)²⁰; улучшение окружающей среды, достижение устойчивого и экологически приемлемого роста.

В июле 2007 г. Великобритания достигла соглашения с Еврокомиссией о финансовом вкладе ЕС в рамках региональной политики (политики сплочения) в 2007–2013 гг. Предусмотрено, что в течение этого периода страна получит из структурных фондов ЕС 10,6 млрд. евро. Это на 8,3 млрд. евро меньше, чем в предшествующий период 2000–2006 гг.²¹ Уменьшение помощи, предоставляемой стране, вызвано двумя причинами. Во-первых, в нынешнем десятилетии, вплоть до 2008 г., Великобритания развивалась быстрее других ведущих стран Европы и в результате обошла их по уровню ВВП на душу населения. Во-вторых, расширение ЕС на Восток привело к перераспределению средств структурных фондов в пользу новых членов из ЦВЕ. Сократилась и численность населения территорий, где проводится национальная региональная политика.

Как правило, денежные средства ЕС предоставляются на основе «принципа дополняемости»: программы финансируются совместно Сообществом и властями Великобритании (вклад страны за 2007–2013 гг. должен составить не менее 5,2 млрд. евро). В Великобритании (включая Гибралтар) реализуется 22 региональных операционных программы. В рамках цели «конвергенция» наиболее отстающим регионам страны (с ВВП на душу населения менее 75% от среднего уровня по ЕС) предусмотрено выделить 2,9 млрд. евро. Средства получают три региона – Корнуолл и острова Силли, Западный Уэльс и Долины, Хайленд и острова (Северо-Запад Шотландии, а также Гебридские, Шетландские и Оркнейские острова). Почти 7 млрд. евро предоставляется Великобритании на поддержку регионов в рамках цели «региональная конкурентоспособность и занятость», причем правительство само определяет конкретные районы, получающие эти средства. Наконец, чуть более 0,7 млрд. евро предполагается израсходовать на развитие межрегионального сотрудничества Великобритании и других стран ЕС. Чуть больше половины средств фондов ЕС приходится на ассигнования ЕФРР, которые в Великобритании идут преимущественно на поддержку НИОКР, инноваций и предпринимательства (58%), а также регенерацию городских и сельских территорий (7,7%), развитие информационного общества (7,4%), защиту окружающей среды (6,6%) и др.²²

Особое место в финансовой помощи ЕС занимает Северная Ирландия. Помимо 307 млн. евро, выделенных региону из структурных фондов ЕС на инновационное развитие, поощрение НИОКР и охрану окружающей среды в рамках стандартной операционной программы, Северная Ирландия получит около 225 млн. евро на цели примирения протестантской и католической общин. Наконец, Северной Ирландии предоставлена возможность получить средства из Международного фонда для Ирландии, Европейского аграрного фонда развития сельской местности и Европейского фонда рыболовства.

²⁰ Важно отметить, что Великобритания к 2008 г. уже превзошла цели Лиссабонского соглашения, в соответствии с которыми общий уровень занятости должен составлять 70%, для пожилых рабочих – 50%, женщин – 60%. Задача правительства – повысить уровень занятости до 80%.

²¹ См.: The European Structural Funds (2000–2006). United Kingdom. P. 1; Cohesion Policy 2007–13. United Kingdom. P. 1 (http://ec.europa.eu/regional_policy).

²² См.: Cohesion Policy 2007–13. United Kingdom. P. 1, 3.

В целом из структурных фондов ЕС поступает примерно 1/4 средств, выделяемых на региональное развитие в Великобритании. Правительство полагает, что хотя региональная политика ЕС принесла пользу Великобритании и самому ЕС, все еще остаются значительные трудности в ее реализации, а текущие мероприятия часто слишком централизованы²³. Это неадекватно отражает различные нужды регионов, особенно среди более развитых стран ЕС, где помощь местным общинам относительно мала, что создает ненужные трудности в проведении нациями и регионами их собственной политики.

Лейбористы считают свою региональную политику едва ли не образцом для всего ЕС. Правительство подчеркивает, что принципы, на которых основана региональная политика в Великобритании, должны быть базисом для модернизации региональной политики Евросоюза. Отсюда, по его мнению, необходимость в разработке новых принципов реформирования четырех ключевых направлений политики ЕС:

1. Реформа структурных фондов и Фонда сплочения – для проведения эффективной политики регионального роста и развития человеческого капитала. Недостаток гибкости в структурных фондах, наряду с неадекватными государственными правилами помощи не позволяют исправить имеющиеся недостатки рыночной системы и сдерживают регионы в проведении выгодной для них экономической стратегии.

2. Реформа системы государственной помощи – для того, чтобы создать эффективные и удобные в применении правила, учитывающие все разнообразие мер, необходимых для проведения эффективной местной и региональной политики. Региональная экономическая политика должна быть достаточно гибкой, чтобы удовлетворить местные потребности, служить развитию городов и сел. В большинстве случаев это требует того, чтобы решения принимались на месте и служили местным интересам. Общеευропейская политика должна поддержать этот принцип, а Евросоюз должен концентрировать свои усилия там, где его помощь будет наиболее ценной.

3. Реформа Европейского инвестиционного банка – для наиболее эффективного использования его фондов, а особенно кредитования наименее развитых стран ЕС.

4. Реформа общей сельскохозяйственной политики – с целью проведения рыночно-ориентированной и более обоснованной политики²⁴.

Вопрос об эффективности региональной политики – один из широко обсуждаемых в Великобритании. Речь идет прежде всего о том, в какой мере это направление деятельности государства способствует сохранению старых и – главное – созданию новых рабочих мест. Проблема состоит в том, что на социально-экономическое развитие отдельных территорий воздействуют и другие действия центральных органов власти. Так, на развитии регионов сказывается бюджетная, социальная и структурная политика. Кроме того, в Великобритании такой традиционный элемент региональной экономической политики как создание инфраструктуры (развитие транспорта, связи, образования и здравоохранения) относится скорее к общенациональной политике.

В последнее время в стране развернулась дискуссия по поводу результативности деятельности агентств регионального развития. Правительство лейбористов положительно оценивает эту работу. По его поручению в 2008 г. компания «Прайсуотерхаус Куперс» провела исследование деятельности 9 АРР Англии за период с 2002/03 по 2006/07 фин.гг. и пришла к выводу, что каждый фунт стерлингов, израсходованный АРР, увеличивал валовой региональный продукт на 4,5 ф.ст. Однако не все согласны с такого рода оценкой. Некоторые представители деловых кругов полагают, что деятельность АРР чрезмерно забюрократизирована и поэтому неэффективна. Консерваторы заявляют, что в случае прихода к власти на всеобщих парламентских выборах, которые должны состояться не позднее мая 2010 г., они существенно урежут функции АРР в пользу местных органов власти или вообще ликвидируют их²⁵.

²³ См.: A Modern Regional Policy for the United Kingdom. P. 8.

²⁴ См. сайт Министерства местного самоуправления (<http://www.local.odpm.gov.uk>).

²⁵ См.: Financial Times. 2007, August 27; 2009, April 21.

Глава 6. Франция: более полвека интенсивной региональной политики

Как и другие страны ЕС, Франция продолжает и в настоящее время активно реализовывать региональную политику, зародившуюся в стране в 1950-е годы. Ее инструменты и цели трансформировались за полувековой период, однако она не потеряла свою актуальность. Несмотря на то, что Франция относится к группе стран ЕС, меньше других испытывающих затруднения от неравномерного развития собственных различных регионов, проблемы, требующие внимания государственной власти в рамках региональной политики, во Франции остались.

6.1. Зарождение региональной политики как ответ на острые проблемы диспропорционального развития

Острейшие проблемы на региональном уровне, которые потребовали начала реализации во Франции мер по государственному регулированию территориального развития, стали проявлять себя в большей степени в годы после второй мировой войны. Одной из таких проблем, которой впоследствии уделялось немало внимания, стал чрезмерный рост и доминирование практически во всех отношениях над остальной страной Парижского региона – он притягивал основную часть экономически активного населения, здесь располагались офисы крупнейших компаний и т.д. Еще в конце 60-х – начале 70-х годов, после многолетних действий по регулированию развития Парижского региона, данная территория, занимавшая всего 2,2% площади Франции, сосредотачивала 18,8% всего и 22,1% занятого населения, а также 75% головных офисов крупнейших компаний. Средняя заработная плата в Парижском регионе почти на 30% превышала общенациональную¹.

К еще одной проблеме можно отнести ухудшающееся положение сельскохозяйственных территорий, в первую очередь западных, юго-западных и центральных регионов. Структурные проблемы сельскохозяйственной отрасли приводили к оттоку населения из аграрных регионов, возрастанию безработицы и многим другим связанным проблемам, требующим решения в том числе в рамках региональной политики.

Наряду с сельскохозяйственными регионами тяжелое состояние было характерно и для старопромышленных регионов (северо-восточные регионы). Основу их экономики составляли металлургия, угольная и текстильная промышленность, характеризующиеся в тот период кризисными явлениями. Например, упадок в угольной отрасли стал следствием ее неконкурентоспособности по сравнению с активно развивающейся в тот период нефтяной промышленностью. Все это отражалось в увеличении безработицы, уменьшении занятости и в целом упадке хозяйства территорий.

В начале 50-х годов «большая часть департаментов Франции (более 70 из 90) страдает от застоя экономической деятельности, который увеличивается из года в год»². Кроме того, по мнению ряда исследователей³, развитие европейской интеграции еще более усилило неравномерность развития отдельных регионов: Парижский и Лионский районы выделялись в промышленном отношении от остальной территории, а западная и центральная Франция превратилась в «аграрные придатки» формирующегося общего рынка. Такое положение в стране привело к появлению региональной политики во Франции, основными целями которой стало ограничение развития Парижского региона, индустриализация сельскохозяйственных территорий и реструктуризация в старопромышленных регионах.

¹ См.: Региональная политика в Европейском сообществе // Современные проблемы и противоречия региональной политики развитых капиталистических государств. – М.: ИНИОН АН СССР, 1986. С. 36–37.

² См.: Journal officiel de la République Française (Loi et décrets), 1955, Décret №55–56. P. 375.

³ См.: Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических и развивающихся странах // Отв. ред. В.В. Вольский и Ю.А. Колосова. – М.: Мысль, 1975. С. 44–45.

Первые мероприятия в рамках региональной политики, которая охватывала меры по городскому развитию, по развитию инфраструктуры, привлечению компаний промышленности и сферы услуг в проблемные регионы, во Франции стали осуществляться в первой половине 1950-х годов под руководством центральной власти в лице Генерального комиссариата по планированию. Для этих целей уже в 1956 г. вся страна была разделена на 21 планировочный экономический регион, при создании которых учитывалась природная, историческая и экономическая общность территорий, наличие крупных районообразующих центров, единство проблем экономического и социального развития. Каждый из подобных регионов охватывал, как правило, 2–8 департаментов Франции⁴. Для выделения регионов – объектов региональной политики изначально использовался показатель фактической или официальной безработицы. С 1964 г. к уровню безработицы в качестве критериев были добавлены демографические показатели и ВВП на душу населения⁵. Подобным «районам помощи», к которым относились в первую очередь западные и юго-западные регионы Франции, а также ряд регионов вдоль северо-восточной и северной границы страны, предоставлялись различные субсидии, о которых подробнее будет сказано ниже.

В целом в конце 50-х – 60-х годах в региональной политике Франции превалировала концепция «полюсов роста», предложенная впервые Ф. Перру и обосновывающая существование развитых регионов (полюсов роста) и отстающих регионов, не способных догнать в развитии благополучные территории.

Одним из аспектов подобного принципа региональной политики в тот период было формирование «полюсов роста» за пределами благополучного Парижского региона. За счет выведенных из столицы промышленных предприятий и концентрации ряда других производств из отдельных секторов экономики был сформирован аэрокосмический комплекс вокруг г. Тулуза в отсталом регионе Юг-Пиренеи, а также ядерный комплекс в г. Гренобль (регион Рона-Альпы). В регионе Бретань также был создан «полюс роста», концентрирующий на своей территории предприятия и научно-исследовательские центры в области электроники и телесвязи.

Отдельное внимание уделялось центрам, рассчитанным на выполнение функций не только в пределах Франции, но и Европы в целом. К ним относился создаваемый недалеко от г. Марсель мощный портово-промышленный комплекс Фос-Марсель, который должен был стать одним из главных морских портов ЕС, а также сконцентрировать на своей территории предприятия химической и нефтехимической промышленности и металлургии (проект оказался неудачным). На трансатлантические связи были ориентированы портово-промышленные зоны, создаваемые на западном побережье Франции (зоны Нижней Сены, Нижней Луары, Бордо–Гаронны, Дюнкерка–Кале). В них сосредотачивались нефтехимические, химические, металлургические производства, а также предприятия экспортной ориентации⁶.

С середины 60-х годов во Франции велось активное строительство новых городов, располагающихся преимущественно рядом с уже существующими крупными центрами. Так, с целью разгрузки Парижа в тот период планировалось создание 5 новых городов-спутников вдоль р. Сены на расстоянии 20–45 км от столицы (первые пять городов таблицы 6.1), с которой их должны были связать скоростные автодороги и железнодорожные линии. При этом основная масса жителей новых населенных пунктов, как планировалось, обеспечивалась рабочими местами непосредственно в местах прожи-

⁴ Там же. С. 45–46. К настоящему времени число планировочных регионов увеличено до 22, к ним приравнены также 4 заморских департамента, тогда как в европейской части Франции вследствие разукрупнения число департаментов возросло с 90 до 96. Эта сетка регионов Франции теперь привязана к действующей в ЕС системе NUTS (см. Приложение, табл. 3).

⁵ См.: Кузнецова О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: Эдиториал УРСС, 2002. С. 78.

⁶ См.: Франция // Отв. ред. Г.Г. Дилигенский и В.И. Кузнецов. – М.: Мысль, 1982. С. 60–61; Рубинский Ю.И., Вяткин К.С. Долгосрочные совместные программы социально-экономического развития центра и регионов (опыт Франции и Германии). – М.: ИЕ РАН, 1998. С. 15.

вания (только небольшая часть – в Париже). С этой целью создавались условия для промышленного строительства и развития непромышленной сферы. Другие новые города также создавались в непосредственной близости к уже существующим: г. Водрей располагается в 25 км от Руана, г. Лилль-Восток – рядом с Лиллем и должен был выполнять функции научно-исследовательского центра и транспортного узла, г. Иль-д’Або – в 35 км от Лиона и должен был объединить транспортные, промышленные (производство электротехнической продукции, пластмасс, пищевых продуктов) и непромышленные функции⁷.

Таблица 6.1

Новые города Франции, запланированные в 1960-е годы

№№	Название	Площадь, тыс. га	Население, тыс. чел.		
			первоначальное	проектное	на 2005 г.
1	Сержи-Понтуаэ	10,0	49	300–350	180 (коммуна)
2	Эври	9,3	50	450	52
3	Сен-Кантен-ан-Ивелин	7,5	64	350	57
4	Валь-де-Марн	14,8	27	500	1279 (департамент)
5	Мелен-Сенар	12,0	84	300–350	...
6	Водрей	4,0	32	150	4 (коммуна)
7	Иль-д’Або	4,0	21	200–250	15
8	Лилль-Восток	6,5	40	150	...

Составлено по: Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических и развивающихся странах. С. 365; Institut national de la statistique et des études économiques (<http://www.insee.fr>).

Как видно из таблицы 6.1, не все планы по развитию новых центров были осуществлены, как в силу того, что впоследствии для Франции был характерен определенный отход от концепции «полюсов роста»⁸, и часть строительства так и не была начата, так и в силу продолжающегося превалирования Парижского региона.

Кроме проектов по строительству отдельных городов, во Франции широко применялись программы развития отдельных территорий, как ограничительного, так и стимулирующего характера.

Ограничительные меры. Именно с Парижским регионом связана политика децентрализации, направленная на регулирование и сдерживание роста данного региона и достигшая наибольших успехов в 60-е годы. В первую очередь она включала ограничительные меры по развитию данной территории. С 1955 г. в Парижском регионе вступил в силу декрет, запретивший новое строительство промышленных объектов. Кроме того, он включал запрет на расширение уже существующих промышленных предприятий более чем на 10%. В дальнейшем в число ограничительных мер вошел запрет на расширение предприятий путем скупки других промышленных мощностей, были повышены налоги на землю, включая «штрафную», повышенную налоговую ставку – чем ближе к центру Парижа, тем выше ставка. Кроме того, действовали ограничения на концентрацию высшего образования в Париже. Позднее подобные меры были распространены и на Лион с пригородами.

Результаты, в том числе и ограничительных мер в отношении Парижского региона, можно отнести к противоречивым. В середине 70-х годов численность населения этого региона стабилизировалась на уровне 10 млн. чел., было выведено более 3 тыс. предприятий. При этом большинство рабочих мест, удаленных из Парижа, были созда-

⁷ См.: Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических и развивающихся странах. С. 365–368.

⁸ См.: Былов В.Г. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: опыт для России. – М.: ИНИОН РАН, 1996. С. 86.

ны на расстоянии всего до 175 км от столицы⁹. Таким образом, проблему превалирования столицы над остальной территорией Франции решить в тот период так и не удалось.

Подобные относительно жесткие меры по ограничению Парижского региона были сохранены вплоть до середины 80-х годов, когда они были значительно смягчены. Это было обусловлено снижением конкурентоспособности Парижа как столицы европейского уровня. Однако часть ограничений сохранялась и в 90-е годы¹⁰.

Стимулирующие меры. Эти меры имели более широкое территориальное применение. Большинство из них было предложено еще в 50-е годы. Главным образом они включали субсидии и дотации на региональное развитие и налоговые скидки (частичное или полное освобождение) для местного предпринимательства. Также для стимулирующих мер во Франции было характерно и значительное число индивидуальных стимулов¹¹. К мерам, стимулирующим развитие отдельных территорий, относилось и предоставление различных займов на льготных условиях, размер которых зависел от необходимых вложений для реализации проекта и отдельно утверждался центральными органами власти.

Премии как одна из мер широко применялась во Франции в течение длительного периода. В 50-е годы существовала специальная премия за строительство или расширение промышленных предприятий в регионах с хронической безработицей – к ним относились, например, северные угольные регионы. В 60-е годы охват территорий премиями по стимулированию развития промышленности значительно расширился: помощь подобным способом не оказывалась только в Парижском регионе и части территорий, непосредственно граничащих с ним. Для получения премии необходимо было инвестировать в создание или расширение производства больше суммы, установленной законодательством, и создать определенное количество новых рабочих мест. Размер премий, например, в 60-е годы также зависел от типа района и колебался от 25% до 6% от размера инвестиций. В дальнейшем продолжилось расширение числа территорий, где выделялись премии, менялись и размер, и условия выдачи премий.

Существовали также отдельная премия за развитие сферы услуг, премия на размещение научно-исследовательских учреждений и премия на региональное развитие, которая преимущественно была направлена на стимулирование развития обрабатывающих производств. В начале 80-х годов данные премии были заменены одной региональной премией (*prime a l'aménagement du territoire, PAT*), которая, как и предыдущие, была ориентирована на создание новых рабочих мест. Ее размер также зависел от объема инвестиций (как правило, от 25% до 17%) и условий территории. В тот же период была введена и премия региональной занятости, которая включала выдачу определенной суммы компаниям при реализации проекта, сохраняющего существующие рабочие места или создающего определенное число новых¹².

В 1964 г. была введена субсидия на децентрализацию – компенсация до 60% расходов на перемещение промышленных мощностей из Парижского региона в другие территории (включая монтаж оборудования в новом месторасположении). Для этого необходимо было освободить площадь не менее 500 м². Компенсировалась и часть расходов на переподготовку персонала, на оплату потребленной электроэнергии, часть амортизационных расходов. Налоговые льготы включали скидку с налога на покупку земли или промышленных объектов. Также практиковалось освобождение от уплаты за использование новых патентов на срок до 5 лет¹³.

⁹ Там же. С. 39, 55, 85.

¹⁰ См.: Юилл Д. Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран // Регион: экономика и социология, спецвыпуск. – ИЭ и ОПП СО РАН, 1999. С. 32.

¹¹ См.: Региональная политика в Европейском сообществе. С. 38–39.

¹² См.: Европейские региональные стимулы развития в 1983 году // Современные проблемы и противоречия региональной политики развитых капиталистических государств. – М.: ИНИОН АН СССР, 1986. С. 80–82.

¹³ См.: Государственное регулирование размещения производительных сил в капиталистических и развивающихся странах. С. 48–53.

Кроме того, государство в рамках региональной политики уделяло большое внимание развитию различной инфраструктуры, включая социальную. К подобным мерам можно отнести и создание специальных зон для промышленного строительства, которые обеспечивались всей необходимой инфраструктурой, включая транспортную, и располагались практически во всех департаментах. В ряде регионов предоставлялись площадки под промышленное строительство на льготных условиях. Велось и активное формирование компаний об их возможностях по получению различных преференций в рамках региональной политики.

В итоге уже в 70-е годы значительно сократилось механическое движение населения в направлении севера и востока, где располагаются наиболее развитые и благополучные территории, включая Парижский регион, при этом в некоторых случаях имело место и противоположное направление миграции – в южные и западные регионы. Также показатели урбанизации и естественного движения населения стали менее отличаться от региона к региону. Однако появились и новые формы неравенства регионов, на которые стала ориентироваться региональная политика страны, – в конце 70-х годов в 14 из 22 планировочных регионов ВВП на душу населения был ниже среднего по стране¹⁴. Кроме того, сохранилось доминирование Парижского региона.

Для Франции 90-х годов оставалась актуальной проблема дисбаланса между Парижским регионом и остальной провинциальной Францией. Кроме того, не была решена проблема критического уровня плотности населения в сельских регионах, продолжали существовать моноотраслевые промышленные регионы.

6.2. Современная национальная региональная политика

С момента своего возникновения региональная политика Франции находилась в ведении центральных органов власти в лице Генерального комиссариата планирования. Уже в 1963 г. специально для целей региональной политики была создана ДАТАР (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*), на которую было возложено выполнение функций по региональному планированию, то есть по устранению дисбалансов в развитии регионов, и функций межминистерской координации. Также она отвечала за региональные аспекты реализуемых во Франции национальных планов развития. В рамках своих полномочий ДАТАР, имея свои представительства в регионах, выдавала разрешения на осуществление деятельности в Парижском регионе, выделяла из специальных фондов финансовую помощь для развития компаний в нуждающихся и отсталых регионах. Вся деятельность в рамках региональной политики была жестко замкнута на центральном уровне, куда входили и различные министерства, курирующие это направление. В регионах центральную власть представлял префект¹⁵.

В первой половине 80-х годов во Франции начался процесс «децентрализации», который включал передачу части полномочий по региональной политике на региональный уровень – уровень регионов, департаментов и коммун. В результате регионы получили право осуществлять политику по экономическому развитию, в области среднего образования, культуры, исследовательской деятельности, а также регионального развития и планирования, департаменты – в области ряда социальных аспектов (вопросы детства, пожилого поколения), транспортной сферы своих территорий, коммуны – в транспортной сфере их компетенции, водоснабжении.

По закону 1982 г. взаимодействие и согласованность действий двух уровней власти осуществлялась с помощью «плановых контрактов», заключающихся между центральным и региональными правительствами. «Плановые контракты», куда в том числе входили инициативы региональных властей по регулированию территории, могли охва-

¹⁴ См.: Грефф К. Территории во Франции: экономический смысл децентрализации // Современные проблемы и противоречия региональной политики развитых капиталистических государств. – М.: ИНИОН АН СССР, 1986. С. 112–113.

¹⁵ См. подробнее: Домороцкая Э.И., Маклаков В.В. Региональная политика во Франции: правовые аспекты // Правоведение. 1979. №6. С. 72–77.

тивать все аспекты экономической и социальной сферы, которые имели возможность быть профинансированными и за счет центральной власти¹⁶.

В настоящее время ключевым органом по региональной политике стала ДИАКТ (*Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires*), возникшая на основе прежней ДАТАР (новая структура выполняет все функции ДАТАР) в 2006 г. и осуществляющая разработку, координацию и внедрение всех мер по развитию территорий, а также по увеличению конкурентоспособности экономики. Тем самым основными целями ДИАКТ являются усиление экономической привлекательности и конкурентоспособности территорий и обеспечение их единства и сбалансированного развития в условиях расширяющегося ЕС¹⁷. В ее ведении находится распределение средств региональных премий и Национального фонда региональной политики (*FNADT*), а также средств в рамках «плановых контрактов» и структурных фондов ЕС.

Кроме того, в 2004 г. завершился второй этап децентрализации, который включил закрепление децентрализованной системы в конституции Франции. С этого периода еще больше полномочий по сравнению с 1980-ми годами было передано на местный уровень, укрепив тем самым принципы местного самоуправления. Местные власти получили и финансовую независимость.

В последние десятилетия региональная политика во Франции претерпела не только серьезную организационную, но и содержательную трансформацию. Первоначальная преимущественная ориентация на регулирование размещения промышленных предприятий была дополнена регулированием объектов третичного сектора. И все же региональная политика Франции в текущем периоде определяется противоречивым опытом ее проведения в предыдущие десятилетия, поэтому для современных мероприятий по регулированию развития территорий характерны как цели и меры, реализуемые годами, так и новые, отражающие последние тенденции развития экономики и социальной сферы. Ключевыми приоритетами, прописанными еще в основном законе в области регионального развития 1995 г., остались обеспечение сбалансированного развития страны и обеспечение одинаковых возможностей на всей ее территории¹⁸, что достигалось путем развития городов, сельских регионов, нуждающихся в поддержке, а также приграничных территорий, включая активное создание и модернизацию инфраструктуры и специальных зон развития. При этом современные цели региональной политики Франции не могут не отражать ключевых изменений, затрагивающих ее функционирование. В первую очередь это относится к политике сплочения ЕС, а также к процессам глобализации экономики и новой политике «устойчивого развития», что требует создания на территории Франции конкурентоспособных территорий, включающих объекты инноваций, дальнейшего активного развития различной инфраструктуры и мер по охране окружающей среды. Данные тенденции нашли отражение в новых принципах региональной политики французского государства, утвержденных в 2002 г., – преобразование Франции в более экономически привлекательную и конкурентоспособную страну и обеспечение единства и справедливости на всей ее территории путем реализации крупнейших проектов, создания транспортной и информационной инфраструктуры и модернизации сферы услуг.

Расширив сферы реализации мер региональной политики по сравнению с XX в., Франция сохранила основной ее метод: согласно разработанным планам с использованием в качестве территориальных единиц планировочных регионов. Уйдя от национальных пятилетних планов, куда входили и меры по регулированию развития территорий, к 2000-м годам была сформирована новая система планирования. Она включает разработку двух главных плановых документов:

¹⁶ См.: *Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France* // Ministère des Affaires étrangères. – Paris, 2006; *Bertrand F., Larrue C., Heland L. National Report on Regional Sustainable Development in France* // University of Tours. – 2003; *Былов В.Г.* Указ. соч.

¹⁷ См.: *DIACT// Rapport d'activité 2006* (<http://www.diact.gouv.fr>).

¹⁸ См. *Юилл Д.* Указ. соч. С. 22.

- планы сферы услуг (*schémas de services collectifs*), устанавливающие основные приоритеты развития на 20-летний период в сфере образования, культуры, спорта, здравоохранения, науки, коммуникаций, энергетики и области сохранения природных и сельских районов,

- детальный план регионального планирования и развития (*schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire*), определяющий ключевые приоритеты для устойчивого регионального развития на среднесрочную перспективу.

Кроме того, новая система планирования включила разработку отдельных планов регионального и местного уровня¹⁹.

В качестве инструментов современная региональная политика Франции сохранила и «плановые контракты», и программы, применявшиеся еще в XX в.

Как и прежде, «плановые контракты» должны затрагивать основные сферы развития регионов – это совершенствование инфраструктуры, а также промышленности, сельского хозяйства, образования, науки и т.д. Подобные документы последних лет включали проекты регионального, местного значения, а также межрегиональные проекты. Завершенные «плановые контракты» (четвертое поколение подобных документов), затрагивающие 2000–2006 гг., включали объем финансирования около 33 млрд. евро, который обеспечивал центральный бюджет, а также средства регионов. Кроме того, средства могли привлекаться и со стороны ЕС, а также французских департаментов и коммун. При этом ключевая роль сохраняется за центральной властью, которая оказывает большую помощь всего лишь нескольким регионам (см. табл. 6.2).

Таблица 6.2

**Финансирование «плановых контрактов» в 2000–2006 гг.
центральным бюджетом Франции**

«Плановые контракты»	Запланированное финансирование, млрд. евро	Доля реально выделенных средств от запланированного, %
Региональные	18,9	81,6
Иль-де-Франс	3,1	79,4
Нор-Па-де-Кале	1,7	78,0
Рона-Альпы	1,3	86,6
Прованс-Альпы-Лазурный берег	1,2	85,0
Лотарингия	1,0	86,9
Прочие	10,6	81,3
Межрегиональные	0,6	64,9
Всего	19,5	81,1

Составлено по данным ДИАКТ (http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_competitivite_territoires_44/contrats_etat_regions_173/bilan_cper_2000_2006_1757.html).

Текущие «плановые контракты» 2007–2013 гг. также включают региональную, местную и межрегиональную части и концентрируются на реализации ключевых крупных проектов. Основными приоритетами 26 региональных и 10 межрегиональных «плановых контрактов» являются поддержка конкурентоспособности и привлекательности местных сообществ, устойчивого развития и дальнейшего развитие территориального и социального единства²⁰.

Программы и стратегии в рамках региональной политики Франции затрагивают отдельные типы территорий: городские, сельские, прибрежные, горные. Действующая стратегия развития французских городских территорий, направленная на увеличение их

¹⁹ См.: Davies S. Regional Policy in the French Regions // Regional Policy in the Regions. – Glasgow: University of Strathclyde, 2003. P. 23–26.

²⁰ См.: Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France. P. 53–55.

конкурентоспособности на фоне других городов Европы в том числе путем более активного взаимодействия государственного и частного сектора, была утверждена в 2003 г. В ее рамках было выделено 15 проектов-программ, каждая из которых затрагивает городскую территорию с населением около 500 тыс. чел., где планируется благодаря проведению стимулирующих мероприятий увеличение плотности населения, дальнейшее развитие центров городов и городских функций. Ни одна из программ не затрагивает Парижский регион. Действуют и программы в отношении отдельных районов городов, направленные на улучшение занятости и условий проживания – с 2005 по 2009 гг. на эти цели будет выделено около 13 млрд. евро²¹.

Основные меры по развитию сельской местности изложены в акте, утвержденном в 2005 г. Среди прочего они включают улучшение условий проживания, развитие сферы услуг, включая информационные технологии, сохранение природных ландшафтов, а также поддержку фермерства и малых предприятий. При этом все сельские территории подразделяются на три типа: «пригородные», располагающиеся непосредственно рядом с городами; «новые», где планируется развитие туризма и экологических видов деятельности; «уязвимые», где проживает пожилое население и отмечается низкая плотность населения. Как правило, в рамках мер по поддержке городских и сельских территорий выделяются зоны или центры, которым уделяется особое внимание.

Управление развитием прибрежных и горных территорий также является частью современной региональной политики Франции. С 2004 г. в отношении прибрежных регионов ведется политика сбалансированного развития путем комплексного управления прибрежными зонами, направленного на объединение всех мероприятий по развитию подобных территорий. Горным районам также оказывается поддержка, которая направлена на развитие туризма на данных территориях, помощь сельскому и лесному хозяйству, на защиту окружающей среды.

«Территориальные» программы и стратегии дополняются отраслевыми. Подобные документы существуют, например, для транспорта: программа охватывает период до 2025 г. и включает дальнейшее развитие в том числе сети скоростных автострад, внутренних водных путей, создание двух новых аэропортов.

Еще одним текущим инструментом французской региональной политики является создание кластеров – центров конкурентоспособности (*pôles de compétitivité*), под которыми понимается организация на определенной территории взаимосвязанных промышленных производств, исследовательских учреждений и центров по подготовке кадров. Основной целью их деятельности является реализация инновационных проектов и достижение результатов мирового уровня. В 2005 г. было принято решение о создании 66 подобных кластеров, которые будут функционировать в области нанотехнологий, здравоохранения, электроники, компьютерных технологий, сельского хозяйства, океанологии и судостроения (объем финансирования на первые три года – 1,5 млрд. евро). Подобные крупные кластеры-центры будут дополняться уже существующими с начала 2000-х годов бизнес-кластерами, значительно меньшими по масштабу и направленными на решение проблем местного уровня (их ежегодное финансирование составляет всего 4 млн. евро)²².

В качестве других стимулирующих мер по развитию территорий во Франции широко применяются, как и во многих других государствах, дифференцированные налоговые ставки и налоговые льготы. Например, практикуются значительные налоговые льготы при создании или сохранении определенного количества рабочих мест. Кроме того, в качестве стимулирующей меры применяются различные социальные льготы. Проводится и активное информирование потенциальных инвесторов, в том числе большое внимание уделяется иностранным компаниям (для этих целей было создано отдельное агентство).

²¹ Ibid. P. 64.

²² Данные ДИАКТ (http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_competitivite_territoires_44/) и Министерства внутренних дел (Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France).

Особое внимание стоит уделить сохранившейся до сих пор региональной премии – *PAT*. В настоящее время она предоставляется компаниям промышленного сектора, которые создают или расширяют уже существующее производство на неблагоприятных территориях. Кроме того, она может быть предоставлена на исследовательские проекты практически на всей территории Франции. Для получения региональной премии компаниям необходимо инвестировать свыше минимального установленного законом объема средств и создать определенное количество рабочих мест. Премия *PAT* варьирует от 11,5% до 23,0% в зависимости от типа территории и ограничивается 8–11 тыс. евро в расчете на одно созданное рабочее место. За последние 10 лет на *PAT* было выделено 850 млн. евро, основная сумма из которых была направлена в 5 регионов: Нор-Па-де-Кале, Лотарингию, Прованс-Альпы-Лазурный берег, Пеи-де-ла-Луар и Бретань. С 2007 г. пространство применения региональной премии было сокращено: к нему стали относиться только территории, где проживает всего 15,5% населения страны, что примерно вдвое сократило территориальный охват *PAT* по сравнению с началом десятилетия²³. Тем самым идет уменьшение числа регионов для субсидирования в отличие от противоположного процесса, характерного для начальных этапов реализации региональной политики во Франции.

6.3. Место Франции в современной региональной политике ЕС

Франция как один из старейших членов ЕС давно участвует в проводимой им региональной политике и получает значительную финансовую помощь из различных фондов наднационального уровня. В 90-е годы более 40% населения страны проживало в регионах, получающих средства в рамках целей региональной политики ЕС. При этом во Францию поступала финансовая помощь на все существовавшие в тот период цели, причем основная доля приходилась на структурную перестройку в депрессивных регионах («цель 2»), уменьшение длительной безработицы («цель 3») и на поддержку территорий с преобладающим сельским населением («цель 5b»). Из всех членов ЕС большую финансовую поддержку в 90-е годы получали только Германия, Италия и Испания, отличительной чертой которых являются значительные внутристрановые диспропорции²⁴.

На период 2000–2006 гг. число целей региональной политики ЕС, направленной на экономическое и социальное сплочение стран-участниц, было сокращено до 3, однако по сути они включили все предыдущие цели. Как и прежде, размер помощи в целом зависел от уровня развития территории и типа существующих проблем. Франция и в 2000–2006 гг. получила значительные средства в рамках мероприятий региональной политики ЕС: около 16 млрд. евро (см. табл. 6.3), уступив опять Германии, Италии, Испании, а также Греции и Португалии.

Как видно из табл. 6.3, Франция концентрировала значительную часть средств (1-е место по объему помощи), выделенных в ЕС на «цель 2», включающую поддержку экономических и социальных преобразований в структурно кризисных регионах. Последние в зависимости от типа территории должны были отвечать ряду требований, включая соответствие показателям безработицы. В целом программы в рамках «цели 2» охватывали территории, где проживает около 31% населения страны. Этот показатель являлся максимальным среди членов ЕС, чьи регионы получали помощь в рамках данной цели. Близкий охват населения имела только Финляндия²⁵.

Мероприятия в рамках «цели 3» были направлены на развитие человеческих ресурсов, включая модернизацию образования и увеличение занятости населения. Как и в случае «цели 2», Франция занимает лидирующие позиции по размеру получаемой помощи: больше средств поступало в 2000–2006 гг. только в Германию.

²³ См.: Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France. P. 80–81.

²⁴ См.: Юилл Д. Указ. соч. С. 36.

²⁵ См.: Activities of the European Union. Summaries of Legislation. Provisions and Instruments of Regional Policy. Objective 2 (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24206.htm>).

У регионов, претендующих на получение поддержки по «цели 1», ВВП на душу населения должен составлять менее 75% от среднего по ЕС уровня. Являясь одним из самых экономически развитых государств Европы, по размеру средств, поступающих в страну на программы по «цели 1», Франция уступала 7 странам-членам ЕС. Такое относительно высокое место обеспечивалось заморскими департаментами Франции – единственными получателями средств на «цель 1». Программы данной цели охватывали Гваделупу, Мартинику, Французскую Гвиану и Реюньон, или около 3% населения²⁶.

Таблица 6.3

Финансирование целей региональной политики в 2000–2006 гг.

Направления региональной политики ЕС	Финансирование для Франции, млрд. евро	Финансирование других стран ЕС, млрд. евро	Доля Франции в общем финансировании, %
Цель 1	3,9	132,1	2,9
Цель 2	6,2	15,8	28,2
Цель 3	4,7	19,3	19,6
Интеррег III	0,42	5,08	7,7
Урбан II	0,10	0,60	14,6
Лидер+	0,28	1,95	12,5
Иквэл	0,33	2,81	10,6
Всего	15,9	175,6	8,3

Составлено по: Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France. P. 40; Working for Regions // European Union Regional Policy. – European Communities, 2004. P. 14.

Помимо финансирования программ в рамках трех целей, Франция являлась получателем помощи в 2000–2006 гг. и по четырем специальным инициативам ЕС. В относительном выражении наибольший масштаб поддержки приходился на «Урбан», стимулирующей социальное и экономическое обновление городов и пригородов, попавших в кризис (см. табл. 6.3). Из около 70 городов, участвовавших в программе и выбранных по показателям длительной безработицы и уровню бедности, 9 располагалось во Франции. В программе «Интеррег», направленной на поддержку трансграничной, транснациональной и межрегиональной кооперации, участвовали практически все департаменты, располагающие вдоль сухопутной границы Франции. В целом Франция приняла участие в 21 программе в рамках «Интеррег». Инициативы «Лидер», содействующая сельскому развитию, и «Иквэл», устраняющая неравенство в отношении доступа на рынок труда, затрагивали многие регионы страны, располагающиеся в основном на западе и юге. Таким образом, Франция являлась одним из основных получателей средств в рамках региональной политики ЕС в 2000–2006 гг., значительная часть которых приходилась на программы, соответствующие «цели 2» (38,9%) и «цели 3» (29,5%).

В рамках очередного этапа реализации региональной политики ЕС, включающего 2007–2013 гг., была проведена еще одна реформа: все три основные цели и четыре специализированные инициативы были объединены в три новые цели – «конвергенция», «региональная конкурентоспособность и занятость» и «европейское территориальное сотрудничество». Франция вошла в число получателей по всем трем новым целям: на осуществление программ в этот период ей будет выделено 14,3 млрд. евро. Основные средства поступят на цель «региональная конкурентоспособность и занятость», которая соответствует «цели 2» и «цели 3» периода 2000–2006 гг., и цель «конвергенция», соответствующую «цели 1» 2000–2006 гг. – соответственно 10,3 и 3,2 млрд. евро²⁷. Они будут направлены на мероприятия по программам преимущественно в области инноваций и научных исследований, содействия интеграции в общество наименее защи-

²⁶ Ibid. Objective 1 (<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24203.htm>).

²⁷ См.: Cohesion Policy 2007–13. Commentaries and official texts. P. 25.

ценных граждан, улучшения доступа к рынку труда, улучшения адаптивности работников и компаний, защиты окружающей среды, транспорта и энергетики. Продолжится и содействие трансграничной, транснациональной и межрегиональной кооперации (цель «европейское территориальное сотрудничество»).

В качестве одной из типичных программ, которую предстоит реализовать в рассматриваемый период, можно назвать программу «Центральный регион», получающую финансирование в рамках цели «региональная конкурентоспособность и занятость». Общий объем вложений составляет 575 млн. евро, из которых около 34% будет предоставлено из ЕФРР. Ключевыми приоритетами программы являются поддержка исследований и инноваций, развития бизнеса, улучшение транспортной доступности региона и улучшение конкурентоспособности и привлекательности региона (см. табл. 6.4).

Таблица 6.4

Финансирование целей программы «Центральный регион» и ее результаты, 2007–2013 гг.

Цели	Финансирование, млн. евро	Доля поддержки ЕС, %	Результаты поддержки ЕС
Поддержка исследований, инноваций, развития бизнеса	325,0	33,5	- создание 2000–5600 рабочих мест; - создание / развитие 430 фирм
Улучшение транспортной доступности	118,2	27,1	- 30%-ное увеличение тоннажа железнодорожных перевозок
Улучшение конкурентоспособности и привлекательности	120,8	39,9	- перевод 289 локомотивов с дизельной тяги
Техническая поддержка	11,5	59,1	
Итого	575,5	34,1	

Составлено по: Cohesion Policy 2007–2013. France (http://ec.europa.eu/regional_policy).

Тем самым, Франция занимает одно из ключевых мест в региональной политике ЕС на протяжении долгого периода и в перспективе ее позиции сохранятся. Основными решаемыми проблемами остаются обеспечение занятости населения и преодоление негативных тенденций в структурно кризисных территориях.

Современная региональная политика Франции отвечает условиям развития страны как неотъемлемой части ЕС, имеющей собственные некоторые внутривнутристрановые диспропорции в развитии. Основываясь на плановом методе, государство в лице всех уровней власти совместно с обществом, которое привлекается в процесс реализации региональной политики, стремится использовать множество инструментов для обеспечения равных условий во всей Франции и при этом способствовать повышению конкурентоспособности всего государства в целом, а также отдельных его территорий. Тем самым мероприятия региональной политики направлены на оказание помощи нуждающимся в этом регионам, а также на создание особо привлекательных и конкурентных территорий, отличающихся компактностью.

Глава 7. Испания: региональная политика в «государстве автономий»

Испания – страна ярко выраженных региональных экономических и социальных контрастов, «богатых» и «бедных» регионов, в которых проживают соответственно 2/5 и 3/5 населения. На долю трех ведущих (из 17) в экономическом плане регионов (Мадрид, Каталония, Страна Басков) приходится свыше 40% ВВП страны, почти 60% расходов на НИОКР и около 45% экспорта. По показателю ВВП на душу населения, превышающему среднеевропейский уровень, эти три региона (равно как и небольшая Наварра) почти вдвое опережают наименее развитые аграрные регионы – Эстремадуру и Андалусию. Последние к тому же особенно сильно страдают от безработицы, ключевой социальной проблемы страны. Уровень безработицы здесь более чем в 1,5 раза превышает средне-испанский показатель (см. Приложение, табл. 4). Серьезную проблему представляют другие межрегиональные и внутрирегиональные различия: по плотности населения, финансово-экономическим ресурсам, производительности труда, качеству и уровню жизни населения. К социально-экономическим различиям добавляются многочисленные этнокультурные, лингвистические¹, политико-идеологические и другие институциональные особенности отдельных областей и территорий страны, обусловленные ее богатым, веками создававшимся наследием.

Историческая предтеча современных испанских регионов – феодальные княжества (Каталония, Страна Басков, Галисия и др.), которым еще в XIII в. королем Кастилии Альфонсо X Мудрым были дарованы так называемые «фуэрос» (привилегии, свободы), провозглашавшие их особый порядок управления, культурный и лингвистический плюрализм. Последовавшие в дальнейшем насильственные попытки центральной власти уничтожить «фуэрос», несколько региональных войн и крупных социальных конфликтов XIX – первой трети XX вв. не смогли положить конец стремлению к автономии территорий компактного проживания коренных этносов, так называемых «исторических национальностей». Первый серьезный шаг к урегулированию национального вопроса был сделан только в период Второй Республики 1931–1939 г., когда Каталония, Страна Басков и Галисия начали легальный процесс создания независимых от центра автономных образований. В 1939 г. поражение республиканцев в гражданской войне и установление франкистской диктатуры остановило развитие этого процесса. Согласно авторитарной доктрине Франко «Лучше красная Испания, чем Испания раздробленная» национальная проблема была «решена» в духе жесткого централизма путем подавления национальных движений, языков и культур, строгой унификации регионов и подчинения их деятельности центральной администрации. И только после смерти диктатора в период демократических преобразований испанское общество впервые в своей истории получило возможность начать решение национального вопроса на основе консенсуса всех политических сил страны.

7.1. Строительство «государства автономий»

С начала демократических преобразований в Испании практически все ее регионы (включая даже те, которые считались чисто испанскими в этническом отношении – Старая и Новая Кастилия, Эстремадура, Арагон) продемонстрировали сильное стремление к сепаратизму. Его угроза стала одним из острейших противоречий общественно-политической жизни страны. В сложившихся условиях центральное правительство, хотя и чрезвычайно медленно, путем острейших политических дискуссий, но все же было вы-

¹ Помимо собственно испанского (кастильского) языка в стране распространены каталанский язык, включая его валенсийский вариант и балеарский диалект, галисийский язык и эускера (баскский язык). Различают также андалусский, арагонский и некоторые другие диалекты кастильского. В силу билингвизма многих жителей Испании данные о численности носителей региональных языков очень неточные, однако в целом ими владеют несколько миллионов человек.

нуждено пойти на уступки, что предопределило особую гибкость нового испанского законодательства в трактовке вопроса о национальности и региональной автономии².

Испанская Конституция 1978 г. (ст. 2) основывается на нерасторжимом единстве испанской нации, общего и неделимого государства всех испанцев, что фактически означает унитарный характер испанского государства. В стране действует единый Основной закон без каких-либо ограничений, единые системы права, высшие органы государственной власти, компетенции которых ни юридически, ни фактически ничем не ограничены. В то же время Конституция декларировала, что в рамках единого целого существуют национальности, этнические группы и регионы³, имеющие право на автономию и взаимную солидарность. Оставляя открытым вопрос о конкретном объеме и содержании этих прав, Конституция (ст. 143) в самой общей форме констатировала возможность их асимметрии. Причинами компромиссного характера формулировки стали возникшие в процессе разработки Основного закона серьезные разногласия по объему компетенции региональной власти: «широкой» для «привилегированных» автономий с массовыми национальными движениями и более «узкой» для большинства других регионов страны. Для последних ограничительный характер полномочий мог быть преодолен только путем референдума в случае, если за их расширение высказается большинство населения каждой из провинций, составляющих данный регион.

Согласно Конституции (ст. 143–158) в зависимости от социально-экономического и культурного фактора Испания была разделена на 17 регионов – «автономных сообществ» (АС)⁴, каждое из которых имеет одну или более провинций. Всем АС предстояло самостоятельно определить свой статус: языковой, территориальный, структуру, соотношение и объем полномочий органов власти и т.д. Предполагалось, что распределение полномочий и ресурсов между Центром и автономией будет осуществляться на основе взаимного согласия, соблюдения принципа межрегиональной солидарности, обеспечивающего справедливое равновесие между отдельными испанскими территориями. Возможность перераспределения полномочий между центром и автономиями допускалась только с санкции центральной власти. Нарушение АС своих конституционных обязанностей, осуществление ими каких-либо действий, противоречащих интересам нации, все прочие разногласия подлежали арбитражу в Высшем конституционном суде Испании, действующему в качестве ограничителя завышенных амбиций региональных правительств и проявлений сепаратизма.

Исключительной компетенцией центрального правительства оставались области внешней политики, обороны, правосудия, торгового и трудового законодательства, гражданская авиация, железнодорожный транспорт и торговый флот, координация экономической и научно-технической политики, защита конкуренции, основы и общая координация здравоохранения, санитарный и пограничный контроль, охрана окружающей среды, памятников истории и культуры, финансовая и государственная безопасность. Предполагалось, что конечной целью процесса трансформации унитарного государства, его политической и административной децентрализации должно стать создание «государства автономий» («самоуправляемых регионов») с возможной перспективой превращения его в федерацию (в случае соответствующего реформирования Конституции).

Начавшаяся сразу же после вступления в силу Основного закона автономизации регионов (разработка и принятие статуса, проведение административной реформы и

² Подробно вопрос о становлении «государства автономий» в Испании рассмотрен в работе: *Кирсанова Н.В.* Процесс автономизации // Испания в начале XXI века: учеб. пособие / Отв. ред. С.М. Хенкин. – М.: МГИМО-Университет, 2006.

³ Особо подчеркнем, что становление испанских регионов нельзя свести только к этническому фактору. В частности, каталонский или баскский регионализм и даже сепаратизм приурочен в основном к областям Каталонии и Страна Басков, а не к реальным ареалам проживания каталонцев и басков. Одновременно при формировании регионов в рамках моноэтнической Старой Кастилии от области Кастилия-Леон отделились две провинции – Кантабрия и Ла-Риоха. Подробнее см.: Испания: анфас и профиль / Под ред. В.Л. Верникова. – М.: Весь мир, 2007. С. 195–212.

⁴ Позднее к ним добавились анклавы Сеута и Мелилья, получившие статус «автономных городов».

т.д.) проходила путем сложного механизма переговоров и согласований, выработки общей позиции, учитывавшей многообразие исходных ситуаций, дававших каждому региону возможность сохранить свою институциональную и культурную самобытность, обеспечить большой объем полномочий.

В 1979 г. первыми «широкую» автономию получили Каталония и Страна Басков, а вслед за ними, добившись равного положения, Галисия и Андалусия, остальные, хотя и с более ограниченными правами, регионы Испании. В дальнейшем, однако, некоторые из них (Валенсия, Канарские острова, Наварра) также добились «широкой» автономии. Позднее наряду с автономией исторических областей были признаны права других уровней власти – провинциального (в стране 38 провинций общего режима, 3 баскских провинции особого, так называемого «форального» режима, 6 провинций, формирующих отдельные АС, и 10 островов, имеющих статус провинций, а также два автономных города) и муниципального (свыше 8,1 тыс. образований)⁵.

Иными словами, в предусмотренный Конституцией пятилетний период (1979–1983 гг.) процесс становления «государства автономий» был фактически завершен. Однако многочисленные споры и конфликты не только между Центром и автономиями, но и между самими автономиями продолжались вплоть до 1992 г., когда, наконец, между двумя ведущими политическими партиями страны – Испанской социалистической рабочей партией (ИСРП) и Народной партией – был подписан Пакт об автономии, означавший достижение согласия между ними относительно принципов и основ построения «государства автономий».

Согласно Пакту, каждое АС имеет свой статут, столицу, политическую структуру, базирующуюся на однопалатной Законодательной ассамблее, избираемой всеобщим голосованием, ответственных перед ней президента и правительство, органы исполнительной и судебной власти. В каждом АС имеется специальный представитель центрального правительства, в обязанности которого входят наблюдение и контроль за деятельностью региональных властей в тех сферах, где они подчиняются непосредственно Мадриду. В компетенцию регионов в пределах их территориальных границ были переданы вопросы развития городского, сельского, лесного и водного хозяйства, жилищного строительства, начального и среднего образования, здравоохранения, культуры, туризма, спорта. Финансовая автономия регионов обеспечивалась координационной политикой и трансфертами центрального правительства, собственными налогами и сборами, возможностью получения иностранных кредитов. Иными словами, передача экономических и социальных полномочий на региональный уровень превратила экономику Испании в одну из самых децентрализованных в Европе.

Следует отметить, что при всей «широте» переданных регионам полномочий Пакт предусматривал возможность их дальнейшего расширения по сравнению с положениями Конституции. Данным обстоятельством незамедлительно воспользовались каталонцы и баски, чье стремление к региональной идентификации, как уже говорилось выше, всегда было особенно сильным. В 2002 г. о необходимости пересмотра Статута Автономии и «поэтапной суверенизации» (вплоть до конституционного признания права наций на самоопределение) заявило баскское правительство. В январе 2006 г. в Каталонии был принят новый Статут Автономии, значительно расширяющий ее компетенции, в том числе во внешнеэкономической и внешнеполитической областях. В настоящее время активизировали свои действия по реформированию региональных статуты и другие АС. Правительство социалистов, пришедшее к власти в 2004 г., постоянно получает официальные запросы из регионов с просьбой внести изменения во взаимоотношения между центром и регионами в административной, финансово-экономической и других областях.

Предвыборные обещания ИСРП включали внесение изменений в Конституцию по реформированию функций и полномочий Сената, превращению его в действенный ор-

⁵ Подробнее см.: Прохоренко И.Л. Местное самоуправление и регионы: деньги и политика // Регионы и центр: как строить отношения? Испанский вариант. – М.: ИЕ РАН, 2008. С. 38–45.

ган коллективного регионального представительства – «палату территорий», учреждение Верховного суда в каждой из автономий, модификацию налогового законодательства с целью учреждения региональных фискальных агентств в каждом АС, что фактически означает начало нового стратегического направления государственного строительства Испании: реформирование «государства автономий» в федерацию⁶. Однако уже первые шаги в этом направлении (проведение «коллективного собрания» представителей АС в сентябре 2004 г.), показали насколько сложным и противоречивым будет этот процесс, требующий общенационального диалога, поиска консенсуса и согласованных действий, в первую очередь между ведущими политическими партиями страны – ИСРП и Народной партией. Последняя по-прежнему активно возражает против чрезмерного расширения прав региональных автономий как угрозы национальному единству. Кроме того, как показывают социологические опросы, несмотря на растущее давление регионов, федералистские настроения в испанском обществе являются далеко не доминирующими.

На наш взгляд, более значимыми для будущего испанского федерализма могут оказаться процессы, происходящие внутри самого Евросоюза, уделяющего сегодня особое внимание идеям децентрализации и регионализации властных полномочий, проекту строительства «Европы регионов». В случае реализации этого проекта накопленный Испанией положительный опыт строительства «государства автономий», включая его организационную модель и конкретное содержание региональной экономической политики, может оказаться весьма полезным.

7.2. Новая «трехуровневая» модель региональной политики

Начало проведения региональной политики в Испании относится к периоду франкистского программирования 60-х – начала 70-х годов, ставившего задачу «гармонизированного роста», «согласованного развития экономики», создания более однородной экономической структуры путем формирования в промышленно отсталых районах страны так называемых «полюсов развития», «полюсов содействия промышленному развитию», «зон преференциального интереса». Программирование носило индикативный характер для частного сектора, а объем обязательных государственных ассигнований на нужды регионального развития был весьма ограничен. В силу этих причин франкистская политика оказалась не только малоэффективной, но в значительной степени привела к усилению диспропорциональности регионального развития страны, в частности, к возрастанию в ВВП доли промышленно развитых регионов и, наоборот, уменьшению доли наиболее отсталых регионов со всеми вытекающими для них последствиями: росту социальных проблем, низкому уровню занятости и качества жизни населения.

Задача создания нового механизма региональной политики, способной устранить имеющиеся межтерриториальные диспропорции, встала перед демократическим правительством практически сразу же после построения институционально-политической системы «государства автономий» и начавшейся децентрализации финансового управления. С 1982 г. центральная власть постепенно уступала регионам право сбора отдельных налогов (на недвижимость и сделки с ней, наследство, игорный бизнес, совершение юридических актов, штрафов и санкций в пределах полномочий АС и др.). Первым регионом, получившим такие льготы, была Каталония, затем процесс распространился и на другие автономии. Передача ресурсов центрального бюджета на места осуществлялась также и в форме целевых инвестиционных трансфертов, которые к 2005 г. достигли 68% бюджетных ассигнований⁷. С 1984 г. основным каналом, через который поступали эти средства, стал Фонд межтерриториальных компенсаций (ФМК). Его основной зада-

⁶ Подробнее об этом см.: Хенкин С.М. Государство автономий: проблемы и перспективы // Пространство и время в мировой политике и международных отношениях. Том 7. – М.: МГИМО-Университет, 2007. С. 29–34.

⁷ См.: Esteller A., Sole A. Does Decentralization Improve the Efficiency in the Allocation of Public Investment? Evidence from Spain // Instituto de Economia de Barcelona. Working papers. 2005. №5.

чей являлось непосредственное финансирование регионального развития, постоянно увеличивавшихся компетенций регионов, что сразу же упорядочило разработку и структуру самих региональных и муниципальных бюджетов, увеличило их прозрачность и координацию, а главное – объем получаемых ими денежных средств.

И все же решающий вклад в разработку новой региональной политики Испании внес ЕС. Вступление Испании в 1986 г. и адаптация к принципам, институциональному и финансовому механизму ЕС сразу стали важным фактором развития регионов в стране.

Таблица 7.1

Финансовая помощь испанского правительства и ЕС отдельным регионам в 1986–1991 гг.

Регионы	Размер помощи в % к ВВП региона		
	ФМК	Фонды ЕС	Всего
Эстремадура	2,55	3,09	5,64
Кастилия-Ла-Манча	1,22	3,10	4,32
Андалусия	1,26	2,27	3,53
Кастилия-Леон	0,90	2,01	2,91
Галисия	1,16	0,80	1,96

Источник: *Gerson J.P.V., Rowland P. Regional Economic Policies: Four Country Cases // Banco de la Republica de Colombia. Borradores de Economia. 2004. №301.*

Данные таблицы 7.1 свидетельствуют о том, что уже в первые годы членства Испании в ЕС регионы страны получали значительные средства по финансовым квотам европейских структурных фондов. Сначала значительная их часть шла на реализацию так называемых Интегрированных средиземноморских программ, а также помощь испанскому правительству в осуществлении среднесрочных планов структурной перестройки и реконверсии кризисных отраслей национальной промышленности (угольной, металлургической, судостроительной и текстильной), планов НИОКР, повышения качества и др. Однако уже с 1989 г. после реформирования ЕФРР Испания начала получать европейскую финансовую помощь по многолетним региональным программам ЕС, ставших неотъемлемой составной частью начавшейся создаваться в эти годы «трехуровневой» модели испанской региональной политики.

В основе этой модели лежит достаточно эффективный механизм увязки и координации интересов властей различных уровней: наднационального, национального и, что особенно важно подчеркнуть, регионального. Дело в том, что до конца 80-х годов региональная политика Испании ограничивалась случайными, обусловленными политическими приоритетами инициативами (через механизм ФМК) центрального правительства в области регионального финансирования. Членство в ЕС, став ключевым фактором участия регионов в европейской политике, привело к изменениям в организационной структуре исполнительной власти самих АС. Все они приняли так называемую «трехуровневую» организационную модель ЕС, предусматривающую наличие в региональных исполнительных органах специальных подразделений, фокусирующих свою деятельность непосредственно на европейском направлении. Важнейшая особенность в деятельности этих подразделений (например, *Patronato Catalan Pro Europa* в Каталонии и *Consortio Centro Baleares Europa* на Балеарских островах) заключается в том, что они занимаются разработкой и координацией совместных европейских проектов в рамках общенациональной программы, а также собственных региональных планов развития, благодаря которым обеспечивается доступ регионов к европейским структурным фондам. По некоторым направлениям (охрана окружающей среды и сельское хозяйство) они должны полностью выполнять директивы ЕС. Во всех других областях в пределах выделяемых региональных ассигнований они полностью управляют бюджетными трансфертами ЕС.

С 1995 г. АС Испании осуществляют прямое участие в разработке европейской региональной политики посредством присутствия в Брюсселе своих региональных офисов. Последние, однако, ни в коей мере не следует рассматривать как региональные дипломатические представительства, реализующие политическую идею «Европы регионов». Пока их деятельность в основном сводится к получению и передаче информации региональных правительств на уровень ЕС, лоббированию и продвижению региональных интересов. Еще одним органом, обеспечивающим прямое участие регионов и муниципалитетов в европейской политике, является созданный после подписания Маастрихтских соглашений Европейский комитет регионов. Будучи консультативным органом, Комитет объединяет представителей региональных и муниципальных властей с целью устранения разногласий между ними, более эффективной защиты муниципалитетов и мобилизации их местных ресурсов.

Со стороны государства ответственным за реализацию региональной политики в Испании в настоящее время является созданный в рамках Министерства экономики и финансов Генеральный директорат структурных фондов ЕС и региональных финансов. Этот департамент работает вместе с другими структурными подразделениями центрального и региональных правительств на основе кооперации и разделения ответственности. В их числе Совет по фискальной и финансовой политике, являющийся консультационным и координирующим органом по вопросам регионального развития. Совет также занимается распределением ресурсов центрального бюджета, отбором и мониторингом региональных проектов. В Совет входят министры финансов центрального правительства и АС. Важным вспомогательным органом по вопросам регионального развития является созданная с огромными трудностями еще в конце 80-х годов Конференция по делам АС, куда входят представители центрального и региональных правительств. Конференция занимается обменом информацией и обсуждением региональных проблем, поиском общей позиции по различным аспектам региональной экономической политики, в том числе и на уровне ЕС. В случае выработки Конференцией общего подхода последний становится официальной позицией центрального правительства. В противном случае Центр просто принимает к сведению возникшие разногласия.

В последние годы с целью обеспечения более эффективного межрегионального диалога и координации региональной экономической политики испанское правительство усиливает ее институциональную структуру путем создания Саммита президентов автономных сообществ. Этот новый институт на высшем уровне устраняет инвестиционное дублирование, способствует более эффективной координации и мобилизации средств на реализацию региональных проектов, выбирая из них более эффективные и перспективные как для данного региона, так для страны и ЕС в целом.

Следует отметить, что при все усиливающемся участии АС в европейской региональной политике ее основным проводником (сегодня по этому вопросу достигнут полный национальный консенсус) по-прежнему остается центральное правительство. Именно Центр является единственным партнером Еврокомиссии на верхнем уровне принятия решений о предоставлении коммунитарной финансовой помощи, включая вопросы, непосредственно относящиеся к компетенции региональной власти. Именно Центр принимает в окончательном виде Национальную программу структурного реформирования, разрабатываемую всеми испанскими министерствами (Министерством экономики и финансов, Министерством труда и социального развития, Министерством промышленности, туризма и торговли, Министерством по окружающей среде и т.д.), включающую программы комплексного развития регионов, их промышленной реконверсии и модернизации, согласованные с социальными партнерами. При этом за правительством сохраняется право полностью решать на национальном уровне вопросы, связанные с развитием сфер НИОКР, мелкого и среднего бизнеса, улучшением региональной структуры экономики. Именно с Центром на основе принятой Национальной программы структурного реформирования Еврокомиссия подписывает контракт о размерах и направлениях финансовых ассигнований структурных фондов ЕС, определяет регионы-реципиенты и объемы выделяемых им средств, рассчитываемые по определенной

формуле на пятилетний период. Наконец, именно Центр обеспечивает контроль над реализацией Национальной программы структурного реформирования, отдельных региональных проектов, в частности, являясь их обязательным соинвестором в форме невозвратных субсидий (до 75% стоимости проекта), льготного кредитования и налогообложения, технического содействия. Более того, и это обстоятельство чрезвычайно важно подчеркнуть, в оперативном плане средства всех структурных фондов ЕС ни в коем случае не заменяют национальные программы развития, а всего лишь дополняют предусмотренные на них внутренние ресурсы (государственные, региональные, частные).

К чести испанского правительства следует заметить, что за годы членства в ЕС оно смогло создать весьма эффективный механизм мобилизации и рационального использования не только имеющихся внутренних ресурсов, но и «выторговывать» для себя асимметричный режим членства в ЕС, максимальные объемы его финансовой помощи. В 1986–2006 гг. совокупный взнос Испании в бюджет ЕС составил 117 млрд. евро (в ценах 2004 г.). За это же время Испании было выделено 211 млрд. евро, что составило 94 млрд. евро чистых поступлений или 1,85 евро на каждый внесенный 1 евро⁸.

Испания являлась основным получателем средств структурных фондов ЕС по всем его ранее действовавшим региональным программам. Так, по программам 1989–1993 гг., 1994–1999 гг., 2000–2006 гг. ее доля в общем объеме ассигнований ЕС составляла соответственно 20,8%, 22,9% и 21,2%⁹. В целом в 1989–2006 гг. фондами ЕС Испании было выделено почти 98 млрд. евро (см. табл. 7.2), в том числе 84 млрд. евро – из структурных фондов (ЕФРР, ЕСФ и Европейского фонда сельскохозяйственного регулирования и гарантий), остальные 13 млрд. – из Фонда сплочения (между прочим, созданного под давлением Испании с целью увеличения финансирования ее региональных проектов). Средства выделялись на реализацию трех Национальных программ структурного реформирования, из которых только две последних, как мы уже говорили выше, открыли путь к активному участию самих регионов в общеевропейской региональной политике.

Таблица 7.2

Помощь Испании из фондов ЕС в 1989–2006 гг.

Период	Объемы разных видов помощи, млн. евро			
	развитие инфраструктуры	поддержка предприятий	развитие человеческого капитала	Всего
В среднем за год в 1989–1993	1 382	501	1 110	2 993
В среднем за год в 1994–1999	3 136	836	2 049	6 021
В среднем за год в 2000–2006	3 436	1 369	1 856	6 662
В среднем за год в 1989–2006	2 766	950	1 713	5 429
Всего за 1989–2006	49 779	17 103	30 840	97 721

Источник: *Noferini A., Consejero F.M. Op. cit. P. 24.*

По последней Национальной программе 2000–2006 гг. Испанией был получен наибольший объем финансовой помощи ЕС – 57,5 млрд. евро¹⁰. Выделенные на реализацию программы собственные средства испанской стороны (государственные, региональные и частные) составили 40 млрд. евро. Свыше 66% ассигнований структурных фондов пошло на главный приоритет программы «цель 1» – финансовую помощь 11 са-

⁸ См.: *Noferini A., Consejero F.M. EU Membership, Cohesion Policy and Regional Policy in Spain // Regional Studies Association International Conference: Regions in Focus? (2–5th April 2007). P. 19 (http://www.regional-studies-assoc.ac.uk).*

⁹ См.: *Muñoz E., de los Monteros J. E., Diaz V. Innovation Policy in Spain. Technology, Innovation and Economy in Spain: National and Regional Influences // CSIC. Unidad de Políticas Comparadas. – Madrid, 2000 (Working paper 00-03). P. 8.*

¹⁰ См.: *Noferini A., Consejero F.M. Op. cit. P. 25.*

мым отсталым АС с годовым объемом ВВП на душу населения ниже 75% среднего уровня ЕС-15. При этом центральными властями контролировалось 62,4% средств, региональными – 37,6%. Основным получателем финансовых ресурсов стала Андалусия (30,2%), далее следовали Галисия (13,7%), Кастилия-Леон (11,9%), Валенсийское сообщество (11,1%), Кастилия-Ла-Манча (7,9%), Эстремадура (7,8%), Канарские острова (6,9%), Астурия, Мурсия, Сеута, Мелилья. Кроме того, небольшие средства на «переходный» период выделялись Кантабрии, где были достигнуты определенные успехи конвергенции. О масштабах программы свидетельствует тот факт, что на участвующие в ней регионы приходилось 76% территории и более 58% населения страны.

Совокупные финансовые ресурсы по программе «цель 1» направлялись на развитие производственных секторов экономики, транспортной и энергетической инфраструктуры, торговли, городского коммунального и водного хозяйства, рыболовства, туристического бизнеса, на помощь фермерским хозяйствам и компаниям пищевой и кустарной промышленности (на улучшение структуры производства и качества продукции, развитие систем ее переработки, сбыта и хранения), реализацию экологических проектов, техническую помощь предприятиям, поддержку и модернизацию системы профессионально-технического образования молодежи, безработных, эмигрантов и инвалидов, желающих получить работу, их трудоустройство.

Две другие программы – «цель 2» и «цель 3», а также несколько специальных инициатив («Интеррег», «Урбан», «Иквэл» и «Лидер») в основном предназначались для оставшихся шести регионов, не вошедших в программу «цель 1» – Каталонии, Мадрида, Страны Басков, Наварры, Кантабрии и Ла-Риохи. Финансирование по этим программам (свыше 19 млрд. евро) шло на экономическую и социальную реконверсию депрессивных территорий, страдающих от кризиса доминирующей отрасли промышленности, помощь периферийным и приграничным районам, малым городам (от 5 до 100 тыс. чел., в которых проживают 21% испанцев) и зонам низкой занятости населения, включая развитие трансграничной и межрегиональной кооперации, развитие сфер НИОКР и образования (профессионально-техническую подготовку, переквалификацию и трудоустройство лиц, потерявших работу в результате структурных реформ).

Помощь предоставлялась преимущественно на открытие новых, расширение и модернизацию старых предприятий при создании новых рабочих мест; перевод предприятий в районы развития из других частей страны. В рамках каждого проекта субсидии выделялись на следующие цели: приобретение земли под строительство предприятия, проведение инженерных коммуникаций (газ, электричество и т.д.), дополнительные работы, необходимые для осуществления проекта, приобретение оборудования и других производственных фондов, техническую экспертизу проектов, на повышение квалификации персонала и научно-исследовательские работы. Критерии определения размера субсидий: местонахождение предполагаемого предприятия, общее количество привлекаемых инвестиций, число вновь создаваемых рабочих мест, тип проекта, степень использования продукции данного региона, предполагаемое увеличение объемов производства и производительности труда, использование передовых технологий, вклад инвестиционного проекта в экономическое развитие региона.

Что касается Фонда сплочения, то им на период 2000–2006 гг. было выделено Испании почти 11,7 млрд. евро (20,4% общего объема финансовой помощи фонда за этот период), которые были затрачены в основном на экологические и инфраструктурные проекты, финансово-техническую поддержку инновационного развития мелкого и среднего бизнеса. Непосредственным получателем средств Фонда сплочения являлось центральное правительство, однако результаты реализации проектов, безусловно, оказали воздействие и на АС.

Еврокомиссия в целом положительно оценила результаты Национальной программы на 2000–2006 гг., особенно ее инфраструктурные и инновационные проекты. Позитивно оценивался и опыт сотрудничества центральной власти с региональными правительствами и социальными партнерами. Вместе с тем испанскому правительству ясно давали понять, что в связи с достигнутыми результатами и происходящей реальной эко-

номической конвергенцией испанских регионов, а главным образом в связи с расширением Евросоюза за счет восточноевропейских и других стран, Испания не сможет больше рассчитывать на прежние размеры финансовой помощи ЕС, хотя и останется одним из главных ее получателей.

Принятая в 2005 г. новая Лиссабонская система стратегического планирования декларировала сегодняшние приоритеты региональной политики ЕС-27, а именно: усиление стратегического измерения интеграционной политики, оптимизацию развития человеческого фактора и инновационной сферы, обеспечение большей экономической и социальной конвергенции и конкурентоспособности европейских регионов, развитие диалога между Еврокомиссией, национальными и региональными властями с целью дальнейшей децентрализации системы разделения властных полномочий.

Согласно новой региональной программе ЕС-27 на 2007–2013 гг. «Конвергенция, конкурентоспособность, занятость и кооперация» финансовая квота Испании составила 35,2 млрд. евро или немногим более 10% общего объема финансовой помощи ЕС (2-е место после Польши)¹¹. Наибольшие ассигнования (21 млрд. евро) выделены на экономическую и социальную конвергенцию – подтягивание к среднеевропейскому уровню все еще отстающих регионов Испании. К ним отнесены Андалусия, Кастилия-Ла-Манча, Эстремадура и Галисия – с числом жителей, превышающим 13 млн. чел., их доля в населении Испании достигает 31% (при этом они занимают 47% территории страны). Кроме того, в «переходную» группу из-за сугубо «статистического» (после вступления в Евросоюз отсталых восточноевропейских стран) роста ВВП на душу населения, позволившего преодолеть «пороговое» для помощи ЕС значение, отнесены Астурия, Мурсия, Сеута и Мелилья (еще 6% населения и 4% территории Испании). Предполагается, что средства будут в основном направляться на развитие человеческого капитала (образование и создание новых рабочих мест), в инновационную сферу и НИОКР, помощь мелкому и среднему бизнесу, туристическую и культурную инфраструктуру с целью сохранения местных традиций и исторического наследия регионов. Самая примечательная черта новой программы – более чем двукратное увеличение ассигнований в сферу образования (с 11,3% до 23,3%), а также рост расходов на поддержку НИОКР (с 53% до 60%). Сегодня они приобрели ярко выраженное региональное измерение, требующее от местных властей отстающих регионов новых инициатив, идей и ресурсов. Финансирование во всех остальных испанских регионах будет направлено на повышение их конкурентоспособности, занятости, транспортные и экологические проекты, развитие приграничных районов и трансграничной кооперации (стимулирование развития торговли, создание консорциумов, торговых миссий, служб общего экономического интереса и т.д.).

Сравнительный анализ двух последних испанских программ структурного реформирования свидетельствует о двукратном сокращении финансовой помощи Испании из фондов ЕС, в том числе по линии Фонда сплочения почти в 4 раза. В целом о «затухании» региональной помощи ЕС Испании свидетельствует резкое сокращение ее нетто-финансовых поступлений. Так, если в период 2000–2006 гг. Испания внесла в бюджет ЕС-25 54,9 млрд. евро, получив 103,6 млрд. евро (нетто-баланс достиг 48,7 млрд. евро), то в 2007–2013 гг. предположительно взнос Испании составит 80 млрд. евро, а поступления – 85 млрд. евро (нетто-баланс – всего 5 млрд. евро), что вообще постепенно превращает Испанию из дотационной европейской территории в новое для нее качество – государство-донор ЕС¹².

В какой степени данное обстоятельство скажется на дальнейшем региональном развитии Испании покажет будущее. Однако уже сейчас многие испанские эксперты не драматизируют ситуацию, свидетельствуя о сравнительно невысокой степени содействия ЕС росту конкурентоспособности испанских регионов и их экономической конвергенции. Объем ассигнований структурных фондов ЕС, выделявшихся на эти цели, в среднем ежегодно составлял всего 0,24% ВВП Испании в 1989–1993 гг. и 0,43% в 1994–

¹¹ Ibid. P. 39.

¹² Ibid. P. 25.

1999 г., достигнув пика в 2001–2003 гг., когда он превышал 1% ВВП. В целом же за 1986–2006 гг. ежегодно в Испанию с наднационального уровня ЕС поступали финансовые средства в размере 0,82% ВВП – иными словами, каждый испанский гражданин получал из Брюсселя ежегодно 130 евро¹³. На этом фоне значительно большими по объему выглядят показатели европейских частных прямых инвестиций, направляемых преимущественно на развитие производственного и научно-технического потенциала регионов. В 2000–2006 гг. их доля в ВВП страны в среднем составляла более 3% или почти 1/2 валовых капиталовложений в испанскую экономику, что весьма красноречиво говорит о реальном вкладе европейских суммарных ассигнований в экономическое развитие Испании. Остальная часть валовых инвестиций пришлось на внутренние ресурсы (из центрального бюджета, региональные ресурсы и средства частного бизнеса) с соблюдением (в идеале) базового принципа региональной политики ЕС – «партнерства».

7.3. Итоги экономической конвергенции регионов

Результаты двух десятилетий совместных усилий «главных игроков» в области регионального развития Испании, на наш взгляд, оказались обнадеживающими. Если раньше попытки регионального реформирования приводили к тому, что богатые провинции становились богаче, а бедные еще беднее, то за последнее десятилетие впервые во всех автономных сообществах Испании наметилась очевидная тенденция к стабилизации и даже сокращению их разрыва по ряду важных экономических показателей (в том числе и относительно среднего показателя ЕС). Речь идет, в первую очередь, о таком важном социально-экономическом индикаторе как ВВП на душу населения, ежегодные темпы роста которого в последнее десятилетие в Испании были на 0,7 проц. пунктов выше, чем в среднем по ЕС-27¹⁴. Если в 1960 г. средний уровень экономического развития испанских автономий, измеряемый подушевым ВВП составлял 55% от уровня ЕС, то в 1990 г. он поднялся до 76%.

Конвергенция продолжается постоянно (см. табл. 7.3). При этом обращает на себя внимание численное уменьшение группы отстающих регионов. Только за последние 15 лет экономическая конвергенция Кастилии-Ла-Манча и Андалусии увеличилась на 15% и 21% соответственно. Согласно критериям «цели 1» программы 2000–2006 гг. фактически только одну Эстремадуру сегодня можно отнести к группе наиболее отстающих европейских регионов с ВВП на душу населения менее 75% ЕС. Более того, даже с учетом «статистического» эффекта, вызванного расширением ЕС на Восток (когда ВВП на душу населения в среднем по Евросоюзу уменьшился), к группе проблемных регионов Испании относятся лишь четыре АС – помимо упомянутых также Галисия (против 12 регионов в начале 90-х годов).

Основным фактором, обеспечившим ускоренные темпы роста объема ВВП (в 2006 г. он превысил 1,2 млрд. долл., 8-е место в мире)¹⁵ и его подушевого распределения как в целом по стране (28 тыс. долл., 102% ЕС-27)¹⁶, так и в отдельных ее регионах, стало увеличение занятости, в первую очередь женщин. Ежегодный прирост этих показателей за последнее десятилетие составлял соответственно 3,3% и 6%¹⁷. По некоторым оценкам, 0,7% этого прироста обусловлено непосредственным воздействием структурных фондов ЕС. Только в 2000–2006 гг. их финансовую поддержку при трудоустройстве в качестве временных или частично занятых получили 377 тыс. испанцев¹⁸, почти половина из которых женщины. Особенно велика значимость этой поддержки была для

¹³ См.: *Torreblanca J.I. ¿ Adiós a los fondos? Las claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto del UE para 2007–2013 // Real Instituto Elcano. 2005. Documento de Trabajo. №21.*

¹⁴ См.: *European Union Regional Policy. Growing Regions, Growing Europe // Fourth report on economic and social cohesion. EC. 2007. May. P. 182.*

¹⁵ См.: *World Development Report 2008 / World Bank. – Washington, DC, 2007. P. 335.*

¹⁶ См.: *European Union Regional Policy. Growing Regions, Growing Europe. P.12.*

¹⁷ *Ibid. P. 19.*

¹⁸ *Ibid. P. 124.*

безработных Андалусии, Кастилии-Ла-Манча, Галисии, Эстремадуры и Астурии. В 2007 г. при среднем национальном уровне безработицы в 8%, в Андалусии и Эстремадуре этот показатель составлял около 13%, в то время как в самых богатых регионах в последние годы наблюдалась почти полная занятость. Всего за 1996–2006 гг. новыми рабочими местами были обеспечены 40% длительно безработных, 20% пожилых людей и свыше 60% молодежи. Наибольшее число рабочих мест было создано в строительстве (что, однако, в условиях ипотечного кризиса привело в 2008–2009 гг. вновь к резкому росту безработицы¹⁹), транспортной инфраструктуре и высокотехнологичных отраслях.

Таблица 7.3

Сокращение отставания регионов Испании по уровню ВВП на душу населения от среднего по ЕС показателя в 1995–2005 гг.

Автономное сообщество	ВВП на душу населения, % от ЕС					
	1995		2000		2005	
	ЕС-15	ЕС-27	ЕС-15	ЕС-27	ЕС-15	ЕС-27
<i>Испания в целом</i>	79,2	91,9	84,7	97,6	91,4	103,0
Эстремадура	50,8	58,9	53,9	62,1	61,8	69,7
Андалусия	59,1	68,6	62,4	71,9	71,3	80,4
Кастилия-Ла-Манча	65,1	75,4	66,6	76,7	72,6	81,8
Галисия	64,7	75,0	65,8	75,8	74,7	84,2
Мурсия	65,6	76,0	71,0	81,9	77,8	87,7
Астурия	69,9	81,0	70,7	81,5	80,0	90,2
Мелилья	70,8	82,1	71,5	82,4	81,0	91,3
Сеута	67,0	77,6	72,2	83,2	83,0	93,5
Канарские острова	76,5	88,7	80,3	92,6	83,1	93,7
Валенсийское сообщество	75,5	87,5	81,7	94,1	84,1	94,8
Кастилия-Леон	76,1	88,2	76,6	88,3	86,0	97,0
Кантабрия	73,7	85,5	79,2	91,2	89,5	100,9
Арагон	85,4	99,0	88,5	102,0	97,1	109,5
Ла-Риоха	90,7	105,1	96,5	111,1	97,6	110,0
Балеарские острова	96,1	111,4	104,3	120,2	100,9	113,7
Каталония	96,3	111,6	103,2	118,9	108,3	122,1
Наварра	99,8	115,7	107,8	124,2	114,7	129,2
Страна Басков	94,5	109,6	103,8	119,6	116,1	130,8
Мадрид	103,6	120,1	115,1	132,7	118,8	133,9

Источник: данные Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Решающий фактор сокращения численности безработных в Испании – масштабная образовательная реформа, затронувшая все уровни образования (от начального до высшего). При этом особое значение имело создание системы профессионально-технической подготовки и переподготовки кадров средней квалификации (практически отсутствовавшей при Франко). Сохраняющийся недостаток специалистов тормозит переход испанской промышленности к высокотехнологичному производству. С 1994 г. программы профессиональной подготовки разрабатываются по специальной методике на уровне региональной администрации в сотрудничестве с местными образовательными учреждениями, предпринимательскими ассоциациями и профсоюзами с учетом «социально-экономической обстановки в регионе, его потребностей и возможностей развития»²⁰. В первую очередь предусматривается переподготовка и обучение дефицитным

¹⁹ В апреле 2009 г. безработица в среднем по Испании достигла рекордных 18,6% против 8,1% в апреле 2007 г., тогда как в среднем по ЕС-27 показатель вырос за два года с 7,1% до 8,7%. См.: Unemployment rates – monthly data (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

²⁰ См.: Historia de la educacion en Espana. Evolucion de las reformas (<http://www.elpaisuniversidad.com>).

профессиям людей, особенно страдающих от безработицы: молодежи до 26 лет, выпускников средних и высших учебных заведений, рабочих старше 45 лет в депрессивных районах, длительно безработных, женщин (в тех секторах экономики, где их представительство ниже существующих нормативов), инвалидов, потерявших работу сельскохозяйственных рабочих и иммигрантов. Важно отметить и тот факт, что на все предпринимательские инициативы по организации курсов переподготовки или стажировок на производстве, созданию новых рабочих мест распространяется государственная экономическая и внеэкономическая поддержка (в форме прямого бюджетного финансирования, значительного льготного кредитования и налогообложения, сокращения социальных отчислений и т.д.). В 2007 г. расходы центрального бюджета на образование составили 26,5%. Доля обучавшихся в системе профессионально-технической подготовки Испании составила свыше 40% общей численности рабочей силы, в том числе по программе «непрерывного обучения» – почти 2,5 млн. чел.²¹ Нет сомнения, что успех региональных образовательных программ был бы не возможен без значительной (до 75%) финансовой поддержки ЕС, в первую очередь ЕСФ. Только за период 1994–2000 гг. им было софинансировано 3800 региональных образовательных программ, в том числе 17,3% их общего числа приходилось на Кастилию-Леон, 13,1% – Кастилию-Ла-Манча, 9,0% – Мурсию, 8,2% – Эстремадуру, 7,8% – Арагон и 7,6% – Астурию.

Главный итог реформы системы образования в Испании – резко возросший образовательный уровень испанских граждан. Неграмотность населения страны упала с 9% в 1975 г. до менее 2% к 2006 г, а доля лиц с университетским дипломом повысилась с 5 до 10%. Иными словами, из страны средиземноморского типа с преобладанием некавалифицированного труда и ставкой на ценовой фактор конкурентоспособности Испания превращается в страну со значительно возросшим уровнем профессиональной квалификации и стоимости рабочей силы, понижательной тенденцией низкоквалифицированного труда в структуре занятости коренного населения.

Сдвиги в структуре занятости населения сопровождались сдвигами в отраслевой структуре хозяйства, которые также способствовали экономическому сближению испанских регионов. Во всех без исключения автономных областях значение аграрного сектора как источника формирования ВВП и рабочих мест постоянно снижалось, тогда как роль промышленности и особенно сферы услуг неизменно росла. Наиболее выражено эта тенденция проявлялась именно в отсталых сельскохозяйственных провинциях (Андалусии, Кастилии-Ла-Манча, Эстремадуре). При этом сложившийся за последние годы в целом позитивный баланс участия Испании в единой аграрной политике ЕС, государственное и региональное соинвестирование привели к более эффективному использованию этими и другими испанскими регионами сельскохозяйственных угодий, быстрой механизации, модернизации и диверсификации аграрного производства, росту инвестиций в этой отрасли и значительному повышению производительности труда²².

Важнейшим структурным сдвигом в промышленности Испании стал переход от отраслей с низкой добавленной стоимостью к отраслям с высокой добавленной стоимостью и к неценовым факторам конкурентоспособности (качеству продукции, дизайну и т.д.). Возросло значение наукоемких производств, реализующих проекты, связанными с технологическими новшествами, производством узлов и деталей, которые ранее импортировались. Осуществлены глубокие структурные сдвиги в кризисных отраслях промышленности (металлургической, судостроительной, угольной).

Значительный вклад в увеличение объемов ВВП многих регионов внесла реализация проектов транспортной и энергетической инфраструктуры. В 1995–2006 гг. сеть автомобильных дорог в Испании увеличилась на 47,8%, значительно превысив среднеевропейский уровень густоты покрытия территории. О масштабах инфраструктурных проектов регионов по программе 2000–2006 гг. можно судить на примере только одной Андалусии,

²¹ См.: European Union Regional Policy. Growing Regions, Growing Europe. P.124.

²² См.: World Development Report 2008.

получившей на их реализацию 4,6 млрд. евро, в том числе 2,9 млрд. евро из фондов ЕС²³. В целом за годы действия программы в стране было построено и электрофицировано 850 км новых автомобильных трасс (в том числе крупнейшие: Лерида–Таррагона–Барселона, Кордова–Малага, Мадрид–Валенсия–Левант²⁴, Мадрид–Вальядолид), 450 км железнодорожных линий (Мадрид–Сарагоса–Лерида и др.)²⁵. Серьезной модернизации и реконструкции были подвергнуты в эти годы основные национальные аэропорты, в первую очередь в Пальма-де-Мальорка (Балеарские острова) и Малаге (Андалусия), общая пропускная мощность которых составляет 30 млн. авиапассажиров в год (2-е место в Европе). Обращают на себя внимание и успехи Испании в области так называемой «зеленой» энергетики, связанной с использованием восполняемых альтернативных энергоресурсов (в основном при производстве электроэнергии). В целом по роли таких источников в энергобалансе пока страна все же заметно отстает от европейских лидеров, однако по доле электроэнергии, получаемой испанскими операторами ветряных парков, в национальном энергопотреблении (1,4% против 0,4% в среднем по ЕС) Испания занимает 2-е место в Европе (после Дании). В ведущего поставщика солнечной электроэнергии превратилась Кастилия-Ла-Манча, обеспечивающая за счет этого ресурса почти 20% потребления электричества в Мадриде, хотя в целом в энергобалансе страны солнечная энергия составляет пока лишь 0,06% (6-е место в ЕС, средний показатель по Евросоюзу – 0,05%)²⁶.

Значительные результаты были также достигнуты в области водоснабжения малых городов (с населением менее 50 тыс. жителей) и засушливых аграрных районов, традиционно испытывающих острую нехватку пресной воды. Только в 2000–2006 гг. было реконструировано 2000 км водопроводной сети, сооружено 600 км новых водопроводных линий, 70 водоочистных (в том числе по опреснению воды) сооружений, обеспечивших и улучшивших водоснабжение почти 3 млн. чел (6% населения страны)²⁷.

Мощный импульс экономической конвергенции испанских регионов дают национальные планы развития НИОКР, дополнявшиеся отраслевыми планами, а с начала нового столетия – планами создания региональных инновационных систем. Надо отдать должное принявшему на себя основной груз (до 70%) финансирования национальных НИОКР демократическому правительству страны, имеющему полное представление о глубине мировых технологических сдвигов и значительном отставании Испании в этой области. Навсегда ушел в прошлое старый лозунг национальной буржуазии: «Пусть изобретают другие!» С середины 80-х годов центральное правительство последовательно стремится разработать единый комплексный подход к управлению НИОКР, придать новый импульс стратегически важным для национального развития отраслям науки и техники, привлечь к участию в инновационных проектах национальный частный капитал. Доля последнего в развитии НИОКР составляет всего 0,5–0,6% ВВП против 1,7–1,8% в Германии, 1,3–1,4% во Франции²⁸.

Важнейшим фактором инновационного развития Испании становится приток прямых иностранных инвестиций, ассигнований структурных фондов, подключение к научно-технической политике ЕС. Благодаря этой поддержке Испания получает доступ к новейшей мировой технологии, осваивает новые методы организации труда и управления производством, обеспечивает подготовку и переподготовку кадров для наукоемких отраслей промышленности.

Ключевым направлением технологической модернизации регионов стало создание разветвленной сети технологических парков по образцу Силиконовой долины в США, которые превратились в центры наукоемких отраслей с развитой информацион-

²³ См.: Regional Policy – Inforegio (http://ec.europa.eu/regional_policy).

²⁴ Испанский Левант (Восток) – узкая полоса прибрежных Кастильонской, Валенсийской и Мурсийской низменностей, а также отроги Иберийских и Андалусийских гор. Это район интенсивного высокопродуктивного сельского хозяйства и один из важнейших ареалов международного туризма.

²⁵ См.: European Union Regional Policy. Growing Regions, Growing Europe. P. 125.

²⁶ Данные Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

²⁷ См.: European Union Regional Policy. Growing Regions, Growing Europe. P. 129.

²⁸ См.: Science, Technology and Innovation in Europe / Eurostat Pocketbooks. – Luxembourg, 2007. P. 22.

ной базой, с крупными масштабами участия иностранного капитала и диверсификации производства. В настоящее время в Испании действуют уже 64 таких технологических парка. В Каталонии, например, введен в действие Национальный центр микроэлектроники и новых материалов, где реализуется более 110 проектов в указанных областях. Второй по значению технополис в Испании был заложен в Мадриде (1986 г.). Характер его специализации определяется несколькими научными центрами и предприятиями электронной и легкой промышленности, сферы услуг. Вслед за Каталонией и Мадридом на путь инновационного развития встают и другие регионы страны. Андалусия специализируется на производстве средств автоматизации и полупроводниковых приборов. Важный технологический парк создан на территории Астурии. Здесь расположены предприятия по производству радиоэлектронной аппаратуры и тугоплавких материалов.

В 2000–2006 гг. расходы только структурных фондов ЕС на развитие сферы НИОКР Испании составили 4 млрд. евро. Они пошли на финансирование 1 тыс. научно-технических центров и технологических парков, 13 тыс. инновационных проектов с участием 100 тыс. исследователей, 250 тыс. предприятий, занимающихся вопросами инновационного развития (причем 95 тысяч из них смогли расширить свою внешнеэкономическую деятельность)²⁹. Особенно значительную финансовую помощь со стороны ЕС получила Каталония, лидер инновационного развития. В реализацию проектов на ее территории в рамках «цели 2» было вовлечено 6 тыс. научно-исследовательских кадров (21% общего числа в регионе).

Подлинным прорывом научно-технической политики Испании стала принятая в 2007 г. общенациональная программа «Интеллект-2010», ставящая целью достижение уровня НИОКР, соответствующего политическому и экономическому весу Испании в ЕС. В частности, к 2010 г. предусматривается увеличение доли расходов на НИОКР в ВВП до 2% (против нынешних 1,1%). На реализацию программы центральное правительство готово выделить 2,6 млрд. евро при условии ее паритетного финансирования частным сектором. Программа предусматривает создание Национальных стратегических консорциумов в сфере НИОКР, обеспечивающих координацию и интеграцию крупных государственных и частных проектов в промышленности, консолидированных университетских научно-исследовательских групп по реализации конкретных инновационных проектов, единого фонда развития частных компаний рискованного капитала. Ставится также задача достижения адекватных современному информационному обществу средних показателей компьютерного обеспечения в сфере торговли, управления, образования, домашних хозяйств, что позволит значительно усилить транспарентность, мониторинг и управляемость регионов, их экономическое взаимодействие.

В самом деле, очевидные положительные итоги экономической конвергенции испанских регионов последних двух десятилетий обусловлены не только масштабами вливаний в них внешних и внутренних финансовых ресурсов, но в значительной мере эффективностью созданного в эти годы «трехуровневого» а точнее «четырёхуровневого» (включая муниципальный) механизма реализации региональной политики. Прежде всего речь идет о принципах построения самой организационной модели регионального регулирования, ее правовой основе, в той или иной степени обеспечивающей борьбу с коррупцией и теневой экономикой, а также о государственной макроэкономической и структурной политике, выверенной целевой направленностью выделяемых регионам ассигнований, их жестким мониторингом и, конечно, качеством управленческого персонала.

За два десятилетия действия этой модели численность региональных чиновников в Испании увеличилась более чем на 40% – до 1550 тыс. чел. в начале 2000-х годов, в том числе муниципальных служащих – до 448 тыс. чел., более трети из которых занято в системе регионального планирования и мониторинга, важнейших нововведений современного управленческого механизма АС³⁰. Большинство чиновников имеют высшее образование и прошли также обучение по специальным общеевропейским программам

²⁹ См.: European Union Regional Policy. Growing Regions, Growing Europe. P. 109.

³⁰ El Pais. 18.09.2002. P. 22.

подготовки высшего и среднего управленческого звена, финансируемым структурными фондами ЕС, что не могло не сказаться на их индивидуальных управленческих навыках, способности решать довольно широкий круг местных хозяйственных и социальных проблем в рамках своих полномочий, профессионально участвовать в подготовке региональных проектов.

Важнейшей особенностью современного механизма регионального управления является его тесное взаимодействие с другими социальными партнерами – частным бизнесом и профсоюзами, руководство которых также проходит специальное обучение по программам развития управленческой креативности, предпринимательского потенциала, качества предоставляемых услуг, новых методов управления, исходя из понимания общих целевых установок реализуемых региональных проектов и принятых по ним обязательств частных компаний.

И все же, по мнению большинства экспертов, при всех достоинствах действующей системы регионального управления – это всего лишь переходная модель, нуждающаяся в дальнейшем совершенствовании. Дискуссии по этому поводу сосредоточены на поиске путей перехода межрегионального сотрудничества на новую ступень, обеспечивающую дальнейший рост конкурентоспособности и экономической конвергенции регионов, преодоление все еще имеющих место экономических и социальных диспропорций. В частности, незамедлительного решения требует ряд серьезных структурных проблем, связанных с квалификационной подготовкой и трудоустройством незанятого населения, отсталостью региональных структур здравоохранения и социального обеспечения, нехваткой жилья и низким уровнем коммунальных услуг. Необходимо решение и проблем дальнейшей децентрализации финансов и расширения полномочий региональных и местных властей, устранения споров и разногласий между ними, увеличения задолженности АС. Последняя обусловлена стремлением региональных властей форсировать процесс ликвидации инфраструктурной отсталости своих территорий в расчете на то, что государство в любом случае покроет незапланированные расходы. Данная ситуация приводит к сильной односторонней зависимости регионов от Центра: на целевые бюджетные субсидии и сейчас приходится более половины всех бюджетных ресурсов региональной и местной администрации. Только четыре автономии – Мадрид, Каталония, Страна Басков и Кантабрия – располагают достаточными ресурсами для финансирования своих расходов на удовлетворительном уровне. Поэтому региональные власти вынуждены соперничать за финансовые ресурсы, действуя в качестве «групп давления» с целью увеличения распределяемых Центром финансовых дотаций или же наделения автономий дополнительными полномочиями в сфере налогообложения и сбора налогов. Специалисты считают, что для достижения более рациональной «формулы» бюджетного федерализма необходимы пересмотр налоговой системы в сторону увеличения ресурсов автономий, дальнейшее совершенствование мониторинга и аудита, всей системы регионального управления и программирования. Вместе с тем, по мнению экспертов, нынешним региональным правительствам не хватает также «духа солидарности» и «партнерства» в отношении решения задач общенационального характера, что ставит на повестку дня необходимость создания постоянно действующего механизма участия автономий, включая региональный бизнес, в разработку и проведение макроэкономической политики с целью лучшей координации действий различных уровней власти, более гибкого и цивилизованного разрешения противоречий, возникающих в ходе экономической и структурной модернизации регионов.

Иными словами, несмотря на то, что созданная за эти годы испанская «трехуровневая» модель регионального управления оказалась жизнеспособной и достаточно эффективной в плане решения проблем экономической конвергенции регионов, она по-прежнему остается юридически незавершенной и противоречивой, требующей серьезной корректировки по мере возникновения проблем структурного и институционального характера. В конечном счете, от их решения и будет зависеть будущее испанского федерализма.

Глава 8. Португалия: региональная политика в отсутствие традиций регионализма

Португалия достаточно поздно приступила к разработке политики регионального развития по сравнению с другими западноевропейскими странами. Во многом это было связано с исторически сложившейся в стране политической системой, особенно в период диктатуры 1928–1974 гг., что привело к наличию сильной центральной власти и традиционно пассивной позиции местных органов. Первые шаги по разработке региональной политики были предприняты в конце 1960-х годов при утверждении 3-го плана экономического развития страны (1968–1973 гг.). В этот период акцент был сделан на развитие городской инфраструктуры и создание «полюсов развития» в отдельных регионах страны. После революции 1974 года приоритетным направлением стала разработка национальной социально-экономической стратегии, а региональные проблемы отошли на второй план и стали рассматриваться лишь как часть общеэкономического развития страны. В 1974–1975 гг. португальская экономика подверглась глубоким преобразованиям. Были национализированы крупные промышленные предприятия и финансовые компании. После вступления страны в ЕЭС в 1986 г. португальская экономика стала более диверсифицированной с преобладанием сферы услуг. Ускорились реприватизация государственного сектора, модернизация и либерализация экономики, ее адаптация к требованиям Евросоюза. При этом проблемам межрегиональных контрастов стало уделяться внимание лишь с середины 90-х годов.

8.1. Нерешенность задачи формирования дееспособных регионов

Процессы регионализации в Португалии проходили достаточно сложно, потому что страна является довольно однородной в национальном, языковом, культурном и религиозном плане. Деление Португалии на 18 административных округов сложилось еще в XIX в. Однако такое государственное устройство небольшой страны слабо отвечало задачам децентрализации властных полномочий и реализации эффективной региональной политики. Впервые регионы планирования выделены в Португалии в ходе реализации 3-го плана развития в 1969 г. – Север, Центр, Лиссабон и Юг. Принятая после революции Конституция 1976 года предусматривала определенную децентрализацию власти. Был разработан новый план деления Португалии на административные регионы (хотя это деление формально до сих пор не вступило в силу), муниципалитеты (конселью, их число превышает 300) и приходы (фрегезиа, около 4,2 тыс.). Для улучшения управления экономикой и ее планирования сразу была введена временная схема деления континентальной Португалии на 5 округов – Север, Центр, Лиссабон и долина Тежу, Алентежу и Алгарви. В 1979 г. были созданы специальные региональные комиссии для реализации планов развития и координации государственных инвестиций в различных секторах экономики. Именно эти округа через три года после вступления Португалии в ЕЭС были отнесены ко 2-му уровню NUTS (см. Приложение, табл. 2). Однако отсутствие формального административного статуса у округов и недостаточно проработанная территориальная направленность государственной политики развития отдельных секторов экономики свели на нет деятельность региональных комиссий¹.

По мере активизации наднациональной региональной политики ЕС на территории страны для увеличения объемов помощи, которая распределяется между регионами 2-го уровня NUTS, в начале текущего десятилетия из наиболее развитого столичного округа были выделены отдельные периферийные районы, присоединенные к Центру (Оэште, или Запад, и Медиу-Тежу) и Алентежу (Лезирия-ду-Тежу). Что касается собственно португальской региональной политики, то вплоть до начала 1990-х годов происходило постоянное балансирование между концепцией традиционного централизма и

¹ См.: *Soromenho-Marques V., Queirós M., Vale M.* National Report. Regional Sustainable Development. Portugal // REGIONET. 2003. P. 7–8 (<http://www.iccr-international.org/regionet/docs/nr-portugal>).

умеренной децентрализацией страны. Предложенная правительством модель региональных институтов власти и идея регионализации страны были отвергнуты на национальном референдуме в ноябре 1998 г.²

Вместе с тем Азорским островам и Мадейре сразу после революции был предоставлен особый статус, в первую очередь исходя из особенностей географического положения и экономических и социальных условий жизни населения. Эти регионы с 1974 г. имеют широкую политико-административную и хозяйственную автономию, свои законодательные собрания, избираемые на 4 года, и региональные правительства. Центральная власть в автономных регионах представлена министром республики. Другие округа являются временной административной единицей государственного управления и будут упразднены по завершении создания административных областей, количество которых пока не определено. Муниципалитеты являются типичной формой местного управления в Португалии. Они возникли еще в XII в., а их исторические корни восходят ко времени Римской империи. Нынешние их функции и полномочия, как и современная система муниципального финансирования, были определены в законах 1984 г. В настоящее время готовится ряд мер, направленных на создание действенной системы местного самоуправления. Например, в 1991 г. были созданы метрополитенские районы – Лиссабон и Порту. Это было связано со сложностями в управлении крупными развивающимися промышленными агломерациями с населением соответственно 2 млн. и 1,3 млн. чел.

После вступления в ЕС процессы регионализации Португалии получили новый импульс. В 1986 г. было создано Министерство планирования и регионального развития, на которое была возложена ответственность за региональное развитие, что характеризовало Португалию как унитарное государство, и большинство элементов ее региональной политики носило централизованный характер. Однако слабое развитие экономики и недостаток финансовых средств в Португалии мешали эффективному проведению региональной политики, направленной на равномерность регионального развития страны.

В 1986 г. Министерством планирования и регионального развития был разработан первый план регионального развития (1986–1990 гг.), рассчитанный на помощь структурных фондов ЕС и использование системы региональных инициатив для стимулирования экономического потенциала страны и минимизации существующих социально-экономических диспропорций и неравномерности развития отдельных регионов, поскольку почти 3/4 производственных мощностей Португалии сосредоточено в двух промышленных районах – Лиссабон–Сетубал на юге и Порту–Брага–Авейру на севере страны. В 2005 г. вклад одной Лиссабонской агломерации в ВВП страны составил 37%³. Модернизация региональной политики и создание новой схемы децентрализации власти необходимы также и потому, что местные образования в настоящее время получают лишь 8% всех доходов государства, эта цифра является одной из самых низких по ЕС, особенно учитывая быстрый рост городов и развитие базовой инфраструктуры в Португалии⁴. В то же время известно, что инвестиции местных властей всегда более продуктивны в социальном и экономическом плане, чем трансферты из Центра.

Маастрихтский договор 1993 г. сделал экономическое и социальное сплочение стран-членов ЕС одним из основных приоритетов Сообщества наряду с экономическим и валютным союзом и общим рынком. После введения критериев экономической и бюджетной конвергенции был установлен жесткий контроль за использованием средств. Однако увеличение инвестиций в экономику и инфраструктуру менее развитых стран-членов Евросоюза, среди которых и Португалия, было невозможным без помощи ЕС, который через свои фонды частично финансировал проекты в области развития регионов, их инфраструктуры, транспортной сети и экологии. Для модернизации региональной политики Португалии после вступления в Сообщество потребовалось также создание особых региональных органов, независимых от центральной власти. Однако в Пор-

² Ibid. P. 9.

³ Данные Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

⁴ См.: Fiscal Relations across Levels of Government OECD. – P., 2003. P. 145.

тугалии основную роль в осуществлении региональной политики играет центральная власть и местные органы самоуправления, а промежуточные региональные институты пока не созданы. Вместе с тем государственные структуры, отвечающие за региональную политику, уже в определенной степени децентрализованы. Так, Министерство планирования и регионального развития и департаменты многих министерств осуществляют свою деятельность вместе с комиссиями по координации регионального развития, но местные власти не обладают полномочиями по принятию решений по тем или иным инвестиционным проектам, а в основном следят за их осуществлением.

Часть национальных и региональных проектов в Португалии была связана с проблемами окружающей среды, особенно в условиях приоритетного инвестирования в инфраструктуру, сельское хозяйство, промышленность, энергетику, развитие городского хозяйства. Для решения этих проблем в 1990 г. было создано Министерство окружающей среды и национальных ресурсов, которое в дальнейшем было переименовано в Министерство городского хозяйства, общего планирования и окружающей среды. Португалия считается одной из самых загрязненных стран в ЕС, который через свои структурные фонды вложил в проекты по окружающей среде 3 млрд. евро в 1994–1999 гг. В 1984 г. была создана Национальная ассоциация муниципалитетов Португалии (*ANMP*), в рамках которой начали действовать пять комиссий, специализирующихся на социальных и культурных вопросах, местных структурах и финансах, инфраструктуре, городском планировании и окружающей среде, региональных вопросах и муниципальных фондах.

8.2. Национальная региональная политика

Первый план регионального развития (1986–1990 гг.) охватывал всю территорию страны, был тесно связан с Программой по дифференцированному экономическому и социальному развитию и являлся частью политики общего развития страны, а не программой регионального развития. Тем не менее этот план стимулировал создание институциональных структур, занимающихся региональной политикой, и участие местных экономических структур и властей в ее проведении. В 1990-е годы роль государства заключалась в обеспечении критерия равномерного распределения средств и сохранения интересов отдельных регионов, а также поддержке местных органов власти в осуществлении региональной политики. Была разработана концепция устойчивого развития страны, которая была внесена в конституцию при ее пересмотре в 1989 г. В 1997 г. был создан Национальный совет по окружающей среде и устойчивому развитию⁵.

Между региональной политикой и общей политикой экономического роста в целом в Португалии нет больших различий, так как изначально региональная политика ориентирована на экономический рост и проводится из Центра. В итоге в 90-е годы ежегодный прирост ВВП в Португалии был довольно высоким для развитой страны – 2,8%. Более того, по темпам увеличения ВВП на душу населения страна занимала 4-е место среди стран ОЭСР (хотя во многом это обусловлено стабилизацией численности населения Португалии). Однако в 2000–2006 гг. рост ВВП в Португалии замедлился, составив в среднем 0,6% в год⁶. Вместе с тем к 2007 г. государственный долг Португалии составил 63,6% ВВП (что было ниже, чем у Франции или Германии), а дефицит госбюджета снизился до 2,6% ВВП. Уровень инфляции в стране значительно сократился – с более чем 20% в начале 80-х годов до нескольких процентов в текущем десятилетии (в 2007 г. – 2,7%)⁷. Однако на фоне общих социально-экономических успехов усилились диспропорции между разными административными округами.

Политические и экономические аспекты региональной политики тесно связаны между собой, так как национальная, административная, институциональная и политическая конфигурация страны определяет экономический результат осуществления регио-

⁵ См.: *Soromenho-Marques V., Queirós M., Vale M.* Op. cit. P. 9–11.

⁶ См.: UNCTAD Handbook of Statistics 2008. – N.Y., Geneva, 2008. P. 401, 404–405.

⁷ Данные Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

нальной политики. Необходимым условием для реализации региональной политики является перевод средств Центром в регионы, нуждающиеся в финансовой поддержке, а ограниченность бюджетных средств требует разработки критериев для выбора этих районов. Планы регионального развития Португалии тесно связаны с соответствующими программами ЕС (на 1989–1993 гг., 1994–1999 гг., 2000–2006 гг. и 2007–2013 гг.). Их приоритетные цели – создание особых условий для развития отдельных территорий и секторов экономики, установления стратегических партнерских связей между экономическими агентами, стимулирования устойчивого развития регионов (особенно периферийных) и их интегрирования в европейский рынок. Для реализации национальной региональной политики Португалия использует следующие инструменты: административно-управленческие (например, признание статуса автономии для Азорских островов и Мадейры), финансовое стимулирование отдельных регионов и предприятий, размещение новых производственных мощностей в периферийных районах с формирующейся инфраструктурой и воздействие на региональные рынки труда для роста занятости.

Схема перевода средств регионам или, как в Португалии, муниципалитетам выражается в двух формах – трансферты из Центра и горизонтальное перераспределение поступающих налогов между регионами. Трансферты центрального правительства являются важным инструментом не только для государственного финансового сектора, но и для региональной политики. Они предоставляются в основном в виде грантов и дают преимущества для роста доходов от разных видов производственных ресурсов. Межрегиональные трансферты способствуют исправлению неравенства в налоговых поступлениях и расходах местных властей, но их эффективность зависит от модели распределения ресурсов между местными органами (см. табл. 8.1).

Таблица 8.1

Распределение государственных средств по муниципалитетам в рамках отдельных округов Португалии в 1999–2001 гг.

Регион (в границах до 2002 г.)	Социальные трансферты из Центра, млн. евро	Межрегиональное перераспределение средств, млн. евро	Всего, млн. евро	Перераспределение, % от взносов
Лиссабон и долина Тежу	6 415	230	6 645	– 24
Север	6 486	417	14 517	+ 17
Центр	4 858	382		
Алентежу	1 426	213		
Алгарви	675	60		

Источник: *Dias M.F., Silva R.* Central Government Transfers and Regional Convergence in Portugal // European Regional Science Association Conference Papers. – 2004. August. P. 23, 30.

Система распределения финансовой помощи в Португалии на муниципальном уровне основана на использовании приближенных расчетов нормативов расходов. Так, для одного из видов грантов, выделявшихся из Фонда финансового выравнивания (*FEF*), через который до его упразднения проходили основные выплаты государства территориальным образованиям, эти нормативы определялись на основе целого ряда показателей. Каждое территориальное образование получало трансферт, рассчитываемый следующим образом: 45% выделялось пропорционально численности населения, 15% делилось поровну между территориями, 15% – пропорционально площади, 10% – пропорционально протяженности дорог, учитывались также число детей, количество приходов, отдельная квота резервировалась за труднодоступными районами и районами со слабой налоговой базой. Эти индикаторы выбирались с таким расчетом, чтобы отражать расходы муниципалитетов на оказание услуг населению⁸.

⁸ См.: *Бол Р., Воронцова О.* Международный опыт в области определения нормативов расходов // Центр фискальной политики. 2002 (<http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/fpcenter>).

Финансирование муниципалитетов складывается из трех основных источников: прямых (местных) налогов, отчислений из части государственных налогов и дотаций из Фонда финансового выравнивания. Поступления в муниципальный бюджет из этого фонда могут достигать половины общей суммы доходов муниципалитета. В португальской конституции сказано, что муниципалитеты имеют право на часть доходов, полученных от прямого налогообложения. Налоги, находящиеся в ведении местных властей, которые устанавливают их в пределах, определенных законом, вводятся на недвижимость, средства передвижения, на пользование общественными землями, на туристическую деятельность, охоту, рекламу и др. Муниципалитеты также принимают участие в сборе государственных налогов, от общей суммы которых они получают соответствующие отчисления в свой бюджет. Однако в начале 2000-х годов на налоги приходилось около 20% всех получаемых муниципалитетами средств, а местные доходы от налогообложения в 2005 г. составили 3% от ВВП Португалии, тогда как в среднем по ЕС – 4,7%⁹. Кроме того, муниципалитеты получают гранты по линии структурных и региональных фондов Евросоюза, доля которых в общих доходах муниципалитетов составляла 15–17% в 2001–2005 гг. Но основным источником финансовых средств муниципальных образований являются переводы от центрального правительства, которые формируются из поступлений от государственных налогов. Правда, их доля снизилась с 60% в 80-е годы до 30% в начале 2000-х годов, что было связано с увеличением собственных доходов каждого муниципалитета и ростом муниципального долга и сбора налогов¹⁰. Система государственных грантов в Португалии использует как вертикальный налоговый баланс (справедливое распределение государственных финансовых средств между Центром и муниципалитетами), так и горизонтальный налоговый баланс (распределение средств муниципалитетов одного уровня, то есть для выравнивания доходов на душу населения, что в целом игнорирует местные различия в издержках, финансовых потребностях и возможностях роста доходов).

Государственные трансферты предоставляются в Португалии в виде связанных (или обусловленных) и несвязанных грантов. Выделение связанных грантов регулируется специальными программами. Например, в первой версии закона №1/79 от 1979 г. предусматривалась возможность предоставления финансовой помощи государством в случае чрезвычайных ситуаций. В новом законе №42/98 от 1998 г. обусловленность грантов расширена вплоть до содействия региональному развитию, оказания технической и финансовой помощи муниципалитетам, в том числе и при создании новых приходов. При этом законодательством определено ежегодное распределение грантов в пропорции 3 к 2 между текущими расходами муниципальных образований и капиталовложениями. В настоящее время около 40% всех государственных инвестиций в Португалии ежегодно осуществляется местными властями. Закон №1/79 предусматривал объем несвязанных грантов центрального правительства в размере 18% от национального бюджета для текущих расходов муниципалитетов. По закону №98/84 от 1984 г. связанные гранты распределялись через Фонд финансового выравнивания. С 1987 г. общий размер этого фонда ежегодно корректировался в зависимости от изменений доходов от налога на добавленную стоимость, причем 15% средств фонда распределялось между всеми муниципалитетами и 10% – между приходами¹¹.

При определении критериев для общих государственных трансфертов в виде грантов, предоставляемых муниципалитетам, основное внимание было уделено тем случаям, когда поступления от местных налогов и сборов были недостаточны для удовлетворения муниципальных нужд или где стоимость оказываемых услуг была выше среднего уровня по стране. Одной из целей государственных отчислений явилось не

⁹ См.: Sub-national Public Finance in the European Union Trends 2000/2005 // European Commission. November 2006. P. 15.

¹⁰ См.: *Dias M.F., Silva R.* Op. cit. P. 7.

¹¹ См.: Regionalisation and Its Effects on Local Self-government // Council of Europe. Local and regional authorities in Europe. 1998. January, № 64. P. 143.

только обеспечение муниципалитетов дополнительными финансовыми средствами для их функционирования, но и корректировка различий между ними. Закон №1/79 определил параметры переводимых государством средств для муниципалитетов и местных администраций. Общая сумма распределяемых между ними ресурсов определялась каждый год и устанавливалась в соответствии с рядом критериев. Первоначально трансферты шли через Фонд финансового выравнивания, их целью было сглаживание социально-экономической неравномерности развития страны и финансовой асимметрии между налоговыми возможностями каждого региона. При этом в основе лежали интегральные индексы социально-экономического развития, в которых учитывалась численность населения, развитие инфраструктуры и т.п. В 1992 г. введен новый индекс налоговой компенсации (*FCI*), который зависит от разницы между взимаемыми на душу населения налогами в каждом муниципалитете и средним уровнем взимаемого по стране налога.

В 1998 г. был одобрен новый финансовый закон №42/98, заменивший Фонд финансового выравнивания, через который поступало в местные бюджеты до 50% их общих доходов, новыми финансовыми инструментами. Ими стали Общий муниципальный фонд (*FGM*), распределяющий средства в зависимости от уровня регионального потребления на душу населения, Муниципальный фонд сплочения (*FCM*), чьи средства идут менее развитым муниципалитетам и корректируют региональные асимметрии в развитии, а также Базовый муниципальный фонд (*FBM*), который в равных долях финансирует деятельность муниципалитетов. В 2001 г. в дополнение к этим трем фондам был создан Фонд финансирования доходов (*FFF*), цель которого – обеспечение муниципалитетов дополнительными средствами в равных объемах. Размеры этих фондов рассчитываются в следующей пропорции: для Общего муниципального фонда объем средств устанавливался в размере 24% от суммы собираемых налогов на прибыль и налога на добавленную стоимость, для Муниципального фонда сплочения – 6,5%. Новый закон предусматривал увеличение государственных трансфертов местным образованиям, что привело к росту государственных расходов и дефицита госбюджета в период экономического спада.

Общий муниципальный фонд обеспечивает муниципалитеты инвестициями в рамках вертикального баланса, то есть распределяет в равных долях государственные средства между центральными и местными властями. Средства этого фонда поступают в регионы NUTS 1-го уровня (континентальная часть Португалии и два автономных региона) в соответствии с численностью населения и площадью территории. Деятельность Муниципального фонда сплочения направлена на устранение неравномерности экономического развития за счет финансирования менее развитых районов. Его цель – обеспечить распределение средств для сглаживания различий между отдельными муниципалитетами, то есть средства из этого фонда получают лишь те муниципальные образования, чей уровень развития ниже среднего по стране. Распределение осуществляется с учетом индексов налоговых потребностей и социально-экономического развития.

Муниципалитеты играют важную роль в инвестировании в экономику Португалии – как указывалось выше, около 40% всех государственных грантов расходуется муниципальными властями на капиталовложения (в 1997 г. – 41,2%, в 2005 г. – менее 40%). Местные и региональные инвестиции в Португалии снижались в 2000–2005 гг. ежегодно на 1,4%, а в среднем по ЕС они росли на 2,9% в год¹². Муниципалитеты и региональные советы участвуют в составлении планов развития, а объемы региональных программ зависят от решения местных властей. Каждая программа имеет своего менеджера и управляющий комитет, в который входят представители местной власти. Согласно португальскому законодательству, муниципалитеты имеют большинство голосов в управляющем комитете при принятии решений о реализации того или иного регионального проекта. С 1994 г. между управляющим комитетом и ассоциацией муниципалитетов подписывается соглашение для делегирования последним функций по управлению проектом, а также обсуждаются примерные размеры среднесрочных капиталовло-

¹² См.: Subnational Public Finance in the European Union. Trends 2000–2005.

жений. Для подготовки и реализации проекта создаются технические группы поддержки для оказания помощи местным властям. Расходы по их содержанию пропорционально делятся между центральным правительством и муниципалитетами.

В 2006–2007 гг. в местное законодательство были внесены изменения, предусматривающие перераспределение налоговых поступлений между центральным правительством и муниципальными образованиями, передачу больших полномочий местным органам власти и гарантии достаточного финансирования тех или иных региональных проектов. В конце 2006 г. была введена новая система финансирования местных органов власти, предусматривающая передачу больших полномочий и гарантирующая достаточное финансирование для осуществления тех или иных программ. Новое законодательство также устанавливает лимиты задолженности муниципалитетов, которые не должны превышать их общие доходы от муниципальных налогов и поступлений из Фонда финансового выравнивания. Была снижена доля государственных налогов в грантах, предоставляемых Фондом, с 33% до 25,3%. Для компенсации снижения объема государственных дотаций центральное правительство разрешило муниципалитетам оставлять в местных бюджетах от 2 до 5% поступлений от налогов на доход и использовать их по своему усмотрению. Кроме того, часть грантов будет переводиться через новый Муниципальный социальный фонд¹³.

Каждая ассоциация муниципалитетов вместе с мэрами занимается подготовкой индикативного плана инвестиций для сбалансированного распределения ресурсов. В этом плане также определяется, будет ли он дополнительно финансироваться ЕФРР или другими структурными фондами. Для осуществления государственных проектов по развитию инфраструктуры привлекаются также и частные компании, но объект после его завершения остается в государственной собственности. Местные власти могут с помощью тендеров выбирать частные фирмы при создании муниципальной компании. Основная часть средств обеспечивается частным партнером или Евросоюзом через структурные фонды (до 45% финансирования приносящих доход объектов инфраструктуры). При реализации некоторых проектов частные компании и местные организации могут сотрудничать и финансировать совместные проекты, чтобы получить доступ к структурным фондам, например, при создании консорциумов или для проектов развития, исследовательских проектов и программ по развитию сельскохозяйственных центров.

Приходы, первоначально возникшие как элементы церковной структуры, трансформировались со временем в административные единицы, местные округа. Их сфера деятельности в основном регулируется наличием ресурсов. Эти ресурсы весьма ограничены, несмотря на то, что приходы обладают правом введения и взимания местных налогов, ежегодный отчет о которых передается в Ревизионный совет, контролирующий размеры общей суммы собираемых налогов. Бюджеты приходов в значительной степени зависят от государственного финансирования, на которое приходится до 80% всех средств. С 1999 г. финансовые трансферты приходам переводятся из муниципальных бюджетов. Средства из Фонда финансирования приходов (FFF), которые формируются за счет поступлений 2,5% от суммы собираемых прямых и косвенных налогов (в основном НДС), идут на финансирование континентальной части страны, Мадейры и Азорских островов исходя их численности их населения и площади. Четверть от общей суммы этих грантов равномерно распределяется между приходами¹⁴.

Анализ схем распределения государственных грантов показывает, что для португальской региональной политики характерно высокое значение критерия численности населения, при этом большое внимание уделяется степени равномерности распределения трансфертов по муниципалитетам. Доля государственных дотаций регионам в ВВП Португалии выросла с 0,8% в 1980 г. до 6–6,5% в 2001–2005 гг., а по ЕС этот показатель составил в 2005 г. 12,7%¹⁵. Наибольшие суммы в расчете на душу населения получили

¹³ Ibid. P. 16.

¹⁴ См.: *Dias M.F., Silva R.* Op. cit. P. 10

¹⁵ См.: *Subnational Public Finance in the European Union. Trends 2000–2005.*

такие бедные округа, как Алентежу и Азорские острова, а наименьшие – Лиссабон. При этом необходимо отметить, что в долгосрочном плане разные округа Португалии демонстрируют неодинаковые успехи развития. Если наиболее быстро растущим регионом стал Алгарви, то Север заметно отстает, теряя былые позиции в экономике страны.

Точные оценки влияния грантов центрального правительства на региональное развитие сложно сделать, так как период 1980–2005 гг. характеризуется значительными изменениями в экономике Португалии, политике и стратегии развития страны и ее регионов. Очевидно одно, трансферты центрального правительства территориальным образованиям обеспечивают последних необходимым минимумом средств для их функционирования и относительно устойчивого развития. Политика сплочения и регионального развития привела к конвергенции отдельных регионов за счет перераспределения средств в пользу менее развитых районов. Однако, несмотря на то, что бедные регионы получили относительно больше средств, экономически развитые территории также получали гранты, но в меньших размерах. Последние изменения в законодательстве Португалии в отношении перевода средств центрального правительства муниципалитетам должны привести к уменьшению региональной неравномерности, но ограниченность финансовых ресурсов выдвинула на первый план совершенствование схемы распределения местных расходов и эффективность критериев для перевода средств муниципалитетам. Ясно также то, что без финансовой помощи Евросоюза невозможно решить проблему неравномерного развития отдельных регионов Португалии и их сближения.

8.3. Региональная политика ЕС в Португалии

Вступление в ЕС открыло перед Португалией возможность использования его финансовых ресурсов для реализации региональной политики. В 1986–1999 гг. Португалия получила от Евросоюза помощь в размере 29,7 млрд. евро на модернизацию своей экономики¹⁶. Финансовая помощь структурных фондов Евросоюза наименее развитым территориям и регионам оказывает главное влияние на местное и региональное управление и уменьшения неравномерности развития. Португалия была среди стран-членов ЕС, наиболее активно поддерживавших реформирование и расширение полномочий ЕФРР и других структурных фондов ЕС. Еще одним важным инструментом региональной политики ЕС стал Фонд сплочения, который поддерживает проекты в сфере экономики и транспортной инфраструктуры в тех странах Евросоюза, где ВНД ниже 90% от среднего уровня по ЕС. Деятельность всех этих фондов базируется на следующих принципах: концентрация, партнерство, дополняемость и программный характер, поэтому подавляющая часть расходов из бюджета структурных фондов используется на поддержку национальных программ, разработанных самими странами-членами ЕС. В этой связи в Португалии уже в рамках первой программы ЕС (1989–1993 гг.) финансирование из структурных фондов было связано с реализацией национальной программы регионального развития. До последнего расширения Евросоюза на Португалию приходилось свыше 10% всех ассигнований ЕС на региональную политику.

Португалия относится к государствам-членам ЕС, где в первую очередь были осуществлены проекты в рамках «цели 1» (которую в программе 2007–2013 гг. заменила цель «конвергенция»). В 2000–2006 гг. на территории страны было реализовано 12 секторальных и 7 региональных программ, которые привлекли почти 26 млрд. евро, в том числе 21,9 млрд. евро для мероприятий «цели 1»¹⁷. Наибольшие средства были выделены по программам «Экономика» (2,7 млрд. евро), «Доступность и транспорт» (1,4 млрд.) и «Наука, технология и инновации» (0,5 млрд. евро), а среди региональных программ – на развитие Центра (2,9 млрд. евро), Севера (2,7 млрд.), Лиссабона и долины Тежу (1,4 млрд. в старых границах округа) и Азорских островов (1,3 млрд. евро). Доля финансового участия структурных фондов во многих программах колеблется от 50 до

¹⁶ См.: Portugal Global. Ministry of Economy and Innovation (<http://www.investinportugal.pt/CmsAPI>).

¹⁷ См.: The European Structural Funds (2000–2006). Portugal (http://europa.eu.int/comm/regional_policy).

80% от стоимости проекта. Новый пакет ЕС для регионального развития Португалии на 2007–2013 гг. состоит из 14 операционных программ, на которые фонды ЕС выделяют свыше 21 млрд. евро (см. табл. 8.2), причем 95% – в рамках цели «конвергенция».

Таблица 8.2

Финансирование операционных программ ЕС в Португалии в 2007–2013 гг.

Программа	Финансирование из фондов ЕС, млн. евро			
	ЕФРР	ЕСФ	Фонд сплочения	Всего
Человеческий потенциал	–	6 117	–	6 117
Территориальное развитие (проекты в сфере транспорта и охраны окружающей среды)	1 599	–	3 060	4 659
Факторы конкурентоспособности	3 104	–	–	3 104
Север (региональная)	2 712	–	–	2 712
Центр (региональная)	1 702	–	–	1 702
Азорские острова (2 региональных)	966	190	–	1 156
Алентежу (региональная)	869	–	–	869
Мадейра (2 региональных)	320	125	–	445
Лиссабон (региональная)	307	–	–	307
Агларви (региональная)	175	–	–	175
Техпомощь ЕФРР и ЕСФ (2 программы)	86	80	–	166
Всего	11 840	6 512	3 060	21 412

Источник: Portugal. Cohesion Policy 2007–13 ([http:// europa.eu.int/comm/regional_policy](http://europa.eu.int/comm/regional_policy)).

Кроме того, на территории Португалии реализовывались на протяжении многих лет и специальные инициативы ЕС, хотя на них приходилось менее 3% наднациональных ассигнований на региональную политику в стране. Более того, доля Португалии по этому направлению финансирования ниже, чем по поддержке в рамках основных целей региональной политики Евросоюза. В частности, в 2000–2006 гг. на долю Португалии для реализации этих инициатив пришлось около 740 млн. евро (в ценах 2004 г.), то есть менее 7% соответствующих ассигнований ЕС. При этом основную роль (почти 3/5) играли инициативы приграничного и трансграничного сотрудничества «Интеррег». Развитию межрегионального экономического сотрудничества способствовало создание единого внутреннего рынка. Сейчас в развитии приграничного сотрудничества участвуют не только частные фирмы, но и региональные и местные администрации стран-членов ЕС. Межрегиональное сотрудничество стимулирует создание зон роста европейской экономики, а также формирование самостоятельных территориально-производственных комплексов, в основном в области транспорта, энергетики, коммунального хозяйства, а также поощряет конкуренцию в Евросоюзе. Распространение получили также межрегиональные соглашения о поощрении занятости. Примером проекта приграничного и трансграничного сотрудничества является «Атлантическая дуга», в которую входит Португалия. Основными сферами сотрудничества данного проекта являются энергетика, морской транспорт, освоение морских ресурсов, экология, НИОКР, туризм, телекоммуникации. Другим совместным проектом стало развитие сельского хозяйства, малого и смешанного предпринимательства округа Север (Португалия) и Галисии (Испания).

Структуры ЕС оказывают масштабную помощь региональному развитию Португалии. Усилия Евросоюза направлены не только на конвергенцию отдельных регионов Португалии, но и на борьбу с безработицей, модернизацию экономики, создание инфраструктуры, внедрение новых технологий. Однако разграничить влияние региональной политики Евросоюза и национальной политики поддержки регионов достаточно сложно. С одной стороны, помощь ЕФРР и других фондов ЕС привела к сокращению разрыва в доходах на душу населения между Португалией и другими более развитыми странами

ЕС. С другой стороны, по мнению некоторых экспертов, прямые иностранные инвестиции оказывают большее влияние на экономическое развитие отдельных регионов, нежели национальная или европейская региональная политика. К недостаткам финансирования ЕФРР можно отнести распыление распределяемых средств на большое количество проектов, а также плохой контроль за их использованием. Безусловно, реализация региональной политики и рост финансирования со стороны ЕФРР и других структурных фондов в определенной степени способствовали росту доходов в Португалии. Но при этом региональные различия в стране все еще существенны. При этом вступление в Евросоюз слаборазвитых восточноевропейских стран уже привело к сокращению средств фондов ЕС, поступающих в Португалию для региональных проектов.

Таким образом, региональная политика Португалии формировалась на фоне слабого развития экономики по сравнению с другими странами-членами Евросоюза. До 1995 г. первостепенное значение отводилось проблемам ускорения развития народного хозяйства, а региональной политике отводилась второстепенная роль, что привело к возникновению противоречия между задачей подъема экономики и ликвидацией неравномерности развития отдельных регионов. Но уже с середины 1990-х годов Португалия приступила к разработке более четкой региональной политики. Однако ее реализация была недостаточно обеспечена финансовыми ресурсами и направлена в основном на оказание помощи наиболее бедным регионам. В то же время ЕС финансировал в Португалии крупные проекты, связанные с развитием национальной конкурентоспособности в основных отраслях и с модернизацией промышленности. Еще одной особенностью региональной политики Португалии являются не слишком активные действия в области сохранения равномерности развития и повышения эффективности экономики отдельных регионов. Главной задачей региональной политики Португалии, как и большинства других стран ЕС, остается создание условий, позволяющих регионам полностью реализовать свой потенциал и увеличить вклад в развитие национальной экономики. Политика сплочения в рамках Евросоюза требует особого внимания к программам, обеспечивающим сбалансированное устойчивое развитие в сельскохозяйственных и промышленных районах. Передача знаний и инновационных систем, повышение конкурентоспособности для привлечения инвестиций должны осуществляться в основном на региональном уровне. В условиях единого внутреннего рынка назрела необходимость усиления экономических связей между регионами соседних стран. В Португалии развитие новых подходов к региональной политике пока находится в начальной стадии. Эффективно достичь этих целей возможно лишь с помощью финансовых инструментов Евросоюза и более активной национальной региональной политики.

Глава 9. Швеция: регулирование регионального развития в северной стране

Швеция отличается от большинства других стран Европы большими расстояниями и низкой плотностью населения, которое к тому же распределено крайне неравномерно. Сильно различается и интенсивность экономической деятельности в разных регионах страны. Глобализация и европейская интеграция ставят новые рамки для развития шведской экономики. С вступлением Швеции в ЕС, в котором сравнительно неблагоприятное для европейской страны географическое положение стало ощущаться особенно заметно, все чаще стал обсуждаться вопрос о территориальном измерении регионального развития, в целом повысилось внимание к регионам и влиянию местоположения на конкурентоспособность и экономический рост.

9.1. Характер основных региональных проблем

Концепция регионов используется для описания многих типов географических, административных и функциональных районов. В настоящее время Швеция разделена на 21 лэн – такое АД появилось еще XVII в., когда лэны заменили собой провинции (хотя с тех пор число лэнов и их границы менялись). Кроме того, в последнее время под влиянием созданной в ЕС системы NUTS в Швеции выделяются более крупные регионы, объединяющие несколько лэнов (см. Приложение, табл. 3). Одновременно сохраняется неофициальное деление страны на три большие историко-географические области – Гёталанд, Свеаланд и Норрланд (южная, средняя и северная Швеция). Исходя из перспектив шведской региональной политики можно использовать и другие варианты районирования страны, выявив ряд типов регионов с особыми потребностями и условиями.

Все большее число людей предпочитают селиться в Стокгольме, Гётеборге, Мальмё и их пригородах. По сути, почти все население Швеции сконцентрировано внутри треугольника, в углах которого расположены эти города, а также вдоль части побережья Норрланда. Экономическое развитие трех ведущих городов страны имеет решающее значение для роста и конкурентоспособности как Швеции, так и ЕС. Благодаря их величине и диверсификации отраслей они могут также выступать как успешная инновационная среда с точки зрения мировой перспективы. Развитие в направлении укрупненных функциональных регионов продемонстрировало важность связи этих городов со своими удаленными пригородами. Например, регион Стокгольма в значительной степени интегрирован с остальной частью долины озера Меларен, а регион Гётеборга – со многими частями Западной Швеции. Стокгольм и долина Меларена является также центральным регионом на Балтике и считается в определенных международных контекстах одним из наиболее динамичных регионов Европы. Регион Мальмё (лэн Сконе) частично интегрирован с датской стороной Эресунна (Зунда), что имеет огромное значение для условий развития региона.

Регион Стокгольм-Меларен – это политический, экономический и культурный центр Швеции. В него входят 5 лэнов: Стокгольм, Уппсала, Сёдерманланд, Вестманланд и Эребру. Здесь проживает около 3 млн. чел. (из них в лэне Стокгольма – 1,9 млн. чел.), при этом за период 1993–2003 гг. численность населения региона выросла на 10%. За этот же период валовой продукт региона вырос на 59%. Расходы на НИОКР составляют около 5% ВРП. Большая часть расходов на НИОКР приходится на сектор транспортного оборудования, а также телекоммуникаций и фармацевтической продукции.

В 26 вузах региона Стокгольм-Меларен обучаются свыше 100 тыс. студентов. Здесь расположены, в частности, старейший в Скандинавии Уппсальский университет, Стокгольмский университет, столичные Королевский технологический институт и Каролинский медицинский институт. В этом регионе находится один из крупнейших в Европе секторов биотехнологии, который насчитывает свыше 400 компаний (или половину всех фирм этого сектора в Швеции), где занято 24 тыс. чел. В 37 больницах и 300 медицин-

ских центрах региона работает 51 тыс. специалистов. В секторе информационных технологий и телекоммуникаций региона занято 77 тыс. чел. Регион занимает ведущие в мире позиции по развитию беспроводных технологий связи и мобильного Интернета. В рейтинге наиболее влиятельных в мире центров высоких технологий наукоград Чиста, расположенный в Стокгольме, занимает 2-е место, уступая лишь Силиконовой долине¹.

Университетские города обладают особыми преимуществами, которым надо благоприятствовать, например, обеспечить особо хорошие возможности для интенсивного сотрудничества между наукой, промышленностью и государством.

Промышленность в небольших коммунах имеет часто одностороннюю направленность. Они особенно уязвимы, если зависят от отраслей, которые могут сократить производство из-за международной конкуренции. Во второй половине 70-х годов мировой экономической кризис оказал негативное воздействие на традиционно сильные отрасли шведской промышленности, в том числе горнодобывающую, черную металлургию, судостроение, целлюлозно-бумажную. Это привело к значительной безработице даже в тех регионах, которые раньше не знали таких проблем. Более того, многие малые города в Швеции находятся в сильной зависимости от деятельности единственной компании, и из-за больших расстояний их жителям часто трудно ездить на другую работу.

Однако когда еще в 60-х годах в Швеции начали широко проводить мероприятия региональной политики, основной причиной нарушения регионального баланса была быстро сокращающаяся занятость в сельском и лесном хозяйстве. В 1960 г. около 15% всех работающих по найму приходилось на эти отрасли, а во многих малонаселенных северных лэнах – от 20 до 30%. К 1970 г. этот показатель упал до 8% и к началу 90-х годов – 4%. В течение 60-х годов ежегодный отток населения из Северной Швеции – 7 лэнов с общим населением 1,7 млн. чел. – в быстро развивавшиеся южные промышленные районы составлял свыше 10 тыс. чел.² Эта серьезная потеря населения была одним из основных аргументов при введении в 1965 г. политики региональной помощи.

При этом необходимо учитывать, что редкая населенность Швеции особенно проявляется на севере страны, который характеризуется не только периферийным положением, но и холодным климатом. Плотность населения в Среднем Норрланде (лэнах Емтланд и Вестерноррланд) и Верхнем Норрланде (лэнах Норрботтен и Вестерботтен) составляет соответственно около 5,2 и 3,3 человек на 1 кв. км. Такая низкая плотность населения не встречается больше нигде в ЕС. Возрастная структура и динамика населения указывают на дальнейшее сокращение числа жителей этих районов в ближайшие десятилетия, что может затруднить предоставление качественных услуг.

Тем не менее в 70-е годы демографическую ситуацию удавалось временно стабилизировать, отчасти благодаря падению спроса на промышленную рабочую силу в центральных и южных частях страны. Политика индустриализации Севера Швеции была небезуспешной, и в 7 северных лэнах доля промышленности в занятости возросла с 17% в 1970 г. до 21% в 1980 г. Еще одной причиной демографической стабильности стало резкое расширение занятости в государственном секторе в 70-х годах, особенно в коммунах и ландстингах (региональных парламентах). Кроме того, 10 тыс. рабочих мест в секторе центрального правительства были переведены за 70-е годы из Стокгольма в провинцию. Заметные различия между лэнами по безработице и уровню занятости рабочей силы стали несколько менее выраженными.

Однако впоследствии государственный сектор перестал расширяться, а основной сферой роста занятости в Швеции стал информационный сектор, включающий части промышленности и сферы услуг. Структурные сдвиги в экономике обусловили концентрацию экономического роста в крупных городах и районах с крупными университетами и институтами. В результате малонаселенные северные лэны (включая горнодобывающие районы), равно как и традиционные промышленные области в Средней и Южной Швеции (специализирующийся на горнодобывающей промышленности и черной метал-

¹ См.: Современная Европа. 2008. №2. С. 83–84.

² См.: Волков А.М. Швеция: социально-экономическая модель. – М.: Мысль, 1991. С. 75.

лургии район Бергслаген, объединяющий смежные территории лэнов Вестманланд, Даларна и Вермланд, а также судостроительный район Уддевалла на западном побережье и Мальмё на юге) вновь испытали потери в населении. Правда, темпы оттока жителей в экономически более благополучные районы были ниже, чем в 60-х годах.

За последние годы региональные диспропорции в Швеции в принципе увеличились. Лэны Северной Швеции, включая Вермланд и Даларна, продемонстрировали, наравне с некоторыми регионами Германии, наихудшее экономическое развитие как в показателях валового продукта, так и занятости. При этом период 1995–2005 гг. был достаточно успешным для Швеции – несмотря на опережающие темпы роста в отсталых странах ЕС, по Швеции ВВП на душу населения снизился меньше чем на 1 проц. пункт от среднего по ЕС-25 (со 119,8 до 118,9%). Однако прирост регионального продукта на душу населения оказался наиболее высок в южных частях страны (см. табл. 9.1).

Таблица 9.1

Изменение места шведских регионов в ЕС по размеру ВВП на душу населения

Регионы NUTS 2-го уровня	ВВП на душу населения (по паритетам покупательной способности), в % от ЕС-25		Место по ВВП на душу населения среди регионов ЕС		
	1995	2005	1995	2005	изменение положения
Стокгольм	153,3	165,4	12	7	+5
Западная Швеция	115,3	114,0	64	52	+12
Средний Норрланд	120,4	109,3	46	67	-21
Верхний Норрланд	114,5	109,2	68	70	-2
Южная Швеция	110,0	105,5	82	87	-5
Северная Средняя Швеция	112,7	102,9	75	98	-23
Смоланд и острова	110,0	102,9	83	100	-17
Восточная Средняя Швеция	106,2	101,2	98	107	-9

Рассчитано по данным Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

В 2006 г. Центральное статистическое бюро (ЦСБ) Швеции впервые опубликовало данные об изменении объема валового продукта во всех 21 лэнах в постоянных ценах. Эти данные охватывали изменения показателя за 2000–2004 гг. Наиболее высокие темпы регионального экономического роста показали Эребру (+15,1%), Халланд (+14,6%) и Блекинге (+13,9%). Наиболее низкие темпы роста продемонстрировали Вестманланд (+0,6%), Кальмар (+2,4%), Емтланд (+4,4%) и Йёнчепинг (+4,7%). Из трех лэнов, куда входят крупнейшие города Швеции, наиболее высокие темпы наблюдались в Стокгольме (+11,2%), за ним следовал Вестра-Гёталанд (+9,9%). Сконе (+7,4%) развивался слабее, и его показатель был ниже среднего по стране (+9,2%)³.

Экономический рост и конкурентоспособность стимулируется ростом производительности труда в промышленности. По этому показателю в настоящее время Швеция находится на среднем уровне по ОЭСР, но несколько уступает среднему уровню ЕС-15. В региональном разрезе ситуация более пестрая, а из 5 коммун с наиболее высоким приростом местной производительности труда в промышленности две находились в Вестерботтене, а прочие в центральной и южной Швеции.

В современных условиях в стимулировании развития экономики особое значение приобретает расширение инновационных возможностей. Важными факторами считаются степень наукоемкости в обрабатывающей промышленности, что тесно связано с отраслевой структурой хозяйства, и доля населения с высшим образованием. По доле

³ Рассчитано по: Statistiskt meddelande NR13SM0701, Regionala räkenskaper 1993+2004. – Stockholm: SCB, 2006.

расходов на НИОКР в ВВП при общенациональном уровне 3,8% в 2005 г. среди регионов выделялись Западная Швеция (5,4%), Южная Швеция (4,4%) и Стокгольм (4,3%). В небольших регионах с высоким удельным весом занятых в сфере услуг уровень наукоемкости относительно невысок, в то время как в региональных центрах с университетами и крупнейших городах с их пригородами уровень наукоемкости высок. Уровень образования также широко различается по лэнам. 60% населения страны с высшим образованием проживает в трех крупнейших городах, тогда как в 16 из 21 лэна доля людей с высшим образованием ниже среднего уровня по стране.

В последние годы динамика занятости различалась по лэнам в зависимости от глубины экономического спада в начале 90-х годов. Стокгольм был единственным лэном, в котором число занятых в 2000 г. превысило показатель 1990 г. Важно было и то, что региональные возрастные структуры сформировались в результате большого притока молодежи в столичный и университетские регионы в сочетании со слабым ростом в других частях страны. Согласно прогнозам ЦСБ Швеции, доля населения в профессионально активном возрасте и удельный вес молодежи будут продолжать сокращаться во всех лэнах до 2030 г., что, в свою очередь, означает, что число молодых и пожилых людей относительно количества людей в возрасте от 20 до 64 лет продолжит повышаться во всех лэнах. Но ситуация будет хуже в регионах, где уже сейчас неблагоприятная возрастная структура. Выгодно отличаются такие лэны с высоким удельным весом людей с высшим образованием, как Стокгольм, Уппсала, Вестерботтен и Сконе⁴.

Ситуация в малых и средних городах также различается в зависимости от их географического положения, то есть являются ли они частью региона близ крупнейших городов или они представляют собой более или менее изолированный региональный центр. Во многих коммунах административные центры выступают в важной роли центров предоставления услуг и промышленности для окружающей сельской местности и малых городов. Шведское национальное управление по развитию сельских районов определяет сельские районы, находящиеся поблизости от административных центров, как районы, откуда можно доехать за 5–45 минут на автомобиле до этих населенных пунктов, где проживает свыше 3 тыс. чел. Около 2 млн. чел. проживает в таких районах, и условия в них резко отличаются от тех районов, которые находятся дальше от крупных населенных пунктов. Сельские районы поблизости от административных центров часто включают привлекательные зоны проживания вблизи крупных городов, что оказало благоприятное воздействие на развитие этих районов. Основными факторами, которые имеют особое значение для их регионального развития, являются хорошая связь с крупным городом и доступ к местным услугам. Эти районы являются также зонами отдыха для населения крупных населенных пунктов. Малые предприятия, которые обладают разнообразной налаженной связью с крупным населенным пунктом, являются естественным компонентом торговли и промышленности. Существует множество примеров тому, что сельская торговля и промышленность вблизи от административных центров сильно ориентированы на мировые рынки.

9.2. Региональная политика в Швеции до вступления в ЕС

Каждая часть страны должна способствовать экономическому росту и устойчивому развитию Швеции. Поэтому политика регионального развития сосредоточена на повышении темпов экономического роста, устойчивости развития и уровня услуг для населения во всех частях страны. Основная цель этой политики – спрогнозировать структурные проблемы, избежать их и создать надлежащие условия для регионального роста и повышения конкурентоспособности.

Экономический рост создается на местном и региональном уровне людьми, работающими в компаниях. Политика регионального развития основана на том, что местные

⁴ См.: A National Strategy for Regional Competitiveness, Entrepreneurship and Employment 2007–2013 (<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/07/74/17/1fdb10a6.pdf>). P. 60–61.

рынки труда создают структурные предпосылки роста в редко населенных и сельских районах и малых и средних городах. Застроенные территории и редко заселенные, а также сельские районы рассматриваются как взаимосвязанные регионы. Важнейшая роль государства состоит в создании хороших условий для устойчивого регионального развития. Это требует совершенствования сотрудничества между центральным правительством, местными и региональными властями.

Национальная программа регионального развития впервые была принята в 1972 г. и затем обновлялась каждые 3–4 года. Так, в Законе о региональной политике, принятом риксдагом в 1985 г., было отмечено, что эта политика направлена на содействие сбалансированному демографическому развитию различных частей страны и предоставление каждому в Швеции независимо от места проживания работы, услуг и благоприятной окружающей среды. При этом должен использоваться потенциал развития сельских местностей. Кроме того, региональная политика должна проводиться с целью содействия позитивному развитию предприятий и занятости во всех частях страны, а также для межрегионального баланса. Региональная политика в большой степени должна основываться на мобилизации доступных местных и региональных ресурсов⁵.

Для достижения этих целей правительство и риксдаг рассматривали воздействие на региональное развитие всех важнейших принятых решений, разрабатывали набор мер региональной политики и определяли основные направления ее проведения в Швеции. Три зоны регионального развития (А, В, С), непосредственно определяемые местом в них промышленности и частных услуг, получали различные объемы помощи – наибольшую в зоне А и наименьшую в зоне С. Новые границы зон развития были проведены в 1982 г., после чего значительно сократились их общие размеры. На зоны развития в границах 1982 г. приходилось 13,5% населения и 62% территории. Регионы со сложными долгосрочными проблемами находились в основном на Крайнем Севере и во внутренних районах 7 северных лэнов. Зоны развития также включали районы Бергслagens и остров Готланд. Для возможности решения краткосрочных проблем, вызванных структурными сдвигами в промышленности вне зон развития, правительство могло на ограниченный период выделить некоторым коммунальностям помощь на региональное развитие («временные зоны развития»)⁶.

Помощью на региональное развитие в основном занимались правления лэнов (местные правительства) и Государственное промышленное управление (*Statens industriverk*, сокращенно *SIND*). Решения о поддержке отдельных фирм принимались правительством (Министерством промышленности) только в особых случаях. Государственное промышленное управление стало центральным органом, отвечавшим за региональную финансовую помощь предприятиям. Это Управление предоставляло субсидии на размещение по проектам, где расходы превышали 12 млн. крон (при том, что, например, на 1988/89 фин.г. Управление и правительство имели в своем распоряжении 362 млн. крон на субсидии и около 200 млн. крон на кредиты на размещение). В обязанности Управления также входили консультации по размещению предприятий сферы частных услуг. Управление ежегодно располагало около 10 млн. крон на различные проекты развития. Бергслagens и север Швеции имели в этой связи приоритет. Наконец, Управление также занималось прогнозированием развития лэнов и анализом тенденций регионального развития⁷.

Для воздействия на размещение инвестиций, осуществляемых крупными промышленными фирмами, правительство заключило соглашение о консультациях со Шведским промышленным союзом (*Sveriges industriförbund*). Согласно этому соглашению компании с числом занятых свыше 500 человек были обязаны информировать специальную группу в Министерстве труда и Министерстве промышленности о своих инвестиционных планах. Государство располагало также фондами с целью распространения технологий.

⁵ См.: Волков А.М. Указ. соч. С. 76.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

При возникновении серьезных проблем, связанных с потерей рабочих мест, правительство осуществляло пакет спасательных мер по перестройке предприятий. В их число входили интенсификация мер политики на рынке труда (включая переподготовку); региональная помощь отдельным предприятиям или включение пораженных кризисом коммун во временные зоны развития; специальные инвестиционные компании; дополнительные ресурсы, выделенные правлениям лэнов, фонды развития для поддержки предпринимательской деятельности и т.п.; специальные меры по перестройке предприятия и улучшению инфраструктуры (связь, образование, распространение технологии и т.п.). Набор мер менялся в разных регионах в зависимости от природы проблем и региональных возможностей и имел ограниченный период действия – обычно до 2–3 лет.

За проведение региональной политики в лэнах отвечали правления лэнов. В их функции входило содействие региональному развитию по различным направлениям, включая планирование, управление мерами региональной политики и координацию деятельности в некоторых секторах.

Быстро росло значение распространения технологии как инструмента региональной политики. Различные проекты в этой области развивались на основе местных, региональных и правительственных инициатив. В Закон о региональной политике 1985 г. вошло предложение о размещении фондов на расширение НИОКР в Северной Швеции. Средства из бюджета на региональную политику были выделены на четырехлетний период университету в Умео для расширения НИОКР в биотехнологии, технологическому институту в Лулео для исследований в области компьютерной техники и геофизическому институту в Кируне на космические исследования. Рост расходов на НИОКР позволил улучшить условия для создания высокотехнологичных предприятий в этой части страны либо при университете или институте, либо в форме совместных фирм.

Вместе с тем основная часть образовательной и научно-исследовательской деятельности остается территориально сконцентрированной. Поэтому в приоритетных районах были предприняты усилия для облегчения им доступа к знаниям из передовых в этом отношении коммун путем углубления связей между компаниями в этих регионах, с одной стороны, и учебными институтами и научно-исследовательскими организациями, с другой. Еще одним видом организаций стали технологические центры. Они были основаны на сотрудничестве между различными заинтересованными сторонами, предприятиями, гимназиями, вузами и нацелены на резкий рост технологического уровня, способствуя различными способами распространению новых технологий в основном на мелкие и средние предприятия. Это происходило в форме консультационных услуг, исследовательских работ, образования и сдачи оборудования внаем.

Основные расходы в системе помощи региональному развитию приходились на дотации на размещение, субсидии на инвестиции, займы на размещение и обусловленную помощь. Заявления на предоставление субсидий и займов направлялись в правление того лэна, где было намечено осуществлять капиталовложения. Решение по заявлению затем принималось правлением лэна, а для крупных проектов – Государственным промышленным управлением.

Если с точки зрения региональной политики осуществлявшиеся инвестиции были очень важны, то фирмы могли получить специальную обусловленную помощь на финансирование подготовки нового служебного персонала, специальные расходы на маркетинг и разработку продукции или другие первоначальные расходы по расширению деятельности, если они не были связаны непосредственно с расходами на установки и оборудование. Максимальная сумма обусловленной помощи составляла 50% расходов.

В 1990 г. риксдаг принял программу региональной политики на 90-е годы, в основе которой выделялись проблемы демографического развития и занятости населения в глубинных районах Северной Швеции, а также западной части Средней Швеции. Все коммуны и части коммун, которые сталкивались с долгосрочными и тяжелыми региональными проблемами, были сгруппированы в приоритетный «регион 1», а также «регион 2». В основу деления на регионы, нуждающиеся в поддержке, были положены как количественные, так и качественные критерии степени сложности региональных про-

блем⁸. Среди количественных факторов выделяются уровень безработицы, степень занятости как мужчин, так и женщин, а также демографическое развитие за последние годы. К числу качественных критериев были отнесены расстояния до рынков сбыта, климатические условия, малая плотность населения и местные условия рынка труда.

Кроме того, правительство могло включать коммуны в регион, временно нуждающийся в субсидиях. В исключительных случаях оно могло оказать региональную помощь предприятиям, находившимся вне приоритетных областей, если проблемы занятости возникли в результате закрытия предприятия или по другой, схожей причине. Некоторые районы (например, прибрежная часть на севере Швеции и юго-восток страны) уже не были включены в число приоритетных, поскольку приобрели хорошие предпосылки для развития и их проблемы перестали считаться настолько тяжелыми. Эти районы нередко являлись частью более крупных объединенных рынков труда, в которых нет серьезных проблем с занятостью. В итоге общий размер областей, получавших дотации от государства, уменьшился и составил 59% территории Швеции и около 8% населения.

Мероприятия по региональному развитию должны были осуществляться в так называемых центрах развития, связанных с районами, нуждавшимися в поддержке. Под центрами развития подразумевались центры лэнов и некоторые другие населенные пункты в данных районах или недалеко от них. Мероприятия в этих пунктах должны были осуществляться в тех случаях, когда вузы или региональные аэропорты могли быть размещены только в этих местах. В некоторых случаях реальной альтернативой для региона Стокгольма могли быть только крупные города.

Для перемещения частных фирм и государственных предприятий в центры развития вблизи регионов, нуждавшихся в помощи, иногда выдавались субсидии. Было признано необходимым продолжать осуществлять капиталовложения в высшее образование, прежде всего там, где уже имелись вузы, то есть часто именно в центрах развития. Считалось также важным переместить часть экономического прироста региона Стокгольма в районы, являвшиеся приоритетными с точки зрения региональной политики. Таким образом, был осуществлен переход от финансовой помощи непосредственно предприятиям к мерам инфраструктурного характера, децентрализации и т.п.

Центральным ведомством, осуществляющим региональную финансовую помощь предприятиям, стало Управление экономики и технического развития (*Närings- och teknikutvecklingsverket*, сокращенно *NUTEK*). Это ведомство самостоятельно рассматривает некоторые вопросы о субсидиях, а также оформляет субсидии, предоставленные правительством и правлениями лэнов, и консультирует эти правления. Оно работает также над некоторыми проектами, в основном по заданиям правительства, отвечает за согласование перемещений предприятий частного сектора и проводит исследования в области региональной политики. Оно также анализирует демографическое и экономическое развитие и степень занятости в различных регионах и дает оценку субсидий предприятиям. В остальном главная инициатива принадлежит правительству, которое отвечает за согласованность действий разных ведомств⁹.

На региональном уровне ответственность за согласование государственных субсидий регионам осталась у правлений лэнов. Только они теперь и распределяют все субсидии в своем лэне, отвечают за подготовку и принятие решений о региональных субсидиях предприятиям. Раньше этим на равных с правлениями лэнов занимались также региональные фонды развития и управления труда лэнов.

Региональные субсидии промышленным предприятиям изменились следующим образом: они поступают не им непосредственно, а используются на улучшение инфраструктуры. Такие меры проводятся прежде всего в районах с наиболее сложными, долгосрочными проблемами; центр тяжести предоставления субсидий переместился с капиталовложений в здания и оборудование на инвестиции в нематериальные активы; процедура предоставления субсидий упростилась и стала более децентрализованной.

⁸ См.: Fact Sheets on Sweden // Swedish Institute (<http://www.si.se>).

⁹ Ibid.

Субсидии в связи с инвестициями в здания и оборудование стали предоставляться только в форме помощи на размещение предприятий. В виде исключения такая дотация могла предоставляться и за пределами приоритетного региона. Дотация на размещение не должна была превышать 35% инвестиций в приоритетном «регионе 1» и 20% в «регионе 2». Во временно приоритетных регионах дотация на размещение не должна была превышать 35%, а в исключительных случаях составляла 50%. Правления лэнов могли предоставлять дотации на размещение в размере до 15 млн. крон.

Появились новые субсидии на развитие для инвестиций в нематериальные активы: разработку продуктов, маркетинг, обучение и т.п. Субсидия давалась в объеме до 50% инвестиций, но не более 500 тыс. крон на один проект. Могли быть и исключения.

Кроме того, выделялись субсидии на повышение занятости предприятиям – в общей сложности 200 тыс. крон в «регионе 1» и 120 тыс. крон в «регионе 2» в течение 5 лет на каждое новое рабочее место. Изменилась и система сокращения отчислений на социальное страхование, которая охватила весь приоритетный «регион 1». Уменьшилось количество отраслей, имеющих такое право, но к ним добавился ресторанный бизнес, обслуживающий туристов. Сокращение отчислений в приоритетном «регионе 1» составило 10% в течение 10 лет.

Усилились мероприятия по развитию малонаселенных районов и сельских местностей. К началу 90-х годов численность населения в малонаселенных районах стабилизировалась после резкого сокращения в течение многих лет на уровне свыше 550 тыс. чел. Субсидии этим районам сильно возросли: только за два года они увеличились на 50%. В течение 1988/89 фин.г. они составили 230 млн. крон. Предельная сумма безвозвратной суммы промышленным предприятиям повысилась до 350 тыс. крон, а в сфере услуг – до 80 тыс. крон. 1 июля 1991 г. было создано центральное государственное Управление по развитию малонаселенных районов в Эстерсунде с бюджетом 15 млн. крон. В задачи этого управления вошли консультационная и информационная функции, исследовательская работа и оценка выполненных проектов.

В целом объем ассигнований на цели региональной политики в 1990/91 фин.г. составил 2,4 млрд. крон, увеличившись на 503 млн. крон по сравнению с предыдущим годом. Основная часть – 1050 млн. крон – была выделена на мероприятия по региональному развитию согласно решениям правлений лэнов, по 350 млн. крон – на субсидии по размещению предприятий согласно решениям правительства и Управления экономики и технического развития, а также на сокращение отчислений на социальное страхование, 330 млн. крон – на специальные меры в области инфраструктуры и 250 млн. крон – на субсидии на повышение занятости¹⁰.

9.3. Цели и инструменты современной региональной политики

При вступлении в ЕС в 1995 г. Швеции удалось добиться определенных льгот от ЕС в области региональной политики, которая дополнила региональную политику, проводившуюся странами-членами. Учитывая то, что Швеция большая по территории, но малонаселенная страна и в северной части очень суровый климат, для Швеции было важно, чтобы ЕС признал, что малонаселенные и холодные районы в Северной Европе также имеют право на региональные субсидии. В результате переговоров ЕС ввел новый вид субсидий для местностей с плотностью населения менее 8 человек на 1 кв. км. Почти половина территории Швеции – ее западная и северная части – соответствовали условиям таких субсидий, которые составили за 1995–1999 гг. около 2 млрд. крон¹¹.

Помимо этого, Швеция получила возможность воспользоваться уже существующими видами региональных субсидий ЕС. В общей сложности Швеция получала в течение первых пяти лет своего пребывания в ЕС ежегодные субсидии из структурных фондов ЕС в размере 2,4 млрд. крон, которые предоставлялись в первую очередь менее

¹⁰ Ibid.

¹¹ С введением евро курс шведской национальной валюты колеблется в районе 8,4–9,3 крон за евро.

развитым и малонаселенным частям страны (см. табл. 9.2). Однако ни одна из частей Швеции не считалась настолько бедной, чтобы получать специальную материальную помощь из Фонда сплочения, которая шла в основном в страны Южной Европы.

Таблица 9.2

Финансирование региональной политики в Швеции в 1995–1999 гг.

Название направления политики	Ассигнования, млрд. крон			Содержание мероприятий региональной политики
	ЕС	правительство Швеции	частное	
«цель 2»	1,4	около 5,4		Структурная перестройка районов с высокой безработицей – северного побережья Норрланда, побережья Онгерманланда, Бергслagens, Фюрстада и части Блекинге (общее население 965 тыс. чел.)
«цель 3»	3,0	3,6	–	Поддержка безработных, длительное время не имеющих работу, и молодежи
«цель 4»	1,5	1,4	2,3	Помощь на образование, переподготовку и повышение квалификации при закрытии или перепрофилировании предприятий
«цель 5а»	1,7	2,5	2,7	Поддержка сельского и лесного хозяйства, рыболовства
«цель 5b»	1,2	2,6	2,4	Поддержка сельских районов в Вестерботтене, Евлеборге, Даларне, Западной и Юго-Восточной Швеции, на острове Готланд путем диверсификации их экономики (общее население 750 тыс. чел.)
«цель 6»	2,1	2,0	1,3	Поддержка северных территорий – лэн Эмтланд, наиболее редкоселенные части лэнов Норрботтен, Вестерботтен, Вестерноррланд, Евлеборг, Даларна и Верmland (общее население 450 тыс. чел.)

Рассчитано по: Современная Европа. 2008. №2. С. 81–82.

Планы регионального развития предоставлялись Еврокомиссии и затем они обсуждались ею вместе с правительством Швеции. Решение о том, какие регионы и в каком объеме получают помощь, принималось на уровне ЕС.

Примерно 9% средств структурных фондов ЕС использовались на так называемые инициативы Сообщества, действующие с 1988 г., для особых мер в некоторых приоритетных областях. В 1994–1999 гг. такими областями были трансграничное сотрудничество, развитие сельских районов, наиболее отсталые регионы, занятость и человеческие ресурсы, сдвиги в промышленности, кризисные городские районы и рыболовство. В рамках этих инициатив в 1995–1999 гг. Швеция получила из ЕС около 1,1 млрд. крон. В зависимости от вида программ доля ЕС в помощи составляла от 25 до 75% совокупных расходов. Остальная часть финансировалась государством и частным сектором.

Несмотря на значительное (до трех) формальное сокращение целей региональной политики ЕС в 2000–2006 гг., специфика ее реализации на территории Швеции мало изменилась. В рамках «цели 1» продолжилась поддержка северной части страны (ранее относившихся к «цели 6»). На программу Северного (Верхнего) Норрланда структурные фонды ЕС выделили более 3,5 млрд. крон при общем бюджете региональной программы на уровне почти 10 млрд. крон. На вторую программу, охватывавшую Средний Норрланд и части всех трех лэнов Северной Средней Швеции, при общем бюджете в 9 млрд. крон Евросоюз выделил около 3,5 млрд. крон. В рамках «цели 2» в указанный период осуществлялась поддержка в основном районов Швеции, относившихся в 1995–1999 гг.

к «цели 2» и «цели 5b» – островов на юго-востоке, депрессивных районов Бергслеген и Фюрстад, других территорий в центре и на юге страны. Общий бюджет четырех соответствующих программ составил свыше 13 млрд. крон, в том числе около 4 млрд. крон – ассигнования из структурных фондов ЕС. Направлялись средства ЕС и по другим направлениям, в частности, небольшие ассигнования поступали для реализации специальных инициатив «Интеррег» (9 программ приграничного и трансграничного сотрудничества) и «Урбан» (проект в городе Гётеборг). В результате в среднем в год Швеция получала ощутимо больший вклад ЕС в финансирование региональной политики, чем сразу после вступления страны в Евросоюз¹².

На основе целей политики сплочения и пересмотренных приоритетов Лиссабонской стратегии Европейский совет установил три цели региональной политики ЕС на период 2007–2013 гг.: «конвергенция», «региональная конкурентоспособность и занятость», «европейское территориальное сотрудничество» (которые также поглотили ранее существовавшие специальные инициативы). В течение этого периода средства будут выделяться для шведских регионов по программам в рамках второй и третьей цели.

В связи с пересмотром Лиссабонской стратегии в марте 2005 г. каждое государство-член должно было в качестве первого шага разработать план мероприятий по содействию росту и занятости на период 2006–2008 гг. Пересмотренный план мероприятий был представлен в риксдаг и Еврокомиссию 28 ноября 2006 г. Этот план демонстрирует политику правительства, которая создаст основу для долгосрочного устойчивого экономического развития, и в нем детализируется большое количество мер с целью претворения этой политики в жизнь.

Шведская национальная стратегия региональной конкурентоспособности, предпринимательства и занятости на период 2007–2013 гг. дополняет шведский план мероприятий путем выявления приоритетов и основных направлений региональной конкурентоспособности, предпринимательства и занятости, которые также способствуют достижению целей Лиссабонской стратегии.

На основе проблем, стоящих перед Швецией и ее регионами, правительство установило следующие национальные стратегические приоритеты в области региональной конкурентоспособности, предпринимательства и занятости: инновации и обновление, повышение квалификации рабочей силы, доступность и стратегическое трансграничное сотрудничество. Особое внимание должно уделяться редкоселенным районам в Северной Швеции и городам. Эти приоритеты охватывают все регионы, но должны соответствовать региональным и местным условиям. Они требуют улучшения координации деятельности различных секторов¹³.

Инновации и обновление. Региональная конкурентоспособность должна повышаться путем роста потенциала в области инноваций и обновления. Правительство выделило два особо важных направления: инновационная среда и предпринимательство. В настоящее время инвестиции компаний направляются в те регионы и страны, которые предлагают наилучшие условия. Для адаптации к ужесточающейся международной конкуренции компании должны разрабатывать новые товары, услуги и производственные методы. Шведский потенциал в области инноваций уже очень высок, поэтому необходимо добиваться большей отдачи от новых разработок. Вместе с тем шведская система инноваций не всегда способна обеспечить внедрение высококачественных результатов исследований и патентов в новые компании и стимулировать рост занятости. Это особенно важно для малых и средних предприятий.

Для успешной конкуренции малых шведских компаний со значительно более крупными фирмами на мировом рынке им необходима более тесная кооперация с целью выполнения заказов с большим объемом продукции и большая гибкость, чем у их более крупных конкурентов. Ведь углубление специализации, с одной стороны, повы-

¹² См.: Regional Development Programmes 2000–2006. Sverige (http://ec.europa.eu/regional_policy).

¹³ См.: A National Strategy for Regional Competitiveness, Entrepreneurship and Employment 2007–2013. P. 10.

шает инновационный потенциал и конкурентоспособность компаний и регионов, а с другой, усиливает уязвимость регионов и требует большего их взаимодействия.

Предпринимательство и обновление тесно связаны между собой. При этом в Швеции недостаточно собственников и растущих компаний. Для реализации потенциала экономического роста по всей стране люди должны открывать свое дело независимо от места своего нахождения, а ведь местные и региональные условия предпринимательства имеют заметные различия в структуре промышленности, традициях предпринимательства и отношениях к нему. Поэтому существуют заметные региональные различия в Швеции при создании новых фирм, что особенно важно в регионах с ограниченной и односторонней структурой промышленности.

Повышение квалификации рабочей силы. В глобальной экономике доступ к знаниям в широком смысле становится исключительно важным конкурентным преимуществом для регионов. Повышается роль обучения на протяжении всей жизни, поскольку постоянное обновление производства, технологий и навыков требует от трудящихся совершенствования своих профессиональных навыков на постоянной основе.

Рекомендации Европейского совета в отношении Швеции включают улучшение условий труда с целью сокращения числа отсутствующих на работе по болезни, лучшей интеграции на рынке труда таких «слабых» групп, как иммигранты и молодежь, и устранение препятствий в разрыве знаний между предложением и спросом на рабочую силу. Шведское правительство согласно с этими выводами.

Система образования и доступ к знаниям способствуют долгосрочному экономическому росту, повышению производительности труда и занятости. Высокое по мировым меркам качество высшего образования является целью не только для отдельных институтов, но и для регионов. Мобильность исследователей и студентов является частью глобальной экономики. Важны для регионального развития и краткосрочные профессиональные курсы. Во многих отношениях Швеция уже имеет хорошо подготовленную рабочую силу, но быстрое технологическое развитие означает необходимость постоянного совершенствования ее знаний и навыков. Необходимы также некоторые изменения в политике государства на рынке труда.

Доступность. Глобальная и в определенной степени европейская доступность естественно ниже для такой периферийной страны, как Швеция, несмотря на развитую транспортную систему. Однако во многих регионах страны доступность рабочих мест, центров розничной торговли, услуг и социальных контактов относительно высока, несмотря на большие расстояния. Тем не менее в Швеции много регионов с небольшими местными рынками труда, более тесную связь между ними может обеспечить укрупнение регионов. Оно может уменьшить уязвимость региона и позволит достичь большей специализации, что очень важно для повышения конкурентоспособности. Укрупнение регионов включает расширение не только местных рынков труда, но и возможностей получения услуг и подготовки.

Важную роль в этом процессе играет развитие транспортной сети. В рамках деятельности ЕС по созданию трансъевропейских сетей, которые включают автомобильные и железные дороги, аэропорты, порты, внутренние водные и морские пути, из 30 проектов Швеция участвует в трех: мост через Эресунн (завершен в 2000 г.), Северный треугольник и Балтийские морские пути. Шведские приоритеты в Северном треугольнике входят в рамки национального долгосрочного планирования строительства автомобильных и железных дорог в течение 2004–2015 гг. Большая часть шведских инициатив связана с улучшением доступности в городах и сообщения между городами, например, строительством железнодорожного туннеля в Мальмё, железнодорожной линии вдоль западного побережья между Мальмё и Гётеборгом и дороги Е6 через Бохюслэн. Проект Балтийских морских путей нацелен на повышение эффективности морского транспорта путем развития инфраструктуры в виде ледоколов, информационных систем, инфраструктуры портов и сообщения с портами как с наземной, так и морской стороны. Доступность улучшается и благодаря информационным технологиям, которые уменьшают расстояния как внутри Швеции, так и между странами.

Стратегическое трансграничное сотрудничество. Это сотрудничество может принимать разные формы. Одним из первых примеров стало введенное еще в 1950-х годах свободное перемещение рабочей силы в рамках северных стран. Есть и много современных примеров пограничного сотрудничества. Международные контакты всегда существовали на местном и региональном уровнях в Швеции, но в последние десятилетия масштаб и концентрация трансграничного сотрудничества изменились. Такие важные изменения, как распад СССР, усиление глобализации и членство Швеции в ЕС создали совершенно новые условия для международной деятельности. Традиционные виды сотрудничества в виде городов-побратимов и породненных областей во все большей степени заменяются деятельностью, нацеленной на развитие. Трансграничное сотрудничество теперь скорее рассматривается как важная часть регионального развития, чем отдельный вид деятельности. Сотрудничество с регионами других стран является одним из путей усиления способности региона использовать перемены, происходящие в мире.

Предпосылки экономического роста могут быть улучшены в результате трансграничного сотрудничества, то есть посредством хорошо функционирующего трансграничного рынка труда. Разница в спросе и предложении на рабочую силу может лучше выравниваться, когда экономическое развитие происходит успешнее по одну сторону границы. Например, 13 тыс. чел., проживающих в Швеции, ежедневно ездят на работу через границу в Норвегию. Это означает, что людям предложен широкий выбор возможностей для проживания, образования, работы, досуга. То же самое относится и к развитию пограничных городов Хапаранда в Швеции и Торнио в Финляндии, которые в значительной степени слились на берегах реки Турнеэльвен. Этот район характеризуется развитым сотрудничеством в области совместного использования услуг и образования. Это имеет большое значение для всего региона вокруг Ботнического залива и Баренцева региона. Другим примером пограничного региона с широким трансграничным сотрудничеством является Эресунн. Открытие в 2000 г. моста через одноименный пролив изменило возможности для жителей этого региона с точки зрения трансграничного сотрудничества. В настоящее время 9 тыс. чел. ежедневно ездят через пролив в соседнюю страну на работу или получать образование.

Редконаселенные регионы в Северной Швеции и условия жизни в городах. Помимо выделенных выше приоритетов правительство Швеции уделяет особое внимание как положению в Северной Швеции, так и условиям жизни в городах и роли городов в повышении региональной и национальной конкурентоспособности. Особые условия экономического, социального и экологического развития сельских районов отражены прежде всего в стратегии сельского развития.

Условия развития в северной части Швеции уникальны для Западной Европы. Сочетание исключительно низкой плотности населения, больших расстояний и холодного климата сдерживает развитие динамичной промышленности и конкурентоспособность в этих регионах. В последние годы инвестиции были нацелены на использование имеющегося потенциала этих районов, например, в области туризма. В рамках ЕС специфические условия северных частей Швеции и Финляндии были отражены в Договоре о вступлении Швеции и Финляндии. В силу упомянутых выше условий северные страны получили дополнительное финансирование с целью повышения региональной конкурентоспособности и занятости. В новых направлениях региональной поддержки на период 2007–2013 гг. Еврокомиссия предоставляет Швеции определенные возможности использования различных форм поддержки. В районах с низкой плотностью населения (менее 12,5 жителей на 1 кв. км) по-прежнему могут предоставляться транспортные субсидии. Дополнительные виды поддержки могут также предоставляться в районах с исключительно низкой плотностью населения (менее 8 жителей на 1 кв. км).

Наконец, большое внимание уделяется и устойчивому росту городов и пригородов вокруг крупнейших городов. Проблемы городов необходимо рассматривать в региональном контексте и включать в программы регионального развития.

Согласно постановлению 2003:595 о региональном развитии разрабатываются программы, которые должны стать стратегиями устойчивого регионального развития на

основе целостного взгляда на долгосрочное развитие лэна. Эти программы нацелены на координацию различных инициатив. Работа по созданию таких программ началась в 2004 г. Их реализация показывает, что половина выделенных финансовых средств поступает из государственного сектора через политику на рынке труда, регионального развития, в области экономики, культуры и транспорта. Правительство уверено, что программы регионального роста завоевали твердую региональную поддержку, сосредоточившись на создании условий устойчивого роста для промышленности.

В целях содействия региональной конкурентоспособности, предпринимательству и занятости в Швеции была создана программа национального структурного фонда для ЕСФ и 8 программ региональных структурных фондов для ЕФРР. Реализация инициатив этих двух фондов ЕС будет координироваться путем тесного сотрудничества между властями, отвечающими за управление этими фондами и осуществляющими выплаты, а также в рамках партнерских отношений структурных фондов на региональном уровне.

В течение программного периода 2007–2013 гг. Швеция получит примерно 13 млрд. крон на повышение региональной конкурентоспособности и занятости (приблизительно 7,4 млрд. крон из ЕФРР и около 5,5 млрд. крон из ЕСФ) и около 2 млрд. крон на территориальное сотрудничество¹⁴.

Политика на рынке труда является ключевой стороной экономической политики и основана на национальных приоритетах. Это совпадает со стратегией ЕС в области занятости и деятельностью ЕСФ и учитывалось при создании программы национального структурного фонда на период 2007–2013 гг., которая будет охватывать всю Швецию.

Региональные программы будут финансироваться из ЕФРР и государственного бюджета. В будущем предполагается также частное совместное финансирование, которое, однако, не сможет заменить государственное софинансирование. Эти программы нацелены на сотрудничество между лэнами и создаются большим числом участников на региональном и местном уровнях и основаны на существующем сотрудничестве в сфере программ регионального роста и программ структурных фондов (см. табл. 9.3).

Таблица 9.3

Региональные программы в Швеции на период 2007–2013 гг.

Регион	Лэны	Финансирование, млн. крон
Верхний Норрланд	Норрботтен, Вестерботтен	1 922
Северная Средняя Швеция	Евлеборг, Даларна, Верmland	1 545
Средний Норрланд	Емтланд, Вестерноррланд	1 399
Восточная Средняя Швеция	Уппсала, Сёдерманланд, Эребру, Вестманланд, Эстергётланд	641
Южная Швеция	Сконе, Блекинге	559
Смоланд и острова	Кальмар, Крунуберг, Йёнчепинг, Готланд	534
Западная Швеция	Вестра-Гёталанд, Халланд	503
Стокгольм	Стокгольм	297

Рассчитано по: A National Strategy for Regional Competitiveness, Entrepreneurship and Employment 2007–2013. P. 36–37.

Средства из ЕФРР будут поступать в соответствии с критериями – населением, безработицей, уровнем занятости, уровнем образования, плотностью населения и ВВП – на основе выделения Швеции финансовых средств Еврокомиссией. Они включают дополнительные средства для четырех северных лэнов из-за их исключительно низкой плотности населения, решение о которых было принято главами государств и правительств в декабре 2005 г. Они составляют примерно 35 крон на душу населения в год или в сумме 1,9 млрд. крон. Это финансирование будет распределено между Верхним

¹⁴ Ibid. P. 33.

(Северным) и Средним Норрландом. В рамках программ региональных структурных фондов, которые включают три крупнейших города Швеции, особый приоритет отдается созданию инвестиций в этих городах.

Основными компонентами организационной структуры для выполнения программ являются две управляющие властные структуры, восемь совместных структурных фондов и контролирующие комитеты. Управление экономики и технического развития (*NUTEK*) и Шведский совет ЕСФ, как уполномоченные ЕС организации по управлению средствами ЕФРР и ЕСФ, располагаются в каждом регионе, где действуют программы структурных фондов. В каждом таком регионе действуют и совместные структурные фонды, основной задачей которых является отдавание приоритетов проектам в рамках реализуемых программ. В них входят назначенные представители соответствующих коммун и ландстингов, организаций рынка труда, правлений лэнов, заинтересованных групп и ассоциаций. В Верхнем и Среднем Норрланде в их число входят представители парламента саамов. Правительство назначает председателей этих фондов, а также контролирующие комитеты.

В рамках национальной государственной поддержки торговли и промышленности в течение периода 2000–2006 гг. 15,9% населения Швеции проживали в зонах помощи, которые делились на зоны А и В. В декабре 2005 г. Еврокомиссия приняла новые руководящие направления региональной поддержки на период 2007–2013 гг. и изложила свои критерии отбора регионов для включения их в зоны помощи для стран-членов. В соответствии с ними в Швеции теперь в зонах помощи оказалось 15,3% населения. Эта цифра основана на доле населения в зонах с низкой плотностью населения, а также включает определенные зоны с низким ВРП и высокой безработицей.

В новом программном периоде 17 из 21 лэна Швеции могут получать помощь в рамках трансграничного сотрудничества. Это означает, что еще 7 лэнов теперь будут получать помощь по сравнению с предыдущим программным периодом. Это результат введения «правила 150 км», которое устанавливает, что прибрежные регионы, которые находятся на расстоянии до 150 км от ближайшего побережья, имеют право на получение помощи. Трансграничными программами в Швеции на период 2007–2013 гг. являются: Север, Ботния–Атлантика, Швеция–Норвегия, Центральная Балтика, Эресунн–Каттегат–Скагеррак и Южная Балтика.

В рамках цели «европейское территориальное сотрудничество» Швеция получает 2,1 млрд. крон, в том числе 225 млн. крон на транснациональное сотрудничество и 1875 млн. крон на трансграничное сотрудничество. Устав региональных фондов позволяет переводить до 10% этих средств из одной в другую форму сотрудничества. В свете получения Швецией значительных ресурсов на трансграничное сотрудничество правительство намерено воспользоваться своим правом перевести 10% ресурсов, выделенных на трансграничное сотрудничество, в транснациональные программы. Тем самым на трансграничные программы будут направлены 1676 млн. крон, а на транснациональные программы – 414 млн. крон, которые будут распределены следующим образом: 250 млн. крон на программу Балтийского моря, 101 млн. – на программу Северного моря и 63 млн. – на программу Северной периферии.

За несколько десятилетий активного проведения региональной политики Швеция накопила значительный опыт в этой сфере. Он позволил стране не только адаптироваться к специфике региональной политики, проводимой в рамках ЕС, но и способствовать ее трансформации, учитывающей нужды экономически благополучных, но расположенных на периферии Европы северных стран. В результате основные издержки от вступления в Евросоюз менее развитых восточноевропейских государств понесли скорее страны Южной Европы, тогда как программа, принятая в Швеции на 2007–2013 гг., оказалась самой масштабной из всех до этого существовавших. Это позволит стране эффективнее справиться с новыми внешними и внутренними вызовами – прежде всего обострением конкуренции в мировой экономике и негативными демографическими процессами в самой Швеции.

Глава 10. Финляндия: раскрытие экономического потенциала каждого региона

Для Финляндии региональная экономическая политика исключительно важна из-за периферийного положения на Севере Европы, дальних расстояний, самой низкой в ЕС плотности населения, сурового климата, ограниченности природно-сырьевых ресурсов. Вызовы современности, связанные с глобализацией и быстрым старением населения, выдвигают перед региональной политикой новые задачи. Достижение общенациональных целей укрепления международной конкурентоспособности и улучшения благосостояния страны в современных условиях невозможно без повышения эффективности управления региональным развитием с тем, чтобы каждый регион Финляндии был способен задействовать в полной мере свой экономический потенциал. Поэтому региональная политика Финляндии фокусируется не только на развитии беднейших территорий, но и на улучшении экономического поведения каждого региона и тем самым является ключевым элементом экономической и социальной стратегии правительства. Сегодня решать эти задачи Финляндия может, в том числе задействуя механизмы перераспределения средств через структурные фонды ЕС в рамках единой региональной политики. Финская и наднациональная региональная политика образуют единое целое.

10.1. Региональное развитие: история и современность

Деление регионов Финляндии на «развитые» и «слабо развитые» в современных условиях весьма относительно. Только за 2000–2005 гг. показатель ВВП на душу населения в Финляндии вырос на 3 тыс. евро – до 29,96 тыс.¹ Средний национальный уровень ВВП на душу населения примерно на 15% выше, чем в ЕС. Поэтому даже самая отстающая провинция Кайнуу (20,16 тыс. евро на душу населения) с показателем 77,5% от среднего по ЕС уровня уверенно обходит некоторых новичков Евросоюза. Вместе с тем, несмотря на заметный рост уровня жизни населения по всей Финляндии, в 17 из 20 провинций Финляндии ВВП на душу населения ниже среднего по стране уровня. Наиболее развиты Южная и Западная Финляндия, а также Аландские острова. ВВП на душу населения беднейших регионов вдвое ниже, чем в богатейшей части страны – провинции Уусимаа, к которой относится столичный регион (см. табл. 10.1).

Эти различия не являются недавним феноменом. Прибрежные южные и юго-западные области Финляндии исторически были более развитыми, нежели остальные части страны. Они имели более мягкие природно-климатические условия для жизни населения и благоприятное географическое положение для связей с развитыми странами Европы, важными для Финляндии как рынки сбыта специализированной продукции и источники сырья и необходимых готовых изделий. Еще в конце XVIII в. здесь создались условия для формирования буржуазных отношений и промышленности в силу складывавшихся десятилетиями производственных и торговых связей со Швецией, в состав которой Финляндия входила до 1809 г. Так, в Южную Финляндию ввозилась шведская железная руда для переработки на созданных на шведские капиталы мануфактурных предприятиях². Южные и юго-западные области оставались ядром индустриализации и экспортной торговли, развития социальной инфраструктуры и сферы услуг и в период вхождения в состав Российской империи, где Финляндия пользовалась административной и экономической автономией, создававшей благоприятные условия для развития.

Высвобождение лесопиления от сковывавших его регламентаций обусловило бурное развитие отрасли, оказавшей сильное влияние на все стороны экономической и социальной жизни Финляндии на много лет вперед. Снятие ограничений на строительство паровых лесопилок и высокий спрос на лесоматериалы в Западной Европе привели к формированию крупных центров лесопиления, а затем и целлюлозно-бумажного про-

¹ См.: Bruttokansantuote asukasta kohden maakunnittain 2001–2005 (<http://www.sm.fi/tilastot>).

² См. подробнее: *Лайдинен А.П.* Развитие капитализма в промышленности Финляндии. – Л., 1979.

изводства вблизи экспортных гаваней – в устьях рек Кюми и Кокемяенйоки на побережье Финского залива и в бассейне реки Оулу на побережье Ботнического залива³. Подобно лесопилению, целлюлозно-бумажная промышленность сразу развивалась как экспортное производство, причем ориентированное в основном на российский спрос⁴.

Таблица 10.1

ВВП на душу населения в провинциях Финляндии в 1996–2005 гг.

Губернии и провинции (созданные в 1997 г. укрупненные губернии отличаются по составу от регионов NUTS 2-го уровня, которые их окончательно заменяют в 2010 г. См. Приложение, табл. 3)	ВВП на душу населения, 1996		ВВП на душу населения, 2001		ВВП на душу населения, 2005	
	евро	%	евро	%	евро	%
Вся Финляндия	16 655	100	26 944	100	29 958	100
1. Южная Финляндия:						
Уусимаа	22 749	136	38 063	141	40 943	136
Итя-Уусимаа (Восточная Уусимаа)	15 854	95	24 370	90	30 444	101
Канта-Хяме	14 964	89	21 592	80	24 807	82
Пяйят-Хяме	14 903	89	22 043	81	24 355	81
Кюменлааксо	16 543	99	27 948	103	28 908	96
Этеля-Карьяла (Южная Карелия)	15 317	91	26 208	97	27 209	90
2. Западная Финляндия						
Варсинайс-Суоми (собственно Финляндия)	15 978	95	24 446	90	28 474	95
Сатакунта	15 823	95	25 415	94	26 753	89
Пирканмаа	15 732	94	25 961	96	29 135	97
Кески-Суоми (Центральная Финляндия)	14 596	87	23 308	86	24 756	82
Этеля-Похьянмаа (Южная Похьянмаа)	12 410	74	18 852	69	21 856	72
Похьянмаа	16 489	99	24 962	92	27 497	91
Кески-Похьянмаа (Центральная Похьянмаа)	13 048	78	20 802	77	24 050	80
3. Восточная Финляндия						
Этеля-Саво (Южное Саво)	12 144	72	18 955	70	22 555	75
Похьойс-Саво (Северное Саво)	13 723	82	20 843	77	23 697	79
Похьойс-Карьяла (Северная Карелия)	12 394	74	19 631	72	22 399	74
4. Оулу						
Кайнуу	11 740	70	18 679	69	20 347	67
Кески-Похьянмаа (Северная Похьянмаа)	14 432	86	21 501	79	27 103	90
5. Лапландия						
Лаппи (Лапландия)	13 814	82	22 288	82	24 266	81
6. Аландские острова						
Аландские острова	20380	122	37 266	138	36 689	122

Источник: Tilastokeskus (<http://www.tilastokeskus.fi>).

Совершенствование технологии выплавки металла имело следствием быстрое развитие в Восточной Финляндии второго района металлургии, специализировавшегося на производстве чугуна из низкосортной озерно-болотной руды, запасы которых в Финляндии были почти безграничны. Вступление в действие в 1856 г. Сайменского канала позволило вывозить дешевым водным путем продукцию в первую очередь в Петербург.

В 1884 г. в Финляндии была составлена первая промышленная статистика, из которой ясно просматривалась односторонняя региональная концентрация производства. Хотя численность населения четырех южных губерний Уусимаа, Турку и Пори, Хяме и

³ См. подробнее: Суни Л.В. Очерк общественно-политического развития Финляндии – 50–70-е годы XIX в. – Л., 1979.

⁴ См. например: Joustela K. Suomen Venäjän-kauppa autonomian ajan alkupuoliskolla vv.1809–1865. – Helsinki, 1963; Pihkala E. Suomen Venäjän-kauppa vv. 1860–1917. – Helsinki, 1970; Суни Л.В. Финляндско-русские торговые отношения во второй половине XIX века (1858–1885). – Тарту, 1963.

Выборг была такой же, как в четырех губерниях Восточной и Северной Финляндии, 3/4 рабочих мест промышленности было сосредоточено на юге. По данным промышленной статистики за 1910 г., почти 80% крупнейших компаний располагались в южном регионе. Хотя они составляли всего 5% общего количества компаний, на них было занято почти 60% промышленной рабочей силы⁵. В то же время промышленность, работавшая на внутренний рынок, размещалась более равномерно в соответствии с региональным распределением населения. В 1910 г. 47% мелких компаний размещалось в четырех наименее индустриализированных губерниях Восточной и Северной Финляндии.

Разрыв связей с российским рынком в начале XX в. привел к одностороннему развитию финской промышленности с упором на лесопереработку, ориентированную исключительно на западные рынки. Рост объемов производства в лесопилении и капиталоемкой целлюлозно-бумажной отрасли не требовал большого прироста рабочей силы, но нуждался в постоянном наращивании заготовки сырья. Другие отрасли развивались медленно и лишь под влиянием внутреннего спроса, испытывая конкуренцию со стороны импорта. Следствием этого процесса было сохранение значительного аграрного сектора, характерное для аграрного общества относительно равномерное распределение населения по разным частям страны, замедленная урбанизация. Земельная реформа, проводившаяся в 1918–1936 гг., одной из целей которой было расселение безземельных крестьян и наделение их участками земли, еще больше расплыла население по лесным окраинам и привела к созданию резерва рабочей силы для лесного хозяйства.

Исключительно односторонняя структура промышленного производства и экспорта в межвоенный период закрепляла перекосы в региональном развитии. Промышленность в основном была сконцентрирована на южном и юго-западном побережье, в регионе Хяме, в устьях рек Кюмийоки и Вуокса. Эти области так и назывались – Промышленная Финляндия. В 1927–1938 гг. на четыре южные губернии пришлось 92% прироста всей промышленной рабочей силы. Остальные части страны были зоной сельского и лесного хозяйства, с редкими островками перерабатывающих производств и областными центрами, где размещались органы местного управления и предприятия сферы услуг. Индустриализация развивающихся районов происходила настолько медленно, что только в 1950 г. доля рабочих мест в промышленности достигла там того уровня, который был отмечен в Южной Финляндии еще в 1890 г.⁶

В послевоенный период произошли большие изменения. Финская экономика подверглась радикальной структурной трансформации. Доля сельского и лесного хозяйства в ВВП сократилась с четверти в 1940 г. и 1950 г. до 3% в 2005 г. Доля промышленности резко выросла с примерно 30% в 1940 г. до 40% в 1950 г. и, следуя мировым тенденциям, в 1980–2005 гг. сократилась вновь до трети ВВП, но уже иного качественного наполнения. Роль сферы услуг возросла почти вдвое с 34,5% в 1950 г. до 65% в 2005 г. Статистика отражает такую направленность изменений по всем губерниям и провинциям.

Выплата военных репараций Советскому Союзу в конце 40-х годов и последующая торговля с СССР вплоть до начала 90-х годов на основе пятилетних клиринговых соглашений гарантировали финской промышленности стабильный рынок сбыта и стимулировали ее диверсификацию. В определенной мере это способствовало и расширению производственного профиля развивающихся регионов Финляндии. С одной стороны, количественно там преобладали мелкие предприятия, обслуживавшие непосредственно узкий местный рынок. С другой стороны, развивалась крупная капиталоемкая тяжелая промышленность – горнодобывающая, энергетическая, металлургическая, деревообрабатывающая, опиравшаяся на местную сырьевую базу⁷.

За разработку сырьевых и энергетических ресурсов периферийных районов в значительной степени отвечало государство – так, например, государственный концерн «Раутаруукки» расширил при содействии СССР металлургический комбинат в местечке

⁵ См.: *Kiljunen K.* 80-luvun aluepolitiikan perusteet. – Helsinki, 1979. S. 59, 61, 80.

⁶ Ibid. S. 72.

⁷ Ibid. S. 94–101.

Раахе вблизи г. Оулу. Однако их более глубокая переработка и использование были сконцентрированы в основном в Южной Финляндии.

Трудовые ресурсы для растущей промышленности и сферы услуг в избытке предоставляли аграрные регионы, где механизация работ резко снизила потребность в рабочей силе. Достижение в 60–70-е годы поколением послевоенного «беби-бума» трудоспособного возраста стало дополнительным импульсом волны «великого переселения» из аграрных областей в промышленные и административные центры, а также массовой эмиграции рабочей силы в Швецию при переизбытке ее предложения в Финляндии.

Период 70–80-х годов был отмечен относительно равномерным развитием регионов. Финское государство всеобщего благосостояния стремилось обеспечить более сбалансированную региональную структуру, оказывая мощную поддержку развитию университетских городов и административных центров провинций и коммун. Распространившиеся еще в конце 60-х годов идеи о создании специальных районов – «научных инкубаторов», где ученые могли бы свободно заниматься исследованиями, и куда целенаправленно обращались бы компании, желающие найти им практическое применение, а впоследствии популярные идеи Стэнфордского университета о Силиконовой долине как форме объединения усилий науки и бизнеса нашли воплощение в создании технологических деревень. Такая технологическая деревня в Оулу стала «Силиконовой долиной Севера», придав мощный импульс развитию города и его окрестностей⁸.

С замедлением роста занятости в традиционных промышленных регионах в Финляндии, подобно другим европейским странам, появилась проблема депрессивных территорий, которая отчасти размыла границы так называемой Промышленной Финляндии. Это вызвало отток населения из промышленных агломераций юго-восточной Финляндии (таких как Иматра и Котка), а затем и западной (например, Пори) в более успешные центры, а также небольшие города и развивающиеся регионы, где индустриализация еще продолжалась. Однако агломерация Хельсинки росла самыми быстрыми темпами.

Хозяйственное развитие в 90-годы в Финляндии было отмечено самым глубоким за всю историю страны экономическим кризисом в начале десятилетия и последовавшим за ним длительным периодом подъема на волне мощного роста электронной промышленности, продукция которой, в отличие от традиционных финских отраслей, представляла наиболее быстро развивающийся сегмент мирового рынка. Одновременно с тем, как «финское экономическое чудо» занимало все больше места в заголовках мировой экономической прессы, региональные диспропорции усиливались. Экономический рост в 1994–2000 гг. был наиболее быстрым (6,5% при средних по стране 5%) в провинциях Уусимаа, Варсинан-Суоми, Пирканмаа и Похьойс-Похьянмаа, где было сосредоточено производство телекоммуникационного оборудования, а именно в Хельсинки, Салло, Тампере, Йювяскюля и Оулу. В остальной Финляндии ВВП рос медленнее (3% в год)⁹. Если в 1995 г. эти четыре провинции производили 54,3% добавленной стоимости, то в 2000 г. уже 58,1%, причем Уусимаа обеспечивала свыше 1/3 ВВП страны.

Успехи электронной промышленности повлияли на занятость как напрямую, так и косвенно – через рост трудоемких отраслей, таких как строительство и сфера услуг. Спрос на рабочую силу в указанных четырех провинциях увеличивался в среднем на 2 проц. пункта в год быстрее, чем в регионах с низкими темпами экономического роста. Численность населения росла там на 1% в год, в то время как в регионах низких темпов экономического роста население начало сокращаться из-за миграции с середины 90-х годов. На фоне мощного хозяйственного подъема усилились региональные различия в уровне безработицы, которая после кризиса была исключительно высокой по всей стране. Если в 1990 г. средний показатель по Финляндии составлял 3,2%, а худшей ситуация была в провинциях Похьойс-Карьяла и Кайнуу, где безработица достигала 6%, то уже в 1995 г. в целом по стране ее уровень превысил 15%. Самое неблагоприятное положение сложилось в Кайнуу (22,4%), Лаппи (21,2%), Похьойс-Карьяла (20%) и Пяйят-Хяме

⁸ См.: Oulun Teknologiakylä 1980–1988. Miten syntyi Oulu-ilmiö? SITRA Sarja A 88. – Oulu, 1988. S. 1–15.

⁹ См.: Rantala O. Avainklustereiden alueellinen työllisyyskehitys 2002–2006 // Suhdanne. 2002. №3. S. 96.

(18,3%). Однако даже в Уусимаа и Итя-Уусимаа безработица достигала соответственно 12% и 11,7%. К 2006 г. показатель по стране снизился ровно вдвое – до 7,7% (хотя структурная безработица осталась высокой), но контрасты между регионами сохранились – от 3,6% в Итя-Уусимаа до 17,1% в Кайнуу¹⁰.

Разница в темпах экономического роста отразилась также на покупательной способности домохозяйств и экономике коммун. В конце 90-х годов в провинциях с быстрым экономическим ростом доходы домохозяйств и налоговая база коммун росли быстрее, чем в «отстающих». Если в целом по стране за 1995–2000 гг. располагаемые доходы домохозяйств выросли на 30,6%, то в Уусимаа – на 56,2%. На 30–32% вырос показатель на Аландских островах, в Варсинайс-Суоми, Похьойс-Похьянмаа и Итя-Уусимаа, тогда как лишь на 10,1% в Кайнуу и 11,1% в Лаппи. В следующие 5 лет контрасты сократились, но лидеры и аутсайдеры остались в основном те же¹¹.

В нынешнем столетии на фоне скромных темпов экономического роста происходило выравнивание показателей регионального развития. ВВП на душу населения в Восточной Финляндии и некоторых других отстающих областях за 2001–2005 гг. вырос больше, чем в среднем по стране (см. табл. 10.1). Однако лидерами по динамике стали Итя-Уусимаа и Варсинайс-Суоми. Самым слабым рост оказался в Этеля-Карьяла и Кюменлааксо, на Аландских островах ВВП на душу населения даже сократился (хотя регион по-прежнему уступает только Уусимаа). В результате замедлился процесс миграции населения в крупные города и промышленные центры. Большинство финнов столкнулось с проблемами перенаселения крупных городов: избыточной нагрузкой на сектор социальных услуг (детские сады, школы, медицинские центры) и ростом цен на жилье. Вследствие этого усилилась тенденция переселения людей в пригороды и ближние редкозаселенные коммуны, что становится дополнительным импульсом к их развитию.

Новые вызовы сбалансированному региональному развитию связаны с быстрым старением населения, которое уже стало фактом в ряде коммун, и будет нарастать с каждым годом. 2010 год станет поворотным пунктом: численность населения трудоспособного возраста 15–64 лет начнет сокращаться в связи с достижением многочисленными послевоенными поколениями пенсионного возраста и малочисленностью молодого поколения из-за низкой рождаемости. Наиболее быстро и массово этот процесс будет происходить в столичном регионе, где, по оценкам, к 2025 г. населения в возрасте старше 64 лет будет на 80% больше, чем сейчас. Сбалансированная внутренняя миграция населения и рост иммиграции будут недостаточны для поддержания численности населения трудоспособного возраста на его нынешнем уровне везде, кроме Уусимаа. В провинции Похьойс-Похьянмаа вследствие высокого естественного прироста населения (высокой рождаемости) имеются возможности сохранить численность рабочей силы на нынешнем уровне. С наибольшими трудностями столкнутся компании в Восточной Финляндии и Лапландии. По оценкам, к 2025 г. численность рабочей силы в Восточной Финляндии будет на 20% меньше, чем сейчас. Нехватка рабочей силы будет накладывать ограничения на производство. Прогнозируются наилучшие возможности роста и обеспечения рабочей силой только в таких отраслях сферы услуг, как торговля, туризм, бизнес-услуги, а также здравоохранение и социальные услуги¹².

Новые рамки для регионального развития создают и процессы глобализации. Компании решают проблему оптимизации издержек через дальнейшую интернационализацию деятельности. Менее производительное трудоемкое производство перетекает из Финляндии в другие страны, где рабочая сила дешевле. Это создает дополнительные проблемы для регионов, принимая во внимание еще и тот факт, что Финляндия с точки зрения инвестирования мало привлекательна для иностранного капитала. В этих условиях опора на инновации и «ноу-хау» становится важным фактором реализации конкурентных преимуществ как страны, так и регионов. При этом на четыре наиболее разви-

¹⁰ См.: Suomen tilastollinen vuosikirja 2006. – Helsinki, 2006.

¹¹ См.: Tilastokeskus (<http://www.tilastokeskus.fi>).

¹² См.: Eheyttävän aluepolitiikkaan // Selvitysraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2007. №23. S. 28.

тые провинции: Уусимаа, Варсинан-Суоми, Пирканмаа и Похьойс-Похьянмаа приходится более 80% финских расходов на НИОКР.

Оказалась ли Финляндия в ситуации, когда лишь крупные города в силах справиться с усиливающейся международной конкуренцией, возможно ли только там сформировать достаточную критическую массу и такую среду для деятельности, которая обеспечит успех растущих компаний, конкурирующих на мировом рынке, и университетов, играющих роль мотора наукоемкой экономики? Финские исследователи считают, что успех страны может опираться на более всеохватывающую и многообразную региональную структуру, нежели предполагают идеи централизации, преобладающие в бизнес-кругах, или же одностороннего развития крупных городов, поддерживаемые рядом политиков. Многополюсная региональная структура может стать одним из столпов конкурентоспособности, обеспечивая эффективность экономики и сбалансированное социально-экономическое развитие¹³. Города среднего размера и их окрестности имеют хорошие условия как для развития высокотехнологичных видов деятельности, так и для проживания населения, и должны быть основным объектом региональной политики.

10.2. Этапы становления региональной политики

Региональная политика – органическая часть общей социально-экономической политики. Она направлена на всемерное использование благоприятных и ограничение действия негативных региональных факторов для достижения общих стратегических целей и задач развития страны. Финские эксперты выделяют три основных этапа развития региональной политики страны: 1) региональная политика индустриализации – до середины 1970-х годов; 2) регионально-политическое планирование – с середины 70-х до конца 80-х годов; 3) региональное программирование – с конца 80-х годов¹⁴.

В послевоенный период вплоть до середины 60-х годов региональные аспекты были лишь частью общей социально-экономической политики. Региональное измерение имели и политика занятости, и антициклическая политика, и политика роста. Их эффект на региональном уровне был следствием осуществления целей, не связанных непосредственно с развитием регионов. Тем не менее социально-экономическая политика в некоторой степени учитывала межрайонные различия и стремилась благоприятствовать развитию периферии страны¹⁵. В 50-е и начале 60-х годов принимались краткосрочные программы по сглаживанию региональных различий: расселению безземельного населения и созданию новых хозяйств, субсидированию сельского хозяйства, улучшению инфраструктуры и социальных услуг. Меры разных органов управления, связанные с развитием регионов, были между собой нескоординированы и представляли собой разовые попытки решения отдельных проблем. В более же долгосрочной перспективе государство полагалось на уравнивающее действие рыночных механизмов.

Возникновение непосредственно региональной политики связано с индустриализацией Финляндии. Уже в 50-е годы как ученые, так и политики стали обращать большее внимание на то, что, с одной стороны, без активной политики индустриализации периферийных регионов невозможно ввести в хозяйственный оборот их незадействованные ресурсы, а с другой стороны, индустриализация ведет к усилению региональных различий. Таким образом, с самого начала для финской региональной политики было характерно сочетание целей выравнивания региональных различий и достижения эффективности регионального развития. В 1952 г. тогдашний премьер-министр У. Кекконен опубликовал памфлет «Может ли наша страна разбогатеть?», в котором заявил, что и в промышленной политике следует больше внимания уделять региональным проблемам. Он обратил особое внимание на необходимость скорейшей индустриализации Северной

¹³ Vartiainen P. Suomen ja alueiden menestyminen. Juhlapuhe Keski-Suomen liiton 75-vuotisjuhlaseminaarissa // Jyväskylä. 24.09.2004.

¹⁴ См.: Vartiainen P. Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita // Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosasto. Helsinki, 27.02.1998. S. 2–3.

¹⁵ См. подробнее, например: Kiljunen K. Op. cit.

Финляндии с опорой на ее природные ресурсы при государственном содействии. Тогда идея активного вмешательства государства в работу рыночных механизмов, хотя бы из соображений региональной политики, не получила достаточной поддержки. Только следуя примеру Норвегии, в 1958 г. был принят первый региональный закон, касающийся промышленности – «О налоговых льготах для промышленности Северной Финляндии».

Региональная политика как особое направление экономической политики стала проводиться относительно поздно – с середины 60-х годов. Исходным моментом послужило принятие закона «О развитии экономики развивающихся районов» (№243 от 15.04.1966), благодаря которому в Финляндии утвердилось понятие развивающегося региона как части страны, существенно отстающей в своем развитии от ее других частей и нуждающейся поэтому в чрезвычайной помощи. Финляндия была разделена на два развивающихся пояса. Первый пояс охватывал сначала основную часть Восточной и Северной Финляндии; затем после уточнения он был несколько сокращен. А вот второй пояс был расширен в 1970 г. таким образом, что развивающиеся регионы стали противопоставлением так называемой Промышленной Финляндии. В законодательстве в области региональной политики «первого поколения» (1966–1969 гг.) основными инструментами были налоговые льготы и льготные проценты по кредитам.

В начале 60-х годов была взята на вооружение новая активная политика использования трудовых ресурсов, нацеленная на стимулирование мобильности рабочей силы из менее производительных сфер экономики, особенно из сельского хозяйства, в растущие отрасли и из периферийных регионов в промышленные центры. В середине 60-х годов своего рода ее противовесом стала активная политика размещения производства, призванная способствовать распространению промышленных инвестиций за пределы традиционных индустриальных районов. Стимулирование мобильности как рабочей силы, так и капитала соответствовало господствующему направлению экономической теории роста, в соответствии с которым эффективность политики развивающихся регионов стала измеряться степенью сокращения различий в уровне доходов.

Помимо модели равновесия, положенной в основу политики роста, в конце 60-х годов на дискуссию в сфере политики развивающихся регионов сильное влияние оказала также модель регионального дисбаланса. В соответствии с ней государство посредством регионального регулирования должно вмешиваться в работу рыночных механизмов, которая сама по себе создает региональные диспропорции. Особенно популярными в Финляндии стали идеи Г. Мюрдаля о механизмах кумулятивного роста. Актуальными их сделали изменения в условиях проведения региональной политики во второй половине 60-х годов. Медленно начавшись, процесс структурной перестройки экономики Финляндии оказался быстрее и мощнее, нежели в других странах Западной Европы, с ним была связана гигантская миграционная волна, сильно опустошившая периферийные регионы страны. В это же время усилилось политическое давление в направлении повышения эффективности политики развивающихся регионов, что ярко показали парламентские выборы 1970 г., когда Сельская партия Финляндии стала значительной политической силой – это трактовалось как протест избирателей развивающихся регионов.

Во «втором поколении» регионального законодательства (1970–1975 гг.), принятом перед выборами, не произошло никаких существенных изменений по содержанию. Однако после выборов упор был сделан на повышение эффективности и диверсификацию политики развития регионов. Во-первых, для стимулирования индустриализации развивающихся регионов и развития туризма в 1971 г. был создан специальный государственный Фонд развивающихся регионов (*KEPA*). Во-вторых, в 1973 г. вступил в силу закон о транспортных субсидиях в развивающихся регионах, с помощью которого компенсировались транспортные издержки, связанные с большими расстояниями. Деятельность Фонда развивающихся регионов также внесла новые элементы в инструментарий традиционной, ориентированной на содействие инвестициям политики индустриализации. Основными объектами финансирования Фонда стали мелкие и средние компании трудоемких отраслей и большое внимание было уделено улучшению качественных предпосылок предпринимательской деятельности.

В начале 70-х годов постепенно стал утверждаться более широкий подход к региональной политике, предложенный совещательной комиссией по развивающимся регионам в своем докладе в 1969 г., согласно которому политика развивающихся регионов должна быть сфокусирована не только на компаниях, но и на рабочей силе и деятельности коммун¹⁶. Эти цели были реализованы через законы по улучшению профессионального обучения в развивающихся районах (1970 г.), финансированию мер по обеспечению производства рабочей силой (1973 г.), льготному кредитованию коммун с целью развития предпринимательства (1971 г.) и созданию промышленных деревень (1972 г.).

Проведение политики индустриализации развивающихся регионов было отнесено к компетенции Министерства торговли и промышленности (с 2008 г. – Министерство труда и экономики). Первоначально за разработку и контроль за региональной политикой отвечала совещательная комиссия развивающихся регионов, в распоряжении которой был небольшой секретариат. В 1973 г. ее функции перешли к отделу планирования канцелярии Госсовета, что стало заметным организационным улучшением. На рубеже 60–70-х годов также в составе правительств губерний в развивающихся регионах появились должности сначала секретаря и потом начальника по региональному планированию. Тем самым были созданы предпосылки двухуровневой системы регионально-политического планирования, позиции которой укрепились в 1975 г. в связи со вступлением в силу «третьего поколения» регионального законодательства. Одновременно в Финляндии появились кадры специалистов по вопросам регионального развития.

Со второй половины 70-х годов вместо политики развивающихся регионов в Финляндии заговорили о региональной политике, охватывающей всю страну. Первоначально развивающиеся регионы противопоставлялись так называемым регионам плотного заселения, и считалось, что путем ограничения роста последних можно переориентировать ресурсы в развивающиеся регионы. В 1973–1974 гг. в Южной Финляндии даже действовал особый налог на инвестиции (в строительство). В 1974 г. канцелярия Госсовета создала специальную комиссию для выяснения факторов, влияющих на экономический рост Южной Финляндии, и выработки предложений по ее развитию. Прикладное значение этого исследования было небольшим. Также малозначимыми оказались меры по управлению размещением производства и политика рассеянного размещения производства, получившие широкий резонанс в связи с разработкой новой региональной политики. Правда, в 1974 г. при Управлении труда была создана собственная организационная структура для консультирования по вопросам размещения производства, и в 1977 г. между государством и некоторыми организациями, представлявшими бизнес-круги, был подписан договор об управлении размещением производством.

Первоначально региональная индустриальная политика претерпела лишь небольшие изменения. Принципиальным новшеством стало использование субсидий помимо льготного кредитования. Субсидии на начало деятельности, которые стали применяться наряду с инвестиционными субсидиями, учитывали издержки на рабочую силу, а субсидии на обучение были нацелены на улучшение уровня квалификации рабочей силы. Целью новой региональной политики было провозглашено развитие компаний, а не создание в развивающихся регионах новых промышленных предприятий, как ранее.

Подготовка «третьего поколения» законов в Финляндии в конце 70-х годов была отмечена оживленной дискуссией о политике центров роста, которая как термин возникла еще при разработке «второго поколения» регионального законодательства. Многие общественно-политические реформы уже с конца 60-х годов содействовали развитию средних и мелких центров развивающихся регионов. Политика индустриализации этих регионов также поддерживала главным образом города или центры сельских коммун.

По мнению сторонников этой политики, эффективность регионального развития и внешнее позитивное воздействие можно было улучшить путем целенаправленной концентрации усилий на планомерно избранных центрах роста. В идеале мыслилось проведение региональной политики дифференцированно по коммуна́м, когда политику цен-

¹⁶ См.: Komiteamietintö 1969: B 46, liite 4.

тров роста дополняла бы политика рассредоточенного расселения. Однако под сильным политическим давлением обновление регионального законодательства не привело к проведению ни реальной политики центров роста, ни дифференцированной региональной политики. Вместо этого в рамках регионально-политического планирования произошло укрепление среднего уровня управления – крупными регионами. В губерниях стали разрабатываться комплексные региональные программы развития, которые должны были войти в общегосударственную программу. Региональная политика стала основываться на принципах единого многоуровневого регионального планирования.

Региональная политика должна была из промышленной превратиться в широкую социально-экономическую политику. Ее целью стало выравнивание региональных различий в условиях жизни населения. Все чиновники должны были учитывать в своей работе региональные цели. Хотя идея о региональном развитии на основе общегосударственной программы и не осуществилась никогда в желаемых масштабах, изменения в региональном мышлении не прошли бесследно. Демографические программы, утвержденные Госсоветом, стали своеобразным изъяснением политической воли относительно желаемого направления регионального развития, хотя их роль как инструмента планирования была впоследствии оценена как незначительная. Также широкая общественно-политическая дискуссия и рассмотрение бюджета по регионам способствовали осуществлению целей региональной политики в секторальном управлении.

Подготовка «четвертого поколения» регионального законодательства прошла довольно спокойно. Позиции региональной политики, наконец, упрочились и роль чиновников и правительства в подготовке законодательства стала более весомой. Однако качественные изменения законодательства были относительно небольшими. Частично уже в конце 70-х годов, и особенно в течение 80-х годов, инструментарий региональной политики расширился за счет проектов развития для наиболее проблемных областей, политики развития сельской местности, ассигнований на развитие губерний, процедур для особых районов. Также особое внимание стало уделяться столичному региону (например, в 1985 г. правительство приняло для него отдельную программу действий).

Традиционное укрупненное территориальное деление на пояса помощи было дополнено местным коммунальным измерением. Уже в «третьем поколении» (1975–1981 гг.) законодательства помимо двух поясов в их пределах появился район дополнительной помощи, были определены отдельные районы помощи вне развивающихся регионов, в Южной Финляндии. В «четвертом поколении» (1982–1989 гг.) законов деление стало еще более дифференцированным. Три основных пояса были определены как развивающиеся, и в них были выделены пояса помощи А и Б. Южная Финляндия составляла четвертый основной пояс, в котором был выделен один район помощи. В особые районы выделялись как застойные горнодобывающие и промышленные территории, так и наиболее проблемные сельские области, даже на уровне частей коммун. С формированием более избирательного подхода к слабо развитым регионам в рамках индустриальной региональной политики появилась антитеза политике центров роста.

С середины 80-х годов в дискуссиях по вопросам региональной политики появились новые акценты, такие как развитие с опорой на собственные силы, значение новых технологий, инновации, региональная идентичность, сетевая экономика и т.д. Это было знаком к переориентации региональной политики. Оптимизм 70-х годов в отношении планирования был связан с верой во всеохватывающие системы прогнозирования и управления. Но уже к началу 80-х годов многие идеологи планирования стали сомневаться в его действенности. Дискуссии переориентировались на проблематику основ и стратегии местного и регионального развития, чему способствовало изменение в 1984 г. организации управления региональной политикой: был закрыт отдел планирования канцелярии Госсовета и его функции по региональному развитию перешли к Министерству внутренних дел (МВД). Тем самым представители местного и регионального уровней управления стали более непосредственными исполнителями региональной политики или, в соответствии с идеологией развития с опорой на свои силы, субъектами регионального развития. Логическим продолжением такого развития стало в 1994 г. перене-

сение ответственности за региональное развитие на союзы коммун. Тем самым на среднем уровне управления была устранена двойная организация, поскольку союзы коммун уже на практике апробировали роль ответственного за развитие своего региона.

Осуществление первых мер новой региональной политики можно отнести еще к началу 80-х годов. Министерство внутренних дел в 1984 г. создало комиссию Пертунена для подготовки предложений по новому региональному законодательству. Предложения комиссии были направлены на развитие услуг для бизнеса, получение дополнительного образования, развитие НИОКР и телекоммуникационных услуг, что отражало стремление перенести акцент в региональной политике с прямой помощи фирмам на обеспечение инфраструктуры: дорог, каналов, информационных технологий, технологических центров и прочих базовых общественных структур, связанных с «ноу-хау». Новые акценты и модель деятельности на базе целевых программ нашли отражение в конце 80-х годов, в частности, в программах региональной технологической политики.

Тем не менее в конце 80-х годов радикального обновления системы региональной политики не произошло, хотя новый закон о региональной политике вступил в силу уже в начале 1989 г. В «пятом поколении» регионального законодательства (1989–1993 гг.) была закреплена роль в процессе планирования губернских правительств и установлен порядок деятельности на основе различных региональных программ развития. В 1989 г. правительство приняло решение относительно мер по развитию столичного региона, включавшее подписанный с коммунами протокол о намерениях. В разных частях страны также началось составление программ развития центральных населенных пунктов. Значение этих ранних мер политики развития городов оказалось относительно небольшим. Вместо этого в начале 90-х годов значительно укрепилась политика развития сельской местности, что было отчасти продиктовано соображениями сохранения культурного своеобразия страны, к которому относится круглогодично заселенная сельская местность и оригинальность природных ландшафтов. Была создана специальная совещательная комиссия по политике развития сельской местности.

Настоящую реформу, которая привела к региональному развитию на основе программ, инициировал эксперт правительства по региональным вопросам А. Паасивирта в 1991 г. Реформа была остро необходима в связи с изменениями условий развития: расширением и углублением западноевропейской интеграции, открытием границ с сопредельными регионами, нарастанием кризисных явлений в национальной экономике. В результате осенью 1993 г. был принят закон «О развитии регионов», целью которого было способствовать развитию регионов с опорой на собственные силы и регионально сбалансированное развитие¹⁷. Центральная роль была отведена программам развития регионов, которые разрабатывались Союдами коммун в сотрудничестве с государством. Кроме того, региональная политика стала проводиться в рамках специальных среднесрочных программ, разрабатываемых правительством на период срока своих полномочий. Во второй половине 90-х годов были разработаны программы развития Восточной и Северной Финляндии, а также целевые программы Госсовета для развивающихся регионов, региональной структурной перестройки, центров «ноу-хау», развития сельских территорий, развития архипелага и развития приграничных регионов. Для распределения помощи выделялись развивающиеся регионы и регионы структурных сдвигов. Основой для выделения поясов помощи было принято деление на местные коммуны, что определенным образом укрепило порядок деятельности, сложившийся в регионах ранее.

В связи со вступлением в ЕС в 1995 г. Финляндия была подключена к его региональной политике. Инструментом, дополняющим арсенал мер национальной политики, стало софинансирование региональных программ из средств структурных фондов ЕС.

В 1999 г. на базе Фонда развивающихся регионов и Центра государственных гарантий был образован государственный Фонд специального финансирования – Финнвера. Через него стало происходить распределение ассигнований госбюджета Финляндии и средств ЕФРР на помощь компаниям в рамках региональной политики. Доля компаний,

¹⁷ См.: Laki alueiden kehittämisestä. 1135/1993 – 10.12.1993 (<http://www.finlex.fi>).

финансируемых Финнвера, в общем количестве действующих фирм наиболее высокая в Северной и Восточной Финляндии – в Кайнуу, Сатакунта, Похьойс-Саво и Лаппи. Наименьшая клиентская база – в Уусимаа, особенно в столичной местности. Объем финансирования компаний в региональных поясах помощи за 2000–2006 гг. вырос в 1,4 раза с 328,4 млн. евро до 456,8 млн. евро и составил 49% общего финансирования фонда¹⁸.

10.3. Особенности современного этапа региональной политики

Современный этап региональной политики начался с принятия в 2002 г. нового закона о развитии регионов¹⁹. Закон исходит из того, что региональное развитие вносит вклад в национальный экономический рост, который, в свою очередь, отражается на экономическом развитии регионов. Акцент в целевых установках региональной политики сделан на создании предпосылок для экономического роста регионов, основанного на принципах устойчивого развития, опоры на собственные силы и использовании «ноу-хау», гарантирующего конкурентоспособность, благосостояние, занятость. Вместе с тем была подтверждена давно ставшая константой региональной политики цель содействия сбалансированному развитию регионов, уменьшения различий в уровне развития регионов, улучшения условий жизни населения. Региональная и структурная политика ЕС рассматривается как дополнение и поддержка национальной региональной политики.

Развитие регионов осуществляется на основе программ. Ответственность за развитие регионов возложена на государство и коммуны, а функции администрирования – на союзы коммун. В соответствии с программой второго правительства премьер-министра М. Ванханена начата реформа системы регионального управления, рассчитанная на период до 2010 г. Предполагается уточнить функции правительств губерний, центров занятости и экономики, других местных органов управления и союзов коммун, более четко разграничив сферы их ответственности, устранив существующее дублирование²⁰.

Правительство в начале срока полномочий на основе своей программы утверждает общенациональные цели регионального развития²¹. На 2007–2011 гг. сформулированы три цели: укрепление национальной и международной конкурентоспособности регионов, усиление жизнеспособности регионов и уменьшение различий в уровне развития регионов, решение особых региональных проблем. Правительство может инициировать специальные целевые программы. В настоящее время их четыре: развития региональных центров, инновационных центров, сельской местности, архипелага.

На основе решения Госсовета министерства в своих стратегиях регионального развития по профилю ведомства конкретизируют цели и меры общегосударственной региональной политики, принципы распределения проектов по регионам и объемы их финансирования. В своих стратегиях министерства учитывают также конкретные цели развития отдельных провинций, определяемые союзами коммун. Последние отвечают за осуществление задач региональной политики на уровне регионов. Совместно с другими заинтересованными организациями и ведомствами они готовят программу развития провинции на 4 года, которая базируется на плане развития провинции, определяющем долгосрочные цели развития (20–30 лет). Первые программы были рассчитаны на 2003–2006 гг. При подготовке программы учитываются общегосударственные цели развития регионов. При этом «стыкуются» все действующие в данном регионе программы: и по линии ЕС, и национальные. Помимо этого ежегодно составляется план мероприятий по выполнению программы, являющийся финансовым предложением для включения в госбюджет. Министерства должны их учитывать в своих предложениях для бюджета.

С 2008 г. выработку общегосударственных целей регионального развития, координацию и контроль подготовки и выполнения программ союзов коммун и других про-

¹⁸ См.: Finnvera vuosikertomus 2001. S. 25; Finnvera vuosikertomus 2006. S. 8 (<http://www.finnvera.fi>).

¹⁹ См.: Alueiden kehittämlaki 602/2002 – 12.07.2002 (<http://www.finlex.fi>).

²⁰ См.: Regional Development in the Nordic Countries 2007 // Nordregio Report. 2007. №1. P. 45–48.

²¹ См.: Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista hallituskauden 2007–2011 ajaksi. – 20.12.2007 (<http://www.finlex.fi>).

грамм в рамках закона о развитии регионов с другими министерствами и союзами коммун выполняет новое Министерство труда и экономики. Оно образовано на основе Министерства торговли и промышленности, Министерства труда и части отдела развития регионов и управления МВД и находится на этапе организационного становления.

До 2008 г. региональное развитие курировало МВД, и в общих чертах схема управления региональными процессами сохранится и в новом ведомстве. При министерстве работала совещательная комиссия по развитию регионов, назначаемая Госсоветом на четыре года и занимающаяся координацией мер по региональному развитию. Весной министерство давало инструкции о подготовке планов реализации программ развития провинций. После этого союзы коммун начинали переговоры с различными организациями о конкретных проектах и потребностях их финансирования. Осенью происходило рассмотрение готовых планов и стыковка с программами ЕС. Одобренные планы мероприятий представлялись до конца октября в МВД, которое направляло эти планы в профильные министерства, а также составляло по ним сводное заключение, в котором рассматривались по разным сферам основные предложения с обоснованием. Министерства проводили переговоры с провинциями по этим предложениям. Впервые такие переговоры между министерствами и союзами коммун прошли в декабре 2006 г.

В соответствии с законом о развитии регионов в 2007 г. было скорректировано деление Финляндии на два пояса помощи. Прослеживается смещение акцента в инструментарии региональной политики с прямой помощи на развитие условий для предпринимательства и инноваций. При этом наметилось усиление значения местного уровня в открытой экономике с точки зрения успеха всего народного хозяйства, что привело к укреплению партнерства коммун и государства, признанию в деятельности министерств разных потребностей развития регионов различных типов.

Так, политика развития городов опирается на программу региональных центров. Она имеет два направления: политика развития мегаполисов, которая охватывает регион Хельсинки и включает городские программы провинции Уусимаа, и национальная городская политика. Регулирование отличается диверсифицированным подходом, учитывающим особенности развития как крупных и многосторонних университетских городов, так и промышленных центров и других средних и мелких городов. К крупным городским регионам помимо Хельсинки относятся Тампере, Турку, Оулу, Йювяскюля, Куопио, Лахти, Лаппеэнранта-Иматра и Вааса. Особое место занимает комплексная политика развития крупных городских регионов, осуществляемая на основе двух программ – региональных и инновационных центров. Их значение для экономики и благосостояния Финляндии постоянно растет: они являются локомотивами развития своих регионов и моторами экономического роста всей страны. Акцент делается на укрепление их инновационного потенциала, развитие межрегиональных сетей сотрудничества и международных связей. Действует план мер по реализации комплексной политики их развития на 2006–2010 гг. Специальные меры предусмотрены для развития столичного региона, учитывая роль его конкурентоспособности и сбалансированного развития для страны в целом.

Региональная инновационная политика осуществляется на основе программы инновационных центров. В программу 2007–2013 гг. включено 13 национальных сфер «ноу-хау», которые разрабатывает 21 региональный инновационный центр. Эти центры, функционирующие на базе технопарков и технологических центров, являются формой объединения усилий научно-исследовательских и учебных учреждений и бизнеса и выполняют проекты, призванные улучшить конкурентоспособность компаний и инновационный климат регионов. Заметную финансовую поддержку им оказывают городские власти. Крупные города занимаются разработкой инновационных стратегий развития своих регионов, нацеленных на укрепление предпосылок экономического роста и углубление специализации в рамках как внутристранового, так и международного разделения труда.

Дифференцированная региональная политика в зависимости от типа региона находит выражение также в выделении такого направления, как развитие сельской местности. Раз в четыре года разрабатывается комплексная программа политики развития сельской местности, которая определяет меры, ограничивающие возможное негативное

влияние на сельские регионы некоторых решений центральных властей. Специальная программа правительства «Жизнеспособное село – ответственность министерств и региональное развитие», рассчитанная на 2007–2010 гг., включает стратегические ориентиры политики развития сельских регионов, а также решения о мерах по ее реализации. Эта программа содержит региональный раздел, который относится к сельским районам, не подпадающим под программу региональных центров, городские программы провинции Уусимаа и не расположенным в столичном регионе и на Аландских островах. К таким районам отнесены 21 местная коммуна. Задача этой региональной части – определить стратегические акценты в развитии экономических и инновационных структур этих периферийных областей и наметить новые формы и методы деятельности.

Одной из старейших составных частей региональной политики выступает политика в отношении Аландских островов. Еще в 1948 г. правительство создало долгосрочный комитет по делам архипелага. В 1967 г. его положение было законодательно закреплено в виде постановления. В 1981 г. был принят закон об архипелаге, который обязывает государство и коммуны обеспечивать развитие экономики, транспортных сообщений, услуг, культуры и охрану окружающей среды архипелага. Основным инструментом является программа развития архипелага, подготовку которой осуществляют комитет по делам архипелага совместно с министерствами, союзами коммун, коммунами, компаниями и общественными организациями. Нынешняя программа рассчитана на 2007–2010 гг. Ее задача состоит в обеспечении использования возможностей архипелага для регионального развития как в широком плане в интересах всей страны (как природно-рекреационный комплекс), так и для улучшения условий жизни местного населения.

Для обеспечения равных возможностей развития регионов применяются специальные меры. Наиболее значимые – по развитию Восточной Лапландии и провинции Кайнуу, которые отличаются наиболее низкими темпами экономического роста, высокой безработицей, быстрым сокращением численности населения из-за миграции и отрицательного естественного прироста. Специальные меры практикуются и в отношении регионов, столкнувшихся с неожиданными структурными проблемами – закрытием важных предприятий и увольнениями их персонала, например, в связи с переводом производства в страны с низкими трудовыми издержками. Действия властей направлены на развитие предпринимательства, обучение рабочей силы, снижение безработицы, осуществление проектов дорожного строительства, предоставление коммунальным учреждениям субсидий. Профильные министерства, центры занятости и экономики совместно с коммунами и их союзами разрабатывают планы выхода из кризиса. На 2008 г. таких районов восемь – в основном в Южной и Западной Финляндии, и только один в Восточной Финляндии. Финансовые средства на эти цели выделяются из госбюджета для центров занятости и экономики в виде субсидий компаниям и ассигнований на поддержание занятости.

В договоре об условиях вступления Финляндии в ЕС (также как и Швеции) были учтены особенности северных регионов с низкой плотностью населения. Для их поддержки в 1994–1999 гг. в число приоритетов структурных фондов ЕС была включена дополнительная «цель 6». В программный период 1994–1999 гг. Финляндия получила из структурных фондов ЕС 1386,6 млн. евро, ставшие большим подспорьем в преодолении последствий разрушительного экономического кризиса начала 90-х годов. В 2000–2006 гг. финансирование ЕС выросло до 2254,1 млн. евро вследствие включения регионов с низкой плотностью населения в новую «цель 1» – содействие развитию и корректировке структуры отстающих регионов – с наибольшими размерами помощи. На эти регионы пришлась почти половина ассигнований ЕС в Финляндии – 1049 млн. евро²².

Одним из следствий расширения Евросоюза стало перераспределение в 2007–2013 гг. средств региональной политики ЕС в пользу более бедных новичков и сокращение помощи старым членам, в том числе Финляндии. Если в 2000–2006 гг. на Финляндию приходилось примерно 1% финансирования из структурных фондов ЕС, то в период нынешней финансовой перспективы только 0,5%. В абсолютном выражении финансиру-

²² См.: European Commission – Regional Policy Directorate-General (2006): National fact sheets.

вание сократится на 1/4 до 1,7 млрд. евро. Причем, если в 2007 г. ассигнования ЕС составили 247 млн. евро, то в конце периода сократятся на 15% до 207 млн. евро, что связано с сильной понижающей динамикой финансирования Восточной Финляндии.

Хотя снижение уровня финансирования из фондов ЕС в Финляндии было наибольшим по сравнению с другими северными странами, Финляндия остается среди них ведущим реципиентом помощи ЕС. В нынешний программный период Финляндия будет получать около 42 евро на душу населения в год. Сокращение финансирования финских регионов из структурных фондов, по мнению экспертов Еврокомиссии, предполагает более эффективное использование выделяемых ассигнований²³.

В современный программный период ни один из регионов Финляндии не будет входить в цель «конвергенция» – сглаживание неравенства между странами и регионами, которая корреспондируется с «целью 1» предыдущего периода и охватывает наименее развитые регионы ЕС. Для «районов экономического развития» Восточной Финляндии (как региона NUTS 2-го уровня), которые в 2000–2006 гг. подпадали под действие «цели 1» и где теперь благодаря успешному развитию ВВП на душу населения выше 75% от среднего уровня ЕС в составе и 25, и 15 стран-членов, применяется переходный режим помощи «*phasing-in*», но они получают более выгодные условия режима «*phasing-out*» – «региона статистического эффекта» (когда превышение 75% обусловлено лишь расширением ЕС за счет менее развитых стран) с прогрессивным сокращением финансирования до 2013 г. Финансирование этих регионов в переходный период составит 360 млн. евро²⁴. Кроме того, северные районы по-прежнему будут получать 35 евро на душу населения в год как районы с низкой плотностью населения²⁵.

В 2007–2013 гг. финские программы осуществляются в рамках двух приоритетов деятельности структурных фондов: «региональная конкурентоспособность и занятость» (ранее «цель 2») и «европейское территориальное сотрудничество». Примерно 90% финансирования приходится на реализацию цели «региональная конкурентоспособность и занятость», которая распространяется на территорию всей страны, в том числе столичный регион, рассматриваемый как мотор экономического роста для Финляндии. Такой подход отражает постепенное смещение акцента с традиционной помощи слабым регионам на стимулирование развития внутреннего потенциала всех территорий страны. Распределение этих средств является прерогативой национального правительства. Разработка, осуществление, а также управление и контроль программ, частично финансируемых из структурных фондов ЕС, регулируются законом «О структурных фондах» от 29 декабря 2006 г.²⁶ Правительство Финляндии также разработало и приняло национальную стратегию структурных фондов и программу мер по ее реализации на 2007–2013 гг.²⁷ Эта стратегия тесно связана с национальными целями регионального развития и делает акцент на четырех взаимодополняющих основных направлениях деятельности: 1) стимулировании предпринимательства, 2) стимулировании инновационной деятельности и субподрядных сетей, 3) повышении занятости, квалификации рабочей силы, 4) улучшении транспортного сообщения и условий окружающей среды. Первое, второе и четвертое направления реализуются при поддержке ЕФРР, а третье – ЕСФ. В стратегии подчеркиваются особенности развития разных частей страны. Меры поддержки направлены в первую очередь на Восточную и Северную Финляндию, а также на проблемные территории Южной и Западной Финляндии.

Наиболее важным изменением на новый программный период стала прямая привязка региональной политики к Лиссабонской стратегии повышения региональной конкурентоспособности, занятости и темпов экономического роста. Ресурсы финских программ структурных фондов уже сейчас почти на 80% ориентированы на приоритеты

²³ См.: Aluepolitiikkapäätösten pääjohtaja Ahner Suomessa // Alue-Integraattori. 2007. №4.

²⁴ См.: Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013. 30.7.2007 (<http://www.tem.fi>).

²⁵ См.: Regional Policy Directorate-General (2006): Investing in Europe's Member States.

²⁶ См.: Rakennerahastolaki 1401/2006 – 29.12.2006 (<http://www.finlex.fi>).

²⁷ См.: Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013. 30.7.2007 (<http://www.tem.fi>).

Лиссабонской стратегии (в Южной Финляндии – 85%, в Восточной Финляндии – 61%). Это один из самых высоких показателей среди стран ЕС²⁸.

Структурные фонды – не единственный инструмент осуществления целей региональной политики ЕС. Национальная региональная помощь также оказывает существенное влияние на национальную региональную политику, поскольку регулирует допустимые размеры помощи, выделяемой национальным правительством собственным менее развитым регионам. Согласно основным направлениям национальной региональной помощи Евросоюза на 2007–2013 гг. она будет распространяться на территорию с населением 1,7 млн. чел. – 33% всего населения Финляндии, что на 9% меньше, чем в предыдущий период²⁹. Во-первых, это «районы экономического развития» Восточной Финляндии с 13% населения. Во-вторых, районы с низкой плотностью населения Северной Финляндии (4,5 человек на 1 кв. км) – 0,7% населения. В-третьих, районы с ВВП на душу населения выше 75% от среднего уровня ЕС-25, но отстающие по уровню развития – с 9,3% населения. Это отдельные коммуны и острова в более чем половине провинций.

Размер субсидий для финансирования инвестиционных проектов крупных фирм может достигать 10 или 15%. Для средних компаний максимальный размер субсидий может быть повышен на 10% и малых – на 20%, если в инвестиционном проекте объем издержек, подпадающих под субсидии, не превышает 50 млн. евро. При объеме издержек более 50 млн. евро размер субсидии рассчитывается по особой шкале.

Финляндия участвует в 9 программах ЕС по региональному сотрудничеству и трех программах в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП). Финляндия сотрудничает с Швецией, Эстонией, Латвией и Норвегией в трансграничных программах Север, Ботния–Атлантика и Центральная Балтика, которые поддерживают взаимодействие в сфере предпринимательства, туризма, охраны окружающей среды, культуры, инфраструктуры, здравоохранения, образования. Участие в транснациональных программах Балтика и Северная Периферия направлено на поддержку инноваций, охрану окружающей среды, развитие транспорта и устойчивое развитие городов. Межрегиональное сотрудничество строится на принципах охватывавших весь ЕС и действовавших в предыдущий период 2000–2006 гг. специальных инициатив «Интеррег», «Урбан» и др.

На базе нового закона о сотрудничестве на внешних границах ЕС будет осуществляться управление тремя программами с участием регионов России: «Коларктик» – Мурманская и Архангельская области, Ненецкий АО, «Карелия» – Республика Карелия, «Юго-Восточная Финляндия» – Санкт-Петербург и Ленинградская область. Для участия в этих программах финские приграничные регионы получают из ЕФРР 39,6 млн. евро. В целом же с учетом финансирования через ЕИСП на них будет выделено в 2007–2013 гг. около 87,6 млн. евро: «Коларктик» – 28,2 млн., «Карелия» – 23,2 млн., «Юго-Восточная Финляндия» – 36,2 млн. евро. Эти программы приходят на смену трансграничным программам «соседства», которые осуществлялись в период 2004–2006 гг.

За время проведения региональной политики произошло изменение самого подхода к ней, осознание приоритетности ее задач для успехов социально-экономического развития всей страны. Оценивая динамику региональных диспропорций, можно констатировать, что региональной политике в Финляндии по крайней мере удастся держать их примерно на одном уровне. Еврокомиссия рассматривает Финляндию как пример успешного регионального развития и инновационной политики, который может многое дать другим странам и регионам ЕС. Дальнейшее развитие региональной политики Финляндии будет происходить в тесной увязке с целевыми ориентирами ЕС.

²⁸ См.: EU:n koheesiopolitiikan tulevaisuus: valmistautuminen keskusteluun koheesiopolitiikan tavoitteista ja sisällöstä. Muistio. Sisäasiainministeriö. EU:ministerivaliokunnan kokouksessaan 21.9.2007 hyväksymä. S. 5.

²⁹ См.: Valtiontuki №359/2006 – Suomi. Aluetukikartta 2007–2013. – Bryssel, 20.12.2006, K (2006) 6604 lopull.; MEMO/05/491; IP/06/1871; IP/05/1653.

Глава 11. Ирландия: успех региональной политики ЕС

Ирландия – небольшая островная страна площадью 70,2 тыс. кв. км с населением 4,4 млн. чел. (по данным переписи 2006 г.). Средняя плотность населения составляет около 60 человек на 1 кв. км, однако варьируется от 1219 чел. на кв. км в административном регионе Дублин до 26 чел. на кв. км в Западном регионе. Население страны характеризуется высокой степенью однородности как по этническому составу (87,4% жителей – ирландцы), так и по вероисповеданию (свыше 80% – католики). В целях осуществления региональной политики Ирландия разделена на два крупных территориальных образования, соответствующих регионам NUTS 2-го уровня (регион Пограничье, Центр и Запад и регион Юг и Восток), которые, в свою очередь, разбиты на 8 регионов NUTS 3-го уровня, охватывающих 26 графств и 5 городов-графств (см. Приложение, табл. 3).

До вступления в 1973 г. в ЕС Ирландия оставалась одной из беднейших окраин Западной Европы с ВНД в расчете на душу населения, не превышавшим 56% от среднего в ЕС показателя. Являясь унитарным государством с одной из самых централизованных систем управления среди западноевропейских стран, Ирландия долгое время не имела хоть сколько-нибудь последовательной региональной политики. Более того, при отсутствии в стране каких-либо традиционных форм региональной автономии ирландская региональная политика практически совпадает с экономической политикой, поэтому имеет смысл говорить о региональной экономической политике.

11.1. Региональная политика Ирландии в XX в.

Зарождение региональной экономической политики в Ирландии следует отнести к 1952 г., когда был принят Закон о слаборазвитых районах, который предусматривал выплату государственных дотаций на создание рабочих мест в обрабатывающей промышленности в некоторых графствах на западе страны, включая Слайго, Литрим, Голуэй, Роскоммон, Мейо, Керри и Уэст-Корк, где наблюдалось быстрое сокращение численности населения вследствие миграции. Позднее, в 1956 и 1959 гг., появились Законы о дотациях промышленности, распространившие практику выплаты дотаций на создание рабочих мест на всю территорию Ирландии, за исключением Дублина, что, по сути, вновь означало отказ правительства от селективной политики развития регионов в пользу проведения политики стимулирования общенационального экономического роста¹. Вместе с тем в 1957 г. было впервые создано государственное региональное агентство по промышленному развитию районов с преобладанием говорящего на ирландском языке населения (*Gaeltarra Eireann*, ныне *Udaras na Gaeltachta*), на которое возложили задачу содействия экономическому, социальному и культурному развитию этих территорий.

В 1960-е – начале 1970-х годов региональные проблемы по-прежнему почти не привлекали внимания правительства. Программы экономического роста на 1958–1963 гг. и на 1963–1970 гг., представлявшие собой первые попытки планирования экономического развития в стране, фактически не содержали элементов региональной политики. В 1964 г. вступил в силу Закон о местном планировании и развитии 1963 г., разделивший Ирландию на 9 регионов планирования и предполагавший создание местными органами власти корпораций по развитию этих регионов, однако по причине отсутствия ресурсов и каких-либо местных фондов развития он так и не был реализован на практике. Кроме того, правительство, озабоченное очень высоким в то время уровнем эмиграции, обратилось к консультационной компании «Колин Бьюкенен и партнеры» с просьбой изучить возможность решения данной проблемы за счет развития городов и городской инфраструктуры. В 1968 г. был опубликован доклад Бьюкенена «Региональные исследования в Ирландии», явившийся, по существу, первой реальной попыткой выработки региональной политики. В докладе излагалась концепция «центров роста», которая легла в

¹ См.: *Meyler A., Strobl E. Job Generation and Regional Industrial Policy in Ireland // The Economic and Social Review. 2000. №2 (April). P. 111–128.*

основу государственного подхода к решению проблем регионов. В 1968–1969 гг. были созданы региональные организации развития, в функции которых входили координация различных проектов и программ на уровне регионов и консультирование правительства по вопросам регионального планирования, развития и потребности регионов в инвестициях. По каждому из 9 регионов планирования были подготовлены отчеты и разработаны стратегии развития с учетом их экономической и социальной специфики.

В третьей Программе экономического и социального развития на 1969–1972 гг. уже присутствовали отдельные элементы региональной политики. В частности, в ней были сформулированы основы регионального планирования и развития и зафиксирована концепция «центров роста», или «полюсов роста», роль которых отводилась, в первую очередь, Голуэю и Уотерфорду. Одновременно велась разработка региональных промышленных планов. В результате этих инициатив в мае 1972 г. правительство Ирландии опубликовало заявление по вопросам региональной политики, в котором особо подчеркивалось, что отныне государство намерено придерживаться всесторонней региональной стратегии, направленной не только на поддержание достигнутых темпов роста национальной экономики, но и на распространение позитивной динамики развития на все регионы страны. Принятая на 20 лет вперед стратегия предусматривала инвестиции в развитие Дублина, ряда крупнейших городов и прилегающих к ним территорий (Корк, район Лимерик-Шеннон-Эннис, Уотерфорд, Голуэй, Дандолк, Слайго и т.д.), столиц графств и других больших городов стратегического значения в каждом из регионов, включая стимулирование роста городов в районах, удаленных от основных городских центров, а также осуществление специальных мер по развитию территорий с преобладанием говорящего на гэльском языке населения.

В 1970-е годы экономика Ирландии в целом развивалась относительно успешно, поэтому региональная политика реализовывалась достаточно последовательно. Кроме того, после вступления в ЕС Ирландия сразу же стала крупным чистым получателем средств из фондов ЕС, главным образом из фонда общей сельскохозяйственной политики и структурных фондов: ЕСФ и образованного в 1975 г. ЕФРР. Средства ЕСФ предназначались, главным образом, для вмешательства в ситуацию на рынке труда и тратились преимущественно на создание и развитие системы технического и профессионального образования в стране. В частности, в Ирландии были учреждены региональные технические колледжи, призванные, с одной стороны, обеспечить подготовку молодых специалистов именно тех профессий, нехватка которых ощущалась в данном регионе, а с другой стороны, способствовать повышению уровня занятости и географической и профессиональной мобильности молодого населения страны. Что же касается средств ЕФРР, то они под жестким контролем центрального правительства расходовались на инфраструктурные проекты и, в меньшей степени, на выделение грантов желающим основать новые предприятия обрабатывающей промышленности. Ко всему прочему, в период до 1989 г. Ирландия активно использовала получаемые в Европейском инвестиционном банке займы, сумма которых в 1,5 раза превысила все поступления по линии структурных фондов. Важную роль в проведении региональной экономической политики продолжали играть региональные организации развития, которые, несмотря на свои довольно ограниченные полномочия, внесли весьма заметный вклад в развитие восточных районов страны и осуществление плана использования земли и улучшения транспортной инфраструктуры в Корке. Кроме того, были достигнуты многие из целей, обозначенных в региональных промышленных планах. Однако в 1980-х годах социальная и экономическая ситуация в Ирландии изменилась: замедлился рост экономики, значительно вырос уровень безработицы. В результате правительство страны вновь отодвинуло региональную политику на второй план, сосредоточившись на усилиях по оздоровлению ситуации в национальной экономике в целом. В 1987 г. региональные организации развития были упразднены.

В 1988 г. в региональной политике ЕС произошли серьезные изменения, вызванные беспокойством по поводу того, что дальнейшая либерализация рынков в ходе завершения формирования единого рынка ЕС приведет к существенному нарастанию ре-

гиональных дисбалансов. Еще в 1986 г. в Едином европейском акте в качестве одной из важнейших целей ЕС было названо «сплочение», подразумевающее постепенное преодоление экономического неравенства между регионами. Как следствие, в 1988 г. было осуществлено глубокое реформирование структурных фондов (см. главу 2). Было внедрено долгосрочное планирование (ранее существовала практика выделения средств под конкретные проекты), усилилось сотрудничество между Еврокомиссией, государством-получателем средств и региональными и местными организациями, была осуществлена максимальная передача полномочий сверху вниз, внедрен принцип взаимодополняемости, предполагающий дополнение ассигнований средств структурных фондов финансированием из национальных источников. Кроме того, изменилась процедура предоставления финансирования из структурных фондов. Теперь правительства стран-получателей помощи должны были представлять в Еврокомиссию разработанные в ходе консультаций с региональными органами региональные планы развития с указанием приоритетов и целей финансирования и детальным описанием направлений расходования получаемых от ЕС ресурсов. Еврокомиссия и независимые эксперты оценивали эти планы, после чего происходил отбор проектов, подлежащих частичному финансированию за счет средств структурных фондов. Далее составлялись детализированные программы расходования средств по каждой из основных областей инвестирования, которые, в итоге, сводились в рассчитанные на ряд лет программы для каждой отдельно взятой страны – программы поддержки ЕС (Community Support Frameworks). В этих программах подробно описывались суммы и график переводов средств из ЕС, а также финансовые условия и цели инвестирования. В регионах, относящихся к категории «цель 1» (то есть регионов, ВВП которых ниже 75% от среднего по ЕС уровня), допускалось финансировать за счет источников ЕС до 75% общей стоимости некоммерческих проектов. Несколько более низкие «потолки» были установлены для коммерческих проектов.

В 1988 г. вся Ирландия была признана единым регионом NUTS 2-го уровня и, одновременно, отнесена к категории «цель 1». Соответственно, Министерством финансов страны на основе консультаций с семью региональными рабочими группами был подготовлен первый национальный план развития (НПР) на период 1989–1993 гг., который в целом получил одобрение Еврокомиссии. Для Ирландии была составлена программа поддержки ЕС, позволившая стране получить из европейских фондов весьма существенные дополнительные средства. Наряду с Ирландией, территории еще двух стран – Греции и Португалии – оказались целиком отнесенными к категории «цель 1», однако именно Ирландия, несмотря на то, что являлась наиболее богатой из этих трех стран, получила в 1989–1993 гг. самую большую помощь из ЕС (1050 ЭКЮ на душу населения по сравнению с 722 ЭКЮ в Греции и 713 ЭКЮ в Португалии).

Таблица 11.1

Приоритеты национального правительства и ЕС при проведении региональной политики в 1989–1993 гг.

Статьи расходов	Расходы, % от совокупных государственных расходов (национального правительства и ЕС)	Расходы, % от совокупной помощи ЕС
Сельское хозяйство, рыболовство, туризм, развитие сельских районов	19,6	22,7
Промышленность и сфера услуг	41,1	38,3
Транспортная инфраструктура	14,0	16,0
Проекты, связанные с повышением качества трудовых ресурсов	25,4	23,0

Источник: CEC (1989) Community Support Framework 1989–1993, Ireland.

Программа 1989–1993 гг. в качестве приоритетных обозначила четыре направления (см. табл. 11.1). Кроме того, если выделить из статей расходов на сельское хозяйст-

во, промышленность и сферу услуг проекты, которые, в конечном счете, также были направлены на повышение квалификации рабочей силы и развитие инфраструктуры, окажется, что приоритет в эти годы был отдан подготовке специалистов: на различные программы в этой области был израсходован 41% предусмотренных НПР средств, тогда как на инфраструктурные проекты было потрачено 27% средств, а на поддержку частного предпринимательства – 32% средств.

Меры на рынке труда были сгруппированы в 8 операционных программ (см. табл. 11.2). Важнейшей операционной программой стала программа, непосредственно направленная на повышение квалификации трудовых ресурсов в промышленности и сфере услуг. В рамках этой программы прошли подготовку чуть меньше половины всех обучавшихся лиц. Основную нагрузку несло Министерство образования Ирландии, отвечавшее за подготовку технических специалистов среднего и высшего уровня в области компьютерных технологий, электроники, химии и фармацевтики, строительства, маркетинга и т.д., и организовавшее соответствующие одно- и двухгодичные курсы в региональных технических колледжах. Об успехе программы свидетельствовало то, что после получения свидетельств об обучении от 30 до 60% (в зависимости от региона страны и отрасли) прошедших курсы технических специалистов среднего уровня смогли трудоустроиться и еще примерно столько же продолжили обучение. Что же касается технических специалистов высшего уровня, то среди них работу находили до 85% прошедших подготовку.

Таблица 11.2

Расходы на совершенствование трудовых ресурсов и число лиц, прошедших подготовку и переподготовку в 1989–1993 гг.

Статья расходов	Расходы, млн. ирл. фунтов	Доля ЕС в финансировании, %	Число обучавшихся, тыс. чел.
Сельское хозяйство, развитие сельских районов	38,7	65	44,7
Туризм	43,9	65	28,9
Промышленность и сфера услуг	609,4	62	243,3
Исключительные меры (среднее специальное образование, профессиональная подготовка и подготовка социальных работников)	395,1	53	141,9
Обучение и повышение квалификации преподавателей	115,1	51	1,9
Переподготовка лиц, длительное время являвшихся безработными	47,2	65	12,3
Вовлечение молодежи в трудовой процесс	191,4	65	41,6
Обучение и переобучение инвалидов	211,2	44	4,8
Итого	1652,0	57	519,5

Источник: ESRI 1993 // The CSF, Evaluation and Recommendations. P. 22.

На ирландское Национальное агентство профессиональной подготовки (FAS) возлагалась ответственность за подготовку высококвалифицированных специалистов узкого профиля. Организованные этим агентством курсы были непосредственно связаны с потребностями местных рынков труда, поэтому, если доля трудоустроившихся после обучения на тех или иных курсах оказывался меньше 65%, весь курс подготовки тщательно пересматривался с точки зрения его соответствия условиям на местном рынке труда.

Наконец, Агентство промышленного развития Ирландии (Industrial Development Authority) реализовывало программу по совершенствованию управления предприятиями, выделяя компаниям гранты на оплату курсов повышения квалификации их сотруд-

ников. Кроме того, это же агентство оказывало помощь в трудоустройстве лицам, долгое время оставшимся безработными, и молодым людям, только что окончившим школу.

Среди инфраструктурных проектов в период действия первого ирландского НПР основное внимание уделялось строительству автомобильных дорог: на эти цели было потрачено почти 80% средств, предназначенных для финансирования мер по развитию инфраструктуры. Кроме того, осуществлялись инвестиции в телекоммуникационные и энергетические проекты в отдельных районах страны, однако, во-первых, они были незначительны по сравнению с расходами на транспортную инфраструктуру, а во-вторых, финансировались исключительно из национальных источников, без помощи ЕС. Очевидное предпочтение, которое получило дорожное строительство, объяснялось стремлением ирландского правительства сократить транспортные издержки экспортеров, оказать содействие развитию местной промышленности и туризма и способствовать интеграции ирландской транспортной сети в европейскую транспортную систему. На момент принятия первого НПР транспортные издержки ирландских экспортеров, рассчитанные в процентах от объема экспорта, почти вдвое превышали издержки их торговых партнеров в континентальной Европе, однако к 1993 г. их удалось существенно снизить.

Наконец, третья по величине статья расходов приходилась на операционную программу содействия развитию промышленности, включающую такие элементы, как финансирование совместно с ЕФРР инвестиций в основной капитал предприятий, консультационной поддержки, маркетинговой деятельности и промышленных НИОКР. В общем объеме расходов на предоставление субсидий ирландским мелким и средним промышленным предприятиям приходилось 16%, на инвестиции в промышленность – 21%, на развитие маркетинга – 18%, на финансирование НИОКР – 24% и на прочие расходы – 21%. Относительно новым явлением в ирландской промышленной и региональной политике стал акцент на стимулирование НИОКР.

Второй НПР и, соответственно, принятая на его основе программа поддержки ЕС на 1994–1999 гг. мало отличались от предыдущих плана и программы. Ирландия переживала бурный экономический рост и по-прежнему отдавала приоритет повышению квалификации рабочей силы, расходуя на финансирование мер, имеющих непосредственное отношение к рынку труда, около 40% всех предусмотренных НПР средств. Несколько меньшие по объему средства (около 35%) были направлены на инфраструктурные проекты. Как и раньше, основная часть средств тратилась на дорожное строительство, хотя в эти годы отмечалось увеличение расходов на меры по развитию аэропортов и морских портов.

В 1990-е годы региональные аспекты экономического и социального развития в Ирландии в целом оставались в тени политики правительства, направленной на стимулирование национального экономического роста. В Ирландии закладывались основы инновационной экономики и наукоемких производств, принимались активные меры по снижению общего уровня безработицы и повышению уровня конкурентоспособности ирландской промышленности на мировом рынке. Страна сумела очень рационально воспользоваться поступающей из европейских фондов помощью, встроив ее в стратегию национального роста. Однако в этот период сравнительно мало внимания уделялось устранению диспропорций между регионами. Более того, в 1990-е годы эти диспропорции между отстающим (Пограничье, Центр и Запад) и лидирующим (Юг и Восток) регионами даже возросли, особенно по такому показателю как валовая добавленная стоимость. Формально отстающие регионы получали средства из фондов ЕС в объемах, превышающих средний по стране уровень, однако следует учитывать тот факт, что значительная часть этих средств расходовалась на строительство автомобильных дорог, тогда как вложения в «человеческий капитал», НИОКР и промышленное производство концентрировались преимущественно в более развитых регионах. Вместе с тем важно отметить, что нарастающая дивергенция между регионами сопровождалась весьма заметным сближением уровня жизни в отстающих регионах со средним в Западной Европе уровнем жизни (57% в 1991 г. и 74% в 2002 г.).

11.2. Региональное развитие после 2000 г.

На пороге XXI в. в ирландской региональной политике произошли кардинальные позитивные изменения. Неизбежным последствием бурного роста экономики страны в 1990-е годы стало то, что ВВП Ирландии в расчете на душу населения превысил средний по ЕС уровень, в результате чего Ирландии как единому региону грозила опасность исключения из категории «цель 1» на период 2000–2006 гг. Предвидя такое развитие событий, ирландское правительство еще в 1997 г. убедило Еврокомиссию рассматривать страну в предстоящем периоде как «переходный» регион, относящийся к категории «цель 1», а позднее, в 1999 г., добилось раздела Ирландии на два региона NUTS 2-го уровня. Регион Пограничье, Центр и Запад с ВВП на душу населения, равным 74% от среднего в ЕС уровня, полностью соответствовал категории «цель 1» и сохранял этот статус как минимум до 2006 г. Регион Юг и Восток, где ВВП на душу населения достигал 115% от среднего в ЕС уровня, было решено, в соответствии с соглашениями о «переходном периоде» 1997 г., рассматривать как регион «цели 1» до 2005 г. Вместе с тем в предстоящем периоде существенно сокращалась помощь Ирландии из структурных фондов ЕС: с 5,8 млрд. евро в 1994–1999 гг. до 3,2 млрд. евро в 2000–2006 гг. Как следствие, в НПР на 2000–2006 гг. в первые три года были предусмотрены ежегодные расходы национального правительства в размере 6,8% от ВНП, в то время как финансирование из источников ЕС не превышало 0,6% ВНП.

В новом НПР, в отличие от предыдущих планов, впервые был сделан упор на обеспечение сбалансированного регионального развития и постепенное подтягивание отстающего Пограничья, Центра и Запада до уровня гораздо более благополучного в экономическом и социальном отношении Юга и Востока. На тот момент первый регион существенно отставал от второго по объему валовой добавленной стоимости и располагаемым доходам на душу населения. Уровень безработицы в Пограничье, Центре и Западе был выше, чем в более богатом регионе, а доля сельского и лесного хозяйства и рыболовства в произведенной добавленной стоимости была гораздо больше, чем в целом по стране (см. табл. 11.3).

Таблица 11.3

Некоторые показатели по регионам NUTS 2-го уровня в начале 2000-х годов

Показатели	Пограничье, Центр и Запад	Юг и Восток
Валовая добавленная стоимость на душу населения (2000 г.)	17338 евро	26525 евро
Располагаемые доходы на душу населения (2000 г.)	13116 евро	15121 евро
Уровень безработицы (4-й квартал 2002 г.)	5,3%	4,3%
Численность занятых (4-й квартал 2002 г.)	448,9 тыс. чел.	1321,6 тыс. чел.
Численность населения (2002 г.)	1038,2 тыс. чел.	2879,0 тыс. чел.
Плотность населения на 1 кв. км (2002 г.)	32 чел.	79 чел.

Источники: CSO Census of Population, 2002; CSO County Incomes and Regional GDP, 2000; CSO Quarterly National Household Survey, 2002 Q4.

В структуре промышленного производства регионов также отмечались ярко выраженные различия: большинство принадлежащих иностранным фирмам предприятий и предприятий в отраслях с высоким и средним технологическим уровнем размещалось в более развитом регионе Юг и Восток. По степени развитости инфраструктуры, прежде всего транспортной, регион Пограничье, Центр и Запад также отставал от региона Юг и Восток. За исключением национальных магистралей второстепенного значения, плотность автомобильных дорог в первом регионе была меньше, чем во втором, а особенно заметные различия между регионами наблюдались в сети национальных автомобильных магистралей первостепенного значения, близость и развитость которых имеет огромное значение для инвесторов (см. табл. 11.4).

Таблица 11.4

Некоторые показатели по регионам NUTS 2-го уровня в начале 2000-х годов

Тип автомобильных дорог	Пограничье, Центр и Запад		Юг и Восток	
	протяженность, км	индекс плотности (страна = 100)	протяженность, км	индекс плотности (страна = 100)
Национальные автомагистрали первостепенного значения	1 171	90,3	1 578	108,6
Национальные автомагистрали второстепенного значения	1 381	108,7	1 314	92,2
Магистрали регионального значения	4 859	88,2	6 831	110,6
Дороги местного значения	35 665	96,2	42 945	103,4
Итого	43 076	95,4	52 668	104,1

Источник: публикации Министерства окружающей среды и местного самоуправления Ирландии (<http://www.environ.ie>).

Наконец, необходимо сказать несколько слов о разрыве между регионами в предоставлении возможностей получения высшего образования и в численности специалистов с высшим образованием. Если на Юге и Востоке действует 23 вуза, в том числе 6 университетов и 10 технологических институтов, то в Пограничье, Центре и Западе – лишь 8 вузов, в том числе лишь один университет и 6 технологических институтов. В более развитом регионе сосредоточена и основная масса студентов вузов (см. табл. 11.5), причем в сфере высшего образования этот регион сохранял преимущество даже с учетом разницы в численности населения регионов. Несмотря на то, что доля молодых людей из региона Пограничье, Центр и Запад, обучавшихся в вузах, была достаточно высока, большинство из них вынужденно получали высшее образование на территории региона Юг и Восток и очень многие из них после окончания обучения не возвращались домой. В результате разница в долях населения с высшим образованием между регионами постоянно росла: если в 1991 г. в Пограничье, Центре и Западе закончили вузы 10,2% жителей, а на Юге и Востоке – 12,9%, то в 1996 г. 15,5% и 19,0% соответственно.

Таблица 11.5

Число студентов, обучавшихся в высших учебных заведениях в 2000–2001 гг.

Тип высшего учебного заведения	Пограничье, Центр и Запад		Юг и Восток	
	дневное отделение	вечернее и заочное отделение	дневное отделение	вечернее и заочное отделение
Университеты	9 267	1 183	59 987	10 130
Технологические институты	15 114	2 690	33 246	15 010
Прочие вузы	262	0	2 115	3 252
Итого	24 643	3 873	95 348	28 392

Источник: Department of Education and Science, Statistical Report 2000/2001 (<http://www.education.ie>).

Обобщая различия между регионами, можно выделить следующие слабости Пограничья, Центра и Запада: относительно неразвитая система городов и инфраструктура (за исключением восточной части региона), затрудненный доступ ко многим населенным пунктам, перенаселенность основных городов, гораздо меньшая посещаемость местных достопримечательностей туристами, ограниченность промышленности и сферы услуг и меньший по сравнению со средним по стране уровнем объем валовой добавленной стоимости практически во всех отраслях, неплодородные земли, незначительное число передовых высокотехнологических компаний и небольшое количество вузов.

На 2000–2006 гг. НПР впервые составлялся при весьма заметном участии региональных управлений. На региональные управления была возложена ответственность за выработку инвестиционных приоритетов по каждому из регионов NUTS 3-го уровня, и эти организации в итоге предложили более 400 крупных проектов. Кроме того, между региональными управлениями и центральным правительством происходил непрерывный и весьма интенсивный обмен мнениями. В 2000 г. за региональными управлениями законодательно закрепили разработку стратегии использования земли в соответствующих регионах. В результате в НПР удалось в значительной мере отразить интересы отдельных регионов, органично сочетая их с потребностями развития страны в целом.

Согласно НПР, в 2000–2006 гг. предполагалось инвестировать более 57 млрд. евро, преимущественно в развитие инфраструктуры (строительство дорог, общественный транспорт и системы водоснабжения и канализации), здравоохранение, строительство социального жилья, систему образования, промышленность и развитие сельских районов². Около 90% средств должно было поступить из национальных источников, главным образом из бюджета страны. ЕС предоставлял около 6 млрд. евро (3,3 млрд. евро из структурных фондов, 0,6 млрд. из Фонда сплочения и 2,2 млрд. евро из фонда общей сельскохозяйственной политики). План состоял из семи операционных программ, в том числе 4 общенациональных (развития экономической и социальной инфраструктуры; для производительного сектора; в области занятости и трудовых ресурсов; технического содействия), 2 региональных (для Пограничья, Центра и Запада и для Юга и Востока) и особой программы «Мир II» (*Peace II*) по взаимодействию приграничных графств с Северной Ирландией, которая, по сути, также имела выраженные региональные черты.

Совокупные расходы в Пограничье, Центре и Западе в 2000–2006 гг. составили 15,2 млрд. евро, из которых 13,1 млрд. евро профинансировало ирландское правительство из национального бюджета. На Юге и Востоке расходы за тот же период равнялись 38,9 млрд. евро, из которых на долю ирландского бюджета пришлось 33 млрд. евро.

В рамках операционной программы развития экономической и социальной инфраструктуры расходы достигли 28,5 млрд. евро. Капиталовложения в строительство дорожной сети составили 8 млрд. евро. К концу 2006 г. было реализовано 69 проектов и построено 526,7 км национальных автомобильных магистралей. На Юге и Востоке основное внимание уделялось созданию современных развязок в «узких местах», в частности, в районе Большого Дублина. В Пограничье, Центре и Западе на строительство дорог было потрачено более 2 млрд. евро. Кроме того, в рамках обеих региональных операционных программ были отремонтированы, улучшены или восстановлены автомобильные дороги регионального и местного значения общей протяженностью 51 тыс. км (стоимость этих работ составила 3,2 млрд. евро). Инвестиции в общественный транспорт равнялись 3,6 млрд. евро. С точки зрения провозглашенного в НПР содействия устранению диспропорций между отдельными регионами особое значение имела Транспортная инициатива в сельской местности, позволившая профинансировать открытие многочисленных местных транспортных маршрутов в сельских районах на территории практически всех графств. Жители многих сельских населенных пунктов получили регулярный доступ к магазинам, учреждениям здравоохранения, образования, культуры и т.д. В результате качество их жизни заметно возросло. Кроме того, в рамках этой же операционной программы правительство активно финансировало меры по оборудованию сельских населенных пунктов водопроводом и канализацией. На эти цели было потрачено 500 млн. евро.

Вторая по объему расходов (14,4 млрд. евро) – операционная программа в области занятости и трудовых ресурсов, которая была направлена на минимизацию безработицы, стимулирование мелкого и среднего предпринимательства, особенно в менее развитых регионах, и повышение квалификации рабочей силы посредством обучения на протяжении всей жизни человека. Из общей суммы расходов свыше 1,7 млрд. евро пришлось на финансирование мер по стимулированию НИОКР и созданию инновацион-

² Подробнее см.: Ireland. National Development Plan 2000–2006 (www.ndp.ie).

ной экономики. В частности, правительство поддерживало научно-исследовательский центр по разработке программного обеспечения при университете в Лимерике и медико-биологический научный центр при университетском колледже в Корке, а также вкладывало средства в создание ряда исследовательских центров на базе технологических институтов, в том числе на территории отстающих регионов (в Слайго, Голуэй, Мейо). Очень большое значение, особенно с точки зрения привлечения прямых иностранных инвестиций и обеспечения сбалансированного экономического роста регионов, придавалось развитию телекоммуникаций, прежде всего широкополосного Интернета. В Ирландии ответственность за развитие телекоммуникационной инфраструктуры несут частные компании, которые слишком медленно проникали в отдаленные районы страны и были мало заинтересованы в обслуживании жителей мелких населенных пунктов. В рамках операционной программы в области занятости и трудовых ресурсов и региональных операционных программ были разработаны и профинансированы схемы подключения к сети Интернет мелких и сельских населенных пунктов с числом жителей менее 1500 человек. Кроме того, Министерство образования и науки в 2000–2006 гг. подключило к сети Интернет почти все из 4100 начальных и средних школ. По данным Комиссии по регулированию телекоммуникаций, к концу 2006 г. в Ирландии насчитывалось около 430 тыс. подписчиков на услуги сети Интернет.

Несколько слов необходимо сказать о программе «Мир II», которая, как отмечалось выше, по сути своей близка к региональным программам. Эта программа являлась продолжением принятой в ноябре 1994 г. ЕС совместной программы для Северной Ирландии и приграничных ирландских графств, известной под названием «Мир I». Для реализации «Мир II» был учрежден Орган по специальным программам ЕС, на который была также возложена ответственность за осуществление программы «Интеррег IIIA» и оказание содействия трансграничному сотрудничеству с участием ирландских территорий. В качестве приоритетов программы были названы: экономическое возрождение; социальная интеграция, воссоединение и примирение; разработка и реализация местных стратегий духовного возрождения и развития; трансграничное сотрудничество.

Установление стратегических партнерских отношений между двумя частями острова Ирландия на местном уровне приграничных графств приносит их участникам не только экономическую выгоду, но и позволяет обсуждать многие вопросы «без политики». С 2000 г. в программу «Мир II» было инвестировано 130 млн. евро. Благодаря программе удалось создать более 200 рабочих мест в рамках экономического возрождения, осуществить 351 проект в области социальной интеграции, воссоединения и примирения и воплотить в жизнь 373 проекта стоимостью 24 млн. евро в рамках разработки и реализации местных стратегий духовного возрождения и развития. Большое значение программа «Мир II» придавала развитию в приграничных районах экологического туризма. В этой области действовала подпрограмма «Грин бокс», активными участниками которой являлись североирландский округ Фермана, все графство Литрим, отдельные районы графств Донегол, Слайго, Монахан и Каван.

Таблица 11.6

Основные показатели развития ирландской экономики в 2000–2006 гг.

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Прирост ВВП, %	9,5	3,9	2,8	5,5	3,9	5,3	5,7
Прирост ВВП, %	9,2	5,8	6,0	4,3	4,3	5,5	5,4
Изменение индекса потребительских цен, %	5,6	4,9	4,6	3,5	2,2	2,5	4,0
Уровень безработицы, %	4,3	3,9	4,4	4,6	4,4	4,3	4,4
Прирост рабочих мест, %	4,8	3,1	1,8	1,9	3,0	4,7	4,4
Рост численности занятых, тыс. чел.	78	53	32	34	54	87	87

Источник: публикации Центрального статистического ведомства Ирландии за 2000–2007 гг. (<http://www.cso.ie>).

В целом проводимая в 2000–2006 гг. в Ирландии региональная политика наряду с другими направлениями стимулирования экономического развития страны способствовала приданию дополнительных импульсов для сохранения устойчивого роста национального хозяйства (см. табл. 11.6).

В НПР на 2007–2013 гг. различные аспекты сбалансированного регионального развития выражены еще более ярко по сравнению с предыдущим НПР. Этот план нацелен на развитие всех регионов Ирландии в рамках скоординированной, последовательной и взаимовыгодной национальной социально-экономической политики. Соответственно, сбалансированный рост регионов является центральным вопросом изложенной в плане инвестиционной стратегии. Кроме того, этот НПР тесно увязан с Национальной пространственной стратегией, о которой следует сказать несколько слов³.

Рассчитанная на 20 лет вперед Национальная пространственная стратегия была специально разработана для достижения устойчивого и сбалансированного регионального развития Ирландии и принята в 2002 г. Под сбалансированным региональным развитием в этой стратегии понимается «развитие всего потенциала каждого из регионов ради оптимальных результатов для государства в целом – экономических, социальных и связанных с окружающей средой». Ключевой идеей Национальной пространственной стратегии является формирование процветающих центров-«ворот» (Gateways), которые станут локомотивами развития более обширных районов, включая близлежащие города, поселки и сельские местности, а также сети опорных транспортных узлов (хабов). К городам-«воротам» отнесены Дублин, Корк, Голуэй, Лимерик/Шеннон, Уотерфорд, Слайго, Дандолк, Леттеркени/Дерри и Атлон/Тулламор/Муллинггар. Кроме того, по замыслу разработчиков стратегии, значительный позитивный эффект на сбалансированное региональное развитие окажет децентрализация 8 министерств и ряда государственных агентств, то есть перевод их офисов из столицы в другие города. Такая децентрализация способна существенно укрепить небольшие города-хабы. На региональном уровне Национальная пространственная стратегия предлагает разработку планов развития отдельных городов и графств местными органами власти на основе принятых региональными управлениями Основных направлений регионального планирования.

Согласно НПР, содействие региональному развитию должно осуществляться посредством:

- реализации предусмотренной планом базовой программы инвестиций в инфраструктуру, особенно городов-«ворот»;
- внедрения интегрированного территориального планирования на уровне «ворот» и региональных управлений, призванного обеспечить рациональное использование земли в регионах, способствовать плановым инвестициям в инфраструктуру и дополнять их;
- инвестирования в развитие предпринимательства и в «человеческий капитал» в регионах, включая сельские районы;
- учреждения на конкурсной основе, сначала на период с 2008 по 2010 гг., Инновационного фонда «ворот» для поддержки инновационных проектов в этих городах и прилегающих к ним территориях.

Перечисленные выше меры должны, в конечном счете, привести к: 1) полному раскрытию потенциала экономического и социального развития каждого из городов-«ворот»; 2) достижению баланса между регионами в их экономическом и социальном развитии; 3) усилению координации в развитии «ворот» и близлежащих районов, а также между планированием и инвестированием на местном, региональном и национальном уровнях.

В процессе составления НПР на 2007–2013 гг. тщательный анализ состояния экономики и региональных тенденций в предшествующие годы вскрыл 4 ключевых направления Национальной пространственной стратегии, требующих государственных инвестиций:

³ Подробнее см.: The National Spatial Strategy. 2002–2020 (<http://www.irishspatialstrategy.ie>).

1. Население Ирландии в предстоящие годы продолжит быстро увеличиваться, поэтому необходима тесная увязка Национальной пространственной стратегии, особенно в том, что касается роста «ворот», опорных транспортных узлов и других городских центров, и закладываемых в НДП инвестиций. Только в этом случае появится уверенность в том, что будущее развитие окажется сбалансированным и устойчивым.

2. Экономическому росту регионов способствует рост находящихся на их территории центров-«ворот». Эти «ворота» в регионах обладают значительным потенциалом для ускоренного развития, который может быть реализован только благодаря сотрудничеству национального правительства с местными органами власти в деле планирования инвестиций в важнейшие инфраструктурные проекты.

3. В Ирландии существуют отдаленные сельские районы, в том числе небольшие города и деревни, не попадающие в зону влияния «ворот» и хабов. Следовательно, опора на «ворота» и хабы в сбалансированном региональном развитии должна быть дополнена многоотраслевой политикой, направленной на активизацию потенциала этих отдаленных сельских районов в смысле предоставления рабочих мест и экономических возможностей.

4. Возросшие потребности в транспортном обслуживании являются прямым и естественным следствием роста национальной экономики, поэтому необходимо на национальном, региональном и местном уровнях планировать инвестиции в развитие общественного транспорта⁴.

Правительство Ирландии в предстоящем периоде намерено поддержать инвестициями пять важнейших элементов государственной региональной политики:

1) более эффективный район Большого Дублина: поддержка мощного и конкурентоспособного столичного района с целью обеспечения его дальнейшего экономического роста;

2) «ворота» в других регионах: содействие ускоренному развитию стратегически выгодно расположенных городских центров национального масштаба с целью более сбалансированного экономического развития и роста населения в регионах, на территории которых они находятся;

3) опорные транспортные узлы (хабы): распространение влияния «ворот» на более отдаленные и сельские районы за счет поддержания ускоренного развития важнейших городов, расположенных вдоль транспортных коридоров между «воротами»;

4) прочие города в графствах: повышение их привлекательности в глазах частных, в том числе и иностранных, инвесторов;

5) диверсифицированные сельские районы: поддержка продолжающегося роста и диверсификации сельского хозяйства за счет улучшения доступа к сельским населенным пунктам, развития в сельской местности телекоммуникационной инфраструктуры и активизации в этих районах местного предпринимательства, туризма и отраслей, занимающихся добычей природных ресурсов.

Важнейшей задачей на период действия НДП ирландское правительство считает сохранение устойчивого роста городов-«ворот», уделяя особое внимание «воротам» с меньшей численностью населения. У каждого города-«ворот» должно быть четкое видение его стратегии будущего развития, механизмов реализации этой стратегии, приоритетов в инвестировании и возможностей для быстрого вложения средств. Для этого местным органам власти в городах-«воротах» необходимо тесно сотрудничать с центральным правительством в деле планирования инвестиций.

Нынешний НДП предусматривает выделение 32,9 млрд. евро на развитие транспорта в стране. Национальные и международные транспортные магистрали, обеспечивающие беспрепятственный доступ в города-«ворота», будут иметь решающее значение для их конкурентоспособности. Соответственно, в качестве приоритетов в плане названы завершение строительства междугородних автомобильных дорог, обновление подвижного парка и расширение маршрутов общественного транспорта, повышение дос-

⁴ См.: Ireland. National Development Plan 2007–2013. Transforming Ireland (<http://www.ndp.ie>).

тупности морских портов и аэропортов, инвестиции в строительство и ремонт национальных магистралей второстепенного значения и дорог регионального и местного значения, связывающих между собой регионы, в которых расположены «ворота», и населенные пункты в самих регионах. К 2013 г. предполагается завершить строительство автомагистралей между Дублином и всеми остальными «воротами», а также дорог, связывающих их между собой, например, так называемый Атлантический коридор. Запланированы также инвестиции в 3 национальных аэропорта и ряд региональных аэропортов.

Весьма важную роль в содействии региональному развитию НПП отводит агентствам по развитию предпринимательства, которые призваны привлекать инвестиции в отрасли высоких технологий в отстающих регионах. Региональная стратегия агентств разрабатывается на основе Национальной пространственной стратегии. Действуя в соответствии с целями и принципами национальной политики регионального развития и этой стратегии, агентства рассматривают города-«ворота» как центры регионального экономического развития, используют собственные активы как важные инструменты, способствующие региональному развитию, и активно взаимодействуют с региональными образовательными учреждениями на предмет повышения уровня квалификации рабочей силы, специальной подготовки, проведения НИОКР. В частности, агентства реализуют программы налаживания сотрудничества между промышленными и научными кругами, работая с университетами и технологическими институтами.

В 2007–2013 г. ирландское правительство будет вынуждено проводить региональную политику с учетом действующих в ЕС правил в отношении предоставления государственной помощи регионам. Вопрос о том, какие регионы могут получать региональную помощь от государства (называемую также инвестиционной помощью), согласовывается на уровне ЕС. В период действия НПП на 2000–2006 гг. на государственную помощь мог рассчитывать любой регион Ирландии, однако в результате бурного экономического роста в регионах на получение ими государственной помощи были введены ограничения. Тем не менее районы, в которых в общей сложности проживает до 50% населения Ирландии, сохранили право на получение государственной поддержки. Так, например, Пограничный, Центральный и Западный регионы NUTS 3-го уровня будут получать помощь от государства вплоть до конца 2013 г. Предоставление помощи Юго-Восточному региону будет зависеть от уровня безработицы в нем. В Центрально-Западном регионе (графства Клэр, Лимерик и Типперэри) и в графстве Керри в Юго-Западном регионе правительство может оказывать региональную помощь мелким и средним предприятиям на протяжении всего планового периода, тогда как более крупные предприятия могли получать ее только в 2007–2008 гг. В графстве Корк в Юго-Западном регионе национальному правительству было разрешено поддерживать мелкие, средние и крупные фирмы только в течение 2007–2008 гг. Наконец, Дублин и Центрально-Восточный регион (графства Уиклоу, Килдэр и Мит) полностью лишились права на помощь.

Необходимо отметить, что выше речь шла исключительно об инвестиционной помощи. Другие формы государственной поддержки, например, помощь мелким и средним предприятиям, помощь в проведении НИОКР, подготовке специалистов и охране окружающей среды, останутся доступными для всех регионов Ирландии.

Важным элементом региональной стратегии ирландского правительства являются, помимо «ворот», опорные транспортные узлы. В Национальной пространственной стратегии выделены 9 таких городов (Каслбар/Баллина, Туам, Эннис, Трали/Килларни, Маллоу, Килкенни, Уэксфорд, Монахан и Каван). Находясь в зоне влияния «ворот», они распространяют это влияние дальше, на субрегиональный уровень, и как бы «привязывают» более отдаленные сельские районы к «воротам». Опорные транспортные узлы закладывают значимую региональную основу для привлечения прямых иностранных инвестиций, стимулируют активность местных предпринимателей в промышленности и сфере услуг, являются центрами сосредоточения учебных и медицинских учреждений. Таким образом, они играют роль моста между «воротами» и сельскими районами. Инвестиции в развитие опорных транспортных узлов, например, в систему водоснабжения, телекоммуникации, жилищное строительство, образование и здравоохранение будут

иметь большое значение для поддержания экономической и социальной жизнеспособности сельских районов и реструктуризации и диверсификации хозяйства в сельской местности. Многие из этих городов, наряду с другими более мелкими городами в графствах, станут местами размещения офисов правительственных и иных государственных учреждений, что также должно оказать благотворное влияние на развитие регионов.

Следует также кратко остановиться на мерах, направленных на развитие экономики сельских районов. Согласно НПР, правительство намерено потратить 435 млн. евро на подключение сельских населенных пунктов к современным телекоммуникационным средствам, прежде всего к сети Интернет. Запланированы также расходы в размере 4,3 млрд. евро на строительство автомобильных дорог местного значения, которые должны связать сельские районы с городскими центрами и способствовать диверсификации их экономики. Около 90 млн. евро будет израсходовано на улучшение транспортного обслуживания сельских жителей за счет масштабной программы открытия новых маршрутов общественного транспорта. Программа развития системы водоснабжения сельских населенных пунктов предусматривает расходы в объеме 0,85 млрд. евро. Одна из подпрограмм НПР стоимостью 461 млн. евро направлена на содействие диверсификации сельской экономики. Среди предлагаемых в ней мер выделяются поддержка создания новых микропредприятий, поддержка развития бизнеса на основе использования местных ресурсов, стимулирование развития агротуризма, содействие диверсификации фермерских семей в несельскохозяйственные сектора, увеличение в сельской местности числа учреждений культуры и отдыха, укрупнение деревень и малых городов и создание природных или культурных заповедников. Еще 8 млрд. евро планируется потратить в рамках подпрограммы модернизации и повышения конкурентоспособности фермерских хозяйств и предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции. Программа предусматривает инвестиции в растениеводство, животноводство и лесное хозяйство, инвестиционную помощь фермерским хозяйствам, финансирование маркетинга продовольственных продуктов, оказание финансовой поддержки молодым фермерам и выплаты в связи с ранним выходом пожилых фермеров на пенсию, финансирование подготовки специалистов для сельского хозяйства. Программа «CLAR» с бюджетом в 141 млн. евро направлена на возрождение сельских районов, пострадавших от резкого снижения численности населения. Западный инвестиционный фонд намерен вложить 28 млн. евро в развитие сельских районов западных графств. Наконец, 457 млн. евро будут инвестированы в развитие инфраструктуры и предпринимательства в районах вдоль западного побережья Ирландии и на мелких островах, где преобладает население, говорящее на ирландском (гэльском) языке.

В заключение отметим, что Ирландия продемонстрировала наибольшие успехи социально-экономической конвергенции в ЕС. При этом по мере сокращения финансирования в рамках наднациональной региональной политики Евросоюза на территории Ирландии (а в 2003 г. страна была полностью исключена из политики сплочения) внимание к сглаживанию межрегиональных контрастов не сократилось кардинальным образом. Напротив, все большее развитие получает ирландская национальная региональная политика, которая к моменту вступления Ирландии в ЕС находилась в зачаточном состоянии. К тому же, как и в других странах-членах, характеризующихся в настоящее время уровнем развития выше среднего по ЕС, регионы в Ирландии выступают объектами региональной политики Евросоюза в рамках цели «региональная конкурентоспособность и занятость». Так, по региональной программе для Пограничья, Центра и Запада в 2007–2013 гг. предусмотрено финансирование со стороны ЕС на уровне 228,8 млн. евро, ирландский вклад – еще 343,1 млн. евро; по региональной программе для Юга и Востока – соответственно 146,6 млн. и 220,4 млн. евро⁵. Кроме того, с участием ирландских территорий в 2007–2013 гг. реализуется шесть программ приграничной и трансграничной кооперации по направлению «европейское территориальное сотрудничество».

⁵ См.: Ireland. Regional Development Programmes 2007–2013 (http://ec.europa.eu/regional_policy).

Глава 12. Польша: присоединение к региональной политике ЕС

Польша заметно выделяется среди всех «новых» восточноевропейских членов ЕС и своей площадью (312,7 тыс. кв. км), и населением (38 млн. чел.), что уже предопределяет наличие существенных региональных экономических контрастов. Вместе с тем, хотя в социалистический период в стране предпринимались значительные усилия по обеспечению сбалансированного развития территорий, современная политика по выравниванию межрегиональных диспропорций, подъему конкурентоспособности отсталых и депрессивных территорий в Польше не относится к числу главных приоритетов, развиваясь во многом лишь под влиянием интеграции страны в ЕС.

12.1. Региональная политика Польши в социалистический период

Современная территория Польши сформировалась по итогам второй мировой войны, когда страна потеряла Западную Украину и Западную Белоруссию, получив взамен значительные германские территории. При этом Польша пережила истребление населения в период нацистской оккупации и массовые послевоенные перемещения лиц. В результате, если в 1938 г. более 1/3 населения страны составляли национальные меньшинства, то теперь Польша характеризуется нетипичной для крупных и средних европейских стран этнической однородностью. Вместе с тем нельзя забывать, что отдельные области Польши длительный период существовали и развивались в составе нескольких государств, причем ряд регионов (например, Галиция в Австрии или Познань в Пруссии) пользовались определенной автономией. Кроме того, региональной дифференциации способствует различная хозяйственная специализация отдельных районов Польши: имеются крупные города с диверсифицированной экономикой – прежде всего Варшава, Краков и Вроцлав (до 1945 г. Бреслау), специализирующаяся на тяжелой промышленности Верхняя Силезия, текстильный район Лодзи, приморские центры судостроения и химической отрасли, периферийные аграрные территории и т.д.¹

Получившая в 1918 г. независимость Польша стала унитарным государством в составе 16 воеводств, причем Верхняя Силезия получила особый статус. Проведенная уже в нынешних государственных границах в 1950 г. административная реформа установила трехступенчатую систему советского типа: воеводства (17) – существовавшие уже несколько веков повяты (более 300) – громады (около 8 тыс.). В 1973–1975 гг. степень централизации в стране заметно усилилась – был осуществлен переход на двухступенчатую систему территориального деления: 49 воеводств, в которых администрация назначалась «сверху», и около 2,5 тыс. гмин. Это решение имело политическую подоплеку – оно нанесло удар как по партийным элитам воеводств, так и по формировавшимся в повятах локальным региональным общностям. При этом оба уровня административных единиц оказались экономически слабыми, к тому же многие характерные для регионов или местного самоуправления вопросы были переданы на более высокий уровень². В частности, вся региональная политика в социалистический период находилась в ведении центральных властей.

Первые послевоенные годы развитие Польши базировалось на ускоренном восстановлении потенциала ведущих промышленных центров (Верхней Силезии, Лодзи, Варшавы и др.). Однако уже с середины 50-х годов в стране стала проводиться активная региональная политика советского типа, которая состояла главным образом в ускоренной индустриализации отсталых районов, прежде всего восточных и северных. В ее основу была положена так называемая концепция умеренной полицентрической организации пространства. Были созданы новые экономические центры на базе средних городов,

¹ См.: *Илинич Ю.В.* Польша // Социально-экономическая география зарубежного мира / Под ред. В.В. Вольского. – М.: КРОН-ПРЕСС, 1998. С. 285–291.

² См.: *Yoder J.A.* Leading the Way to Regionalization in Post-Communist Europe: An Examination of the Process and Outcomes of Regional Reform in Poland // *East European Politics and Societies*. 2007. №3. P. 434–435.

причем не только в самых отсталых районах (например, предприятия химической промышленности, начавшие работать в основном на поставлявшемся из Советского Союза сырье, возникли в Мазовии и Куявии – Плоцке и других городах на нижней Висле). Вместе с тем некоторые современные предприятия возводились в непосредственной близости от старых центров, например: судостроение в Гдыне – недалеко от Гданьска, тракторостроение в Урсусе – около Варшавы и т.д.³ В итоге к 70-м годам межрегиональные контрасты в уровне промышленного развития оставались значительными, хотя и сократились по сравнению с межвоенным периодом.

К середине 70-х годов темпы индустриализации заметно снизились, приоритет при локализации немногочисленных новых предприятий стал отдаваться крупным и средним городам вне пределов крупнейших 9 агломераций: полицентрической Верхнесилезской (2,5 млн. жителей), Варшавской (1,7 млн.), Лодзинской (0,9 млн.), Краковской (0,8 млн.), а также Вроцлавской, Быдгощско-Торуньской, Познаньской, Гданьской и Щецинской (по 0,4–0,6 млн. чел.). При этом с 60–70-х годов проводились мероприятия по ограничению роста промышленного потенциала трех крупнейших городских агломераций, дополняемые выводом из Варшавы некоторых ранее созданных предприятий, не соответствовавших столичному профилю. В принятом на 1986–1995 гг. Плате территориально-экономического развития страны основное внимание по-прежнему уделялось ускорению индустриализации восточных и северных воеводств (исключая Гданьское), особенно средних городов (их было отобрано свыше 30). При этом был введен запрет на сооружение новых предприятий обрабатывающей промышленности (с числом занятых свыше 200) в четырех крупнейших, а также Гданьской агломерациях (при продолжении модернизации их производственной и социальной инфраструктуры). Основными аргументами ограничения роста производства были рационализация структуры использования трудовых ресурсов и уменьшение экологической напряженности на юге страны⁴.

В 90-е годы накопленный в Польше опыт региональной политики оказался неприменимым в рыночных условиях. Во-первых, все мероприятия по индустриализации отсталых районов были рассчитаны на условия плановой экономики и не были ориентированы на создание стимулов для размещения частных предприятий. Во-вторых, регулирование территориального развития в социалистический период было нацелено на создание экономического потенциала при игнорировании задач выравнивания условий жизни населения. При этом Польша отставала даже от некоторых других социалистических стран. Например, в Словении еще в югославский период применялась методика выделения проблемных районов, похожая на использовавшуюся в ЕС: учитывались не только уровень развития производительных сил и показатели производства (хотя применялся иной, нежели в ЕС, набор индикаторов), но и развитие социальных услуг⁵. В-третьих, польская региональная политика 60–80-х годов слабо учитывала региональные проблемы, возникавшие под воздействием стремительного развития научно-технического прогресса. Ее основными задачами были подъем аграрных районов и борьба с гипертрофированным ростом городских агломераций, тогда как на деле все больше обострялись проблемы старопромышленных районов, превращавшихся из основы конкурентоспособности национальной экономики в депрессивные территории. В-четвертых, отмеченная выше чрезмерная централизация региональной политики (когда воеводства были почти исключены из принятия решений о развитии инфраструктуры, размещении предприятий) в рыночных условиях, как показывает опыт многих других стран, резко снижает эффективность разрабатываемых мер воздействия на экономику регионов.

³ См.: Страны и народы. Восточная Европа. – М.: Мысль, 1980. С. 38–46.

⁴ См.: Иллич Ю.В., Матыцин С.Л. Некоторые особенности регионального развития промышленности в ПНР // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. 1987. Выпуск 8. С. 12–14.

⁵ Подробнее см.: Kukar S. Regional Policy in Slovenia: Results, Problems, and Alternatives // Eastern European Economics. 1996. №4. P. 41–103.

В результате бархатной революции 1989 г. в Польше не произошло трансформации региональной политики – ее реализация была просто прекращена. Дело в том, что либеральные реформаторы начала 90-х годов были поклонниками неоклассической школы, а созданные в ее рамках теории регионального роста говорят об автоматическом выравнивании межрегиональных контрастов под воздействием рыночных сил (в отличие от теорий кумулятивного роста, популярных во многих развитых странах). В большинстве моделей роста, построенных представителями неоклассической школы, подразумевается тенденция к выравниванию межрегиональных различий путем перемещения капитала из высокоразвитых регионов с пониженной прибыльностью инвестиций в менее развитые, отличающиеся большей доходностью капиталовложений, при встречном потоке трудовых ресурсов, поскольку люди стремятся переехать в районы с более высокой зарплатой. При этом в таких моделях игнорируется низкая межрегиональная мобильность ряда факторов производства (особенно природных свойств территорий), не учитывается негативное воздействие оттока преимущественно самых активных и образованных граждан из отсталых районов и т.д.⁶

Вместе с тем «Солидарность» и ее последователи на правом фланге в политической сфере выступали за децентрализацию и расширение полномочий регионов, что как раз создало предпосылки для активной региональной политики. Демократизация власти началась с муниципального уровня – уже в 1990 г. были проведены свободные выборы органов самоуправления в гминах, появились отдельные от центрального местные бюджеты, муниципальная собственность и т.п. Кардинально измененная система трехступенчатого административно-территориального устройства страны (16 воеводств – 308 повятов и 65 городов со статусом повятов – почти 2,5 тыс. гмин) была введена в 1999 г. (с тех пор произошли небольшие пересмотры границ гмин и повятов, причем число последних увеличилось до 314). На каждом уровне были созданы выборные представительные органы власти, не подчиненные вышестоящим органам. При этом централизация власти характерна в основном для исполнительной ветви, представленной в каждом из 16 регионов администрацией во главе с воеводой. Административные единицы каждого уровня получили собственные бюджеты и широкий круг полномочий в духе существующего в ЕС принципа субсидиарности.

На практике обычно чрезвычайно трудная коренная ломка административно-территориальной системы в Польше удалась благодаря ряду компромиссов, которые обеспечили поддержку реформы всем спектром политических партий. В проекте реформы, которая готовилась с начала 90-х годов (первая попытка провалилась в 1993 г. в результате победы коалиции левых сил, поскольку входившая в ее состав Крестьянская партия боялась потерять свои позиции при ликвидации небольших воеводств), предполагалось создание лишь 12 регионов. Это в наибольшей степени отвечало как задаче получения внешних средств (прежде всего параметрам, предъявляемым структурными фондами ЕС), так и целям эффективного развития регионов (наличия в каждом из них мощного хозяйственного центра, диверсифицированной структуры промышленности и т.д.). При этом регионы выделялись главным элементом децентрализации власти, а повяты, которых предполагалось создать около 150, рассматривались в качестве дополнительного экономически целесообразного уровня децентрализации общественных услуг⁷. Однако с учетом больших контрастов в электоральной географии Польши для наибольшего выигрыша всех сильных партий (как на правом, так и на левом фланге), укрепивших свою финансовую и организационную базу на региональном и низовом уровне благодаря получению для своих функционеров большого числа оплачиваемых должностей, пришлось создать 16 воеводств и 373 повятов и приравненных к ним городов. При этом придание 65 из более чем 300 городских гмин статуса повятов (тогда как в первоначаль-

⁶ См.: Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов // Вопросы экономики. 2002. №4. С. 46–66.

⁷ См.: O'Dwyer C. Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual? // East European Politics and Societies. 2006. №2. P. 244–247.

ном варианте планировалось наличие в каждом повяте не менее 5 гмин) было также политически обусловлено – прежде всего компромиссом с элитами бывших столиц воеводств⁸. Экономически слабыми оказались не только многие повяты (что с учетом роста бюрократизации поставило под сомнение целесообразность всей децентрализации власти в Польше), но и ряд воеводств. Наглядной иллюстрацией служит маленькое Свентокшиское воеводство на юго-востоке страны со специализацией на сельском хозяйстве, практически не имеющее инновационного потенциала для развития и отличающееся высоким уровнем безработицы даже по меркам Польши (см. Приложение, табл. 4). Новые воеводства Польши получили статус регионов NUTS 2-го уровня. В мае 2004 г. Польша была разделена также на 6 регионов NUTS 1-го уровня и 45 регионов 3-го уровня, образованных группами повятов. С 2008 г. часть этих регионов была разукрупнена, так что их число выросло до 66. При этом каких-либо административных функций статистические регионы 1-го и 3-го уровня не несут (см. Приложение, табл. 3).

Изменение отношения к региональной экономической политике произошло лишь с приходом к власти коалиционного правительства левых партий. В 1994 г. был принят Закон о пространственном развитии, обязавший органы власти осуществлять работы по разработке пространственных аспектов стратегии развития страны. Тогда же началась разработка концепции пространственного развития для всей Польши, причем в качестве ее главной идеи на первых порах сохранилась созданная в социалистический период концепция умеренной полицентрической организации пространства⁹. Однако инструменты региональной политики в основном были ограничены налоговыми льготами для предприятий в районах с высокой безработицей. Кроме того, важная роль отводилась свободным экономическим зонам (СЭЗ), закон о которых был принят осенью 1994 г. Однако с течением времени они трансформировались в обычный инструмент отраслевой и инвестиционной политики. Несмотря на призывы экспертов создать в Польше ограниченное число СЭЗ, к весне 2009 г. общее число городов и гмин, где располагались анклавов СЭЗ, достигло 280. При этом почти у каждой из формально существующих 14 зон анклавов расположены на территории 2–5 воеводств¹⁰. В этой связи вполне закономерно, что сейчас СЭЗ находятся в ведении Министерства экономики, а не Министерства регионального развития Польши.

12.2. Интеграция Польши в систему региональной политики ЕС

В современной Польше основная ставка в сфере выравнивания межрегиональных контрастов, стимулирования развития отдельных территорий делается на ЕС, причем не только его финансовые ресурсы, но и весь длительный опыт западноевропейских стран-членов Евросоюза в применении разных инструментов региональной политики в рыночных условиях. Польша участвует в различных программах ЕС региональной направленности еще с начала 90-х годов. В частности, ЕС выделял средства на инфраструктурное развитие аграрных районов Польши, поддержку сельского хозяйства Малопольши, реструктуризацию экономики и борьбу с безработицей на севере страны, ряд экологических проектов¹¹. Отдельным инструментом стали еврорегионы. Они были созданы приграничными польскими районами в партнерстве с регионами всех соседних стран, в том числе не входящих в ЕС, но основная часть финансирования и, соответственно, результаты получены в проектах на границе с ФРГ. При этом децентрализация власти в Польше заметно облегчила развитие трансграничных контактов.

Разработанная на период 2000–2006 гг. Национальная стратегия регионального развития во многом была уже ориентирована на практику региональной политики ЕС.

⁸ Ibid.

⁹ См.: Вардомский Л. Региональные аспекты рыночной трансформации в России и странах Центральной Европы (ЦЕ) // Казанский федералист. 2002. №4. С. 14.

¹⁰ См.: Ministerstwo Gospodarki. Specjalne strefy ekonomiczne (<http://www.mg.gov.pl>).

¹¹ См.: Zloch St. Polens neue Regionen auf dem Weg in die Europäischen Union. Die Beitrittsvorbereitungen auf dem Gebiet der Regional- und Strukturpolitik // Osteuropa. 2000. Heft 4. S. 367–381.

Основными целями стратегии были названы расширение и модернизация инфраструктуры для повышения конкурентоспособности экономики регионов; реструктуризация и диверсификация сельских районов путем развития небольших городов, малого бизнеса, туризма; развитие человеческого потенциала посредством формирования региональных образовательных систем и повышения мобильности трудовых ресурсов; развитие трансграничного сотрудничества территорий; поддержка депрессивных регионов (в принятой на 2007–2015 гг. новой стратегии приоритеты мало изменились, но на первое место выдвинуто создание конкурентоспособной и инновационной экономики). Весной 2000 г. был принят Закон о принципах поддержки регионального развития, в котором определено, что поддержка регионов осуществляется на основе Национальной стратегии и инициатив воеводского самоуправления. Главным инструментом польской региональной политики стали программы развития воеводств, на основе которых заключаются с центром специальные контракты. Впервые средства распределялись на 2000–2002 гг., причем дополнительные ресурсы получили воеводства, имеющие ВВП на душу населения ниже 80% от среднепольского показателя, а также воеводства с безработицей, последние 3 года превышавшей средний по Польше уровень в 1,5 раза¹². Однако ставка на принцип софинансирования центра и регионов, типичная для западноевропейских стран, в случае Польши привела к ограниченным возможностям отсталых воеводств. В результате в число лидеров по объему инвестиционных расходов на душу населения попали такие относительно благополучные воеводства, как Мазовецкое и Поморское.

Кроме того, многие региональные программы все больше ориентированы на участие ЕС, так что национальная составляющая польской региональной политики почти исчезла. В особенности это показало принятие Национального плана развития на 2004–2006 гг.: в нем была провозглашена цель развития конкурентоспособной польской экономики, базирующейся на знаниях и предпринимательской инициативе, однако 3/5 средств было направлено на строительство дорог и другой инженерной инфраструктуры, а также охрану окружающей среды. При этом выбор приоритетов в основном определялся обслуживанием Интегрированной операционной программы регионального развития, которая начала действовать в Польше после ее вступления в Евросоюз¹³.

С присоединением к ЕС вся территория Польши была включена в очередную семилетнюю наднациональную программу регионального развития и отнесена к «цели 1». За 2004–2006 гг. Польше было выделено 8,3 млрд. евро на реализацию нескольких межрегиональных программ в рамках «цели 1» (55,6% всех средств, предназначенных для «новых» 8 стран-членов из ЦВЕ). Через Фонд сплочения Польша получила дополнительно 4,2 млрд. евро. Еще 134 млн. евро было направлено на специальную инициативу «Иквэл» по созданию равенства на рынках труда. В рамках инициативы ЕС по поддержке приграничного и трансграничного сотрудничества «Интеррег» было ассигновано 221 млн. евро, которые были направлены на реализацию 10 программ: Саксония / Нижнесилезское воеводство, Бранденбург / Любушское воеводство, Мекленбург-Передняя Померания и Бранденбург / Западнопоморское воеводство, приграничное сотрудничество Польши с Чехией, Польши со Словакией, многонациональный еврорегион «Балтика» (он включает территории нескольких стран, в том числе Калининградскую область России) и ряд более широких по пространственному охвату программ в Северной и Восточной Европе. В результате Польша получила за этот период 12,8 млрд. евро, или 52,8% всех средств, поступивших новичкам из ЦВЕ¹⁴.

В течение 2007–2013 гг. ЕС предполагает выделить Польше приблизительно 67,3 млрд. евро на проведение региональной политики. Все регионы страны отнесены к цели

¹² См.: Вардомский Л. Указ. соч. С. 16.

¹³ См.: Grosse T.Grz. An Evaluation of the Regional Policy System in Poland: Challenges and Threats Emerging from Participation in the EU's Cohesion Policy // European Urban and Regional Studies. 2006. №2. P. 153–155.

¹⁴ См.: Bachtler J., McMaster I. EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States // Environment and Planning C. 2008. №2. P. 405.

«конвергенция» (бывшая «цель 1»)¹⁵ и на программы в ее рамках планируется выделить 66,6 млрд. евро. Еще 731 млн. евро пойдет на программы в рамках цели «европейское территориальное сотрудничество», которая заменила специальные инициативы по приграничному и трансграничному сотрудничеству. Вклад Польши, включая частные источники финансирования, должен составить 18,3 млрд. евро. Инвестирование этих средств, превышающих в сумме 85 млрд. евро, как ожидается в Польше, позволит достичь нескольких стратегических целей: увеличить ВВП на душу населения в стране до 65% от ЕС-25, создать 3,5 млн. рабочих мест (доведя уровень занятости с 52,8% до 60%), повысить производительность труда с 59% до 75% от среднего по ЕС, поднять долю расходов на НИОКР в ВВП с 0,57% до 1,5%, утроить протяженность модернизированных автомобильных (с 554 км до 1754 км) и железных дорог (с 538 км до 1786 км), поднять долю возобновляемых источников в производстве электроэнергии с 2,9% до 8,5%.

Основным донором региональной политики Польши в период 2007–2013 гг. выступает ЕФРР, который выделит 33,4 млрд. евро. Он участвует в финансировании всех операционных программ, кроме программы человеческого капитала, на которую 9,7 млрд. евро предоставляет ЕСФ. Кроме того, в программе инфраструктуры и экологии основное бремя взял на себя Фонд сплочения – 22,2 млрд., тогда как на ЕФРР приходится лишь 5,7 млрд. евро (см. табл. 12.1). Расходы ЕФРР в основном предназначены для совершенствования транспорта (40,9%), развития системы НИОКР и стимулирования инноваций у бизнеса (18,8%), защиты окружающей среды (15,8%) и построения информационного общества (6,7%). В то же время ЕСФ сосредоточился на развитии человеческого капитала в Польше (36,8% расходов) и расширении возможностей для занятости экономически активного населения (25,8%)¹⁶.

Вклад бюджетной системы Польши в финансирование составляет 1/5, причем почти по всем региональным программам – лишь 15,0–15,6%. Только в Поморской программе удельный вес национального финансирования достигнет 27,9%, Великопольской – 22,4%, Нижнесилезской – 22,3%, а Лодзинской – 21,5% (см. табл. 12.1). Даже наиболее крупные и благополучные воеводства Польши – Мазовецкое и Силезское – ограничились минимально допустимым 15%-ным уровнем софинансирования. В результате вполне закономерно в региональных программах этих двух воеводств финансирование в расчете на душу населения в 2007–2013 гг. окажется минимальным – соответственно 417 и 431 евро на человека. Вместе с тем в числе аутсайдеров находятся и отнюдь не самые успешные Малопольское и Опольское воеводства (464 и 480 евро соответственно). Зато в лидерах оказались программы 5 самых отстающих по размеру ВВП на душу населения воеводств – Варминско-Мазурского (860 евро), Свентокшиского (666 евро), Подкарпатского (640 евро), Подлясского и Люблинского (примерно по 625 евро). Для этих 5 воеводств Восточной Польши создана также особая небольшая операционная программа.

Вместе с тем нужно учитывать, что на региональные программы приходится лишь четверть финансирования, при том что в рамках крупнейшей операционной программы инфраструктуры и экологии планируется, в частности, построить 636 км автодорог, модернизировать 1566 км железных дорог и расширить 8 аэропортов. В результате будет получено ощутимое снижение транспортных издержек предприятий (которые в итоге и обеспечивают экономическое благополучие регионов), но выиграют от этого в основном наиболее развитые воеводства¹⁷. Правда, в указанной операционной программе предусмотрено значительное финансирование расширения газовых сетей, строительство и модернизация канализационных сооружений и других объектов инфраструктуры преимущественно в небольших городах Польши.

¹⁵ Судя по динамике ВВП на душу населения и с учетом сокращения среднего по ЕС показателя вследствие расширения Евросоюза за счет Болгарии и Румынии, после 2013 г. Мазовецкое воеводство покинет перечень отсталых регионов.

¹⁶ См.: Cohesion Policy 2007–13. Poland. P. 1–2 (http://ec.europa.eu/regional_policy).

¹⁷ См.: Operational Programme 'Infrastructure and Environment'. P. 1. (http://ec.europa.eu/regional_policy); Grosse T.Grz. Op. cit. P. 155.

Таблица 12.1

**Бюджетное финансирование операционных программ
в рамках цели «конвергенция» в 2007–2013 гг.**

Операционные программы	Финансирование, млн. евро			Удельный вес основных сфер суммарного финансирования, %			
	Фонды ЕС	Бюджетная система Польши	Всего	Бизнес и инновации, информационные технологии	Транспорт, прочая инженерная инфраструктура	Экология, альтернативная энергетика	Социальная инфраструктура, туризм
Мазовецкая	1 831	323	2 154	34,7	29,4	10,8	17,2
Силезская	1 713	304	2 017	26,0	25,3	10,5	17,7
Великопольская	1 273	367	1 640	29,0	36,5	12,7	15,0
Нижнесилезская	1 213	348	1 561	37,2	17,5	12,8	20,5
Малопольская	1 290	228	1 518	25,1	30,3	7,2	7,8
Люблинская	1 156	204	1 360	26,0	29,0	13,5	22,7
Подкарпатская	1 136	208	1 344	32,2	29,8	14,9	13,8
Лодзинская	1 006	276	1 282	39,1	22,2	15,7	11,1
Варминско-Мазурская	1 037	192	1 229	25,4	35,0	9,4	18,8
Поморская	885	342	1 227	32,0	34,0	6,7	12,1
Куявско-Поморская	951	168	1 119	32,5	25,1	12,4	18,0
Западнопоморская	835	147	982	32,9	26,5	7,3	16,0
Свентокшиская	726	128	854	33,0	24,8	13,9	15,0
Подляска	636	114	750	28,1	34,2	10,0	23,9
Любушская	439	78	517	22,7	33,4	15,9	24,9
Опольская	427	75	502	42,8	25,8	9,9	9,9
<i>Все 16 региональных программ</i>	<i>16 556</i>	<i>3 502</i>	<i>20 056</i>	<i>31,0</i>	<i>28,5</i>	<i>11,4</i>	<i>16,3</i>
Инфраструктуры и экологии	27 914	9 652	37 566				
Инновационной экономики	8 255	1 457	9 712				
Человеческого капитала	9 707	1 713	11 420				
Развития Восточной Польши	2 274	401	2 675				
Техпомощи	517	91	608				
Резервы	1 331	–	1 331				
Итого	66 553	16 816	83 368				

Примечание: группировка сфер финансирования предложена автором, поскольку каждый регион с разной степенью детализации выделяет эти сферы. Среди не отраженных в таблице сфер можно упомянуть техпомощь, а также представленные лишь в ряде программ реконструкцию городской застройки, выравнивание контрастов в уровне развития внутри воеводств, сотрудничество с другими регионами и т.д. Составлено на основе материалов по отдельным программам, представленным на сайте Regional Policy – Info regio (http://ec.europa.eu/regional_policy).

По-разному воздействует на перспективы создания условий для устойчивого развития конкурентоспособной региональной экономики и распределение средств внутри

операционных программ по отдельным сферам (см. табл. 12.1). Например, минимальная доля расходов на стимулирование предпринимательской и инновационной активности, развитие информационного общества наблюдается в не очень развитых Любушском, Малопольском и Варминско-Мазурском воеводствах. В то же время многие отстающие воеводства делают акцент на развитие социальной инфраструктуры. Хотя это действенный метод уже сейчас повысить недостаточный уровень жизни населения, он не способствует изменению отсталой структуры хозяйства, что подрывает основу для успешного развития регионов в долгосрочной перспективе. Вместе с тем есть пример и Малопольской программы, в которой на укрепление позиций Краковской агломерации как конкурентоспособного центра европейской экономики выделяется больше средств, нежели, например, на сглаживание контрастов внутри воеводства (при этом структура программы явно составлена не по шаблону, а под нужды региона)¹⁸. Однако именно в Малопольском воеводстве наряду с довольно благополучным Краковом находится регион NUTS 3-го уровня с самым низким ВВП на душу населения в Польше – Новосондецкий регион уступает по этому показателю даже наименее благополучным Бяльскому и Хелмско-Замойскому регионам Люблинского воеводства.

В целом проводимая в Польше региональная экономическая политика далека от идеалов эффективности. Об этом, в частности, свидетельствует динамика ВВП на душу населения по воеводствам (см. табл. 12.2). На наш взгляд, данные за 1995 г. могут свидетельствовать о реальных результатах политики социалистического периода, основанной на концепции умеренной полицентрической организации пространства. Ведь после шоковой терапии начала 90-х годов в отсутствие каких-либо действий по сглаживанию межрегиональных контрастов со стороны первых демократических правительств могли сохраниться лишь пригодные для рыночных условий достижения 60–80-х годов.

Таблица 12.2

Динамика ВВП на душу населения в польских воеводствах (в границах 1999 г.)

Воеводство	По паритетам покупательной способности (ППС), % от ЕС-27					По ППС, % от среднего по Польше		
	1995	1998	2001	2004	2006	1995	2001	2006
Мазовецкое	54,9	71,3	74,4	77,1	83,6	128	156	160
Нижнесилезское	45,1	48,4	48,2	51,5	56,0	105	101	107
Силезское	51,0	51,7	51,1	56,9	55,5	119	107	106
Великопольское	42,2	50,4	50,4	54,4	55,1	98	106	105
Поморское	43,6	47,4	46,6	49,4	51,5	102	98	98
Лодзинское	39,1	42,1	42,9	46,6	48,0	91	90	92
Западнопоморское	44,2	46,9	47,3	47,0	47,7	103	99	91
Любушское	42,1	43,6	42,1	45,2	46,5	98	88	89
Куявско-Поморское	42,8	43,9	43,6	45,2	45,7	100	92	87
Малопольское	37,6	42,7	40,0	43,2	45,4	88	84	87
Опольское	42,0	42,4	38,8	43,5	42,1	98	82	80
Свентокшиское	33,7	36,6	36,2	39,1	39,8	79	76	76
Варминско-Мазурское	34,4	37,0	36,1	39,3	39,5	80	76	76
Подляское	33,1	37,3	36,9	37,8	38,4	77	78	73
Подкарпатское	32,8	35,7	33,5	35,3	35,8	76	70	68
Люблинское	33,6	35,5	33,8	35,1	35,3	78	71	67
Польша в целом	42,9	47,8	47,6	50,6	52,3	100	100	100

Источник: интерактивные таблицы Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

На одном полюсе находились два ведущих района страны – Мазовия и Силезия. В границах современных воеводств ВВП на душу населения составлял 128% и 119% от

¹⁸ См.: Operational Programme 'Lesser Poland' P. 1–4. (http://ec.europa.eu/regional_policy).

среднепольского. Однако их отрыв от отсталой Восточной Польши не был огромным: в современных границах Варминско-Мазурского, Свентокшиского, Люблинского, Подляского и Подкарпатского воеводств показатель составлял 80–76% от среднепольского.

Статистические сведения за 2001 г. могут, по нашему мнению, рассматриваться как первый результат реализации современной национальной региональной политики в Польше, причем в условиях, когда она была еще не полностью «поглощена» политикой ЕС. В целом по ВВП на душу населения Польша немного приблизилась к среднему по Евросоюзу уровню, хотя догоняющее развитие первых лет реформ в основном себя исчерпало (см. табл. 12.2). Более того, из всех регионов вперед удалось вырваться лишь столичному Мазовецкому воеводству, неплохие результаты показало также Великопольское воеводство, тогда как слабо учитываемые польскими властями обостряющиеся проблемы депрессивности старопромышленных районов привели к увеличению отставания Опольского воеводства от средних по ЕС показателей и потере соседним Силезским воеводством статуса локомотива польской экономики. Мало изменилось и положение Любушского, Люблинского, а также некоторых других воеводств.

Данные за 2006 г. демонстрируют, что вступление Польши в ЕС и подключение к политике сплочения позволяет сокращать отставание страны по ВВП на душу населения от средних по ЕС показателей, но при этом контрасты между воеводствами лишь нарастают. Разрыв с Мазовией стал более чем двукратным уже у 5 регионов. Контрасты внутри воеводств еще больше: даже в Мазовии Остролецко-Седлецкий регион NUTS 3-го уровня отстает от города Варшавы более чем в 4 раза.

При этом главная проблема польской региональной политики состоит даже не в том, что отстающие воеводства медленно подтягивают свой уровень развития. Польские политики были так поглощены вступлением в ЕС, что о разработке эффективной системы регулирования на период после 2004 г. мало кто думал. Например, программные документы воеводств по региональной политике носят в основном формальный характер и используются для получения средств ЕС – перечень целей является скорее списком благих пожеланий, чем отобранными, реально достижимыми приоритетами. На низком уровне находятся лоббистские способности Польши в ЕС – борьба идет в основном за объем финансовых средств, тогда как попыток адаптировать систему региональной политики к нуждам постсоциалистических стран не наблюдается¹⁹. Более того, сокращение числа целей региональной политики ЕС с выделением принципиально разного набора задач и инструментов в рамках цели «региональная конкурентоспособность и занятость» для более успешных регионов и цели «конвергенция» для отсталых (куда отнесена вся Польша) в долгосрочной перспективе может привести к консервации модели центр-периферия.

Опора на внешние ресурсы характерна не только для бюджетной составляющей финансирования региональной политики в Польше. Создаваемая инфраструктура, другие стимулы для бизнеса ориентированы во многом на иностранные компании, но их инвестиции направляются в наиболее развитые города. Для подъема отсталых районов нужны совершенно другие методы региональной политики, нацеленные на раскрытие внутреннего потенциала развития проблемных территорий, включая ставшие популярными в последние годы инструменты кластерной политики, «регионов обучения» и т.д.

Кроме того, в Польше вследствие слабого согласования разных направлений государственной политики уделяется мало внимания региональным последствиям так называемых нерегиональных решений власти. Отсутствие традиций демократии, сохраняющаяся коррупция, недоверие населения к центральной власти и вытекающее из этого нежелание «соучаствовать» в политике приводят к сохранению унитарного государства в Польше, даже несмотря на формальную децентрализацию административно-территориальной системы. Эти факторы также тормозят успешное развитие региональной экономической политики, которая по сравнению с 90-ми годами получила значительное развитие в Польше, но все еще характеризуется низкой эффективностью.

¹⁹ См.: Grosse T. Grz. Op. cit. P. 152, 156.

Глава 13. Греция: проблемные регионы в экономически отсталой централизованной стране

В Европейском сообществе, а позднее – в Евросоюзе, Греция всегда считалась страной, отстающей в экономическом развитии. С момента вступления в ЕС в 1981 г. Греция являлась получателем экономической помощи, поэтому объектами региональной политики Греции являются, так сказать, экономически отсталые регионы «в квадрате»: проблемные регионы в экономически отстающей стране.

13.1. Основные шаги в решении ключевых региональных проблем

Греция – централизованное государство, состоящее из 51 префектуры. В 1986 г. под влиянием ЕС для проведения политики сплочения был введен промежуточный уровень, однако вплоть до настоящего времени этот региональный уровень имеет наибольшее значение только в рамках региональной политики, в то время как префектуры, которые, в свою очередь, делятся на муниципалитеты и общины, имеют более важное административное значение.

Исторически развитие регионов никогда не было ведущим направлением государственной политики Греции. В 1950–70-х годах региональной политике уделялось сравнительно мало внимания. Ее наиболее существенным проявлением были индикативные пятилетние планы, разрабатываемые с 1960 г. Греческим институтом экономического развития. Однако эти планы только указывали цели и параметры, к которым надо стремиться, при этом ничего не говоря о том, как этих целей достичь. В них не содержалось четкого плана действий, временного графика, финансового обоснования и методов оценок эффективности реализации программ. Другими словами, эти планы не были полноценными программами мероприятий в рамках региональной политики. Они были своего рода рамочными целеустановками при проведении правительством разного рода инфраструктурных и инвестиционных проектов. Неудивительно, что особого влияния на развитие отсталых регионов эти планы не оказывали. В послевоенной Греции основной задачей считалось восстановление хозяйства, преимущественно за счет развития Афин как ведущего индустриального экономического центра страны. Действительно, в 60-е и в начале 70-х годов экономика Греции развивалась достаточно активными темпами. Однако результатом такого подхода стало чрезмерное развитие Афинской агломерации и прилегающих районов. Остальная часть Греции при этом оказалась в значительно худшем положении.

Греция имеет множество особенностей, которые оказывают серьезное влияние на неравномерность развития ее регионов. Расположенная на юго-восточной периферии Европы и окруженная недоброжелательными соседями (Албания, Турция и страны советского блока), Греция долгое время находилась в ситуации, затрудняющей активность местных предприятий на внутреннем рынке ЕС. В силу этого приграничное региональное сотрудничество до последнего времени было затруднено, что в том числе повлияло на развитие приграничных регионов. Сама Греция характеризуется высокой степенью фрагментированности физического и экономического пространства. Материковая часть страны представляет собой преимущественно горный ландшафт, всю территорию с северо-запада на юго-восток пересекают две горные системы. Помимо этого, в состав Греции входят свыше двух тысяч больших и маленьких островов, крупнейшие из которых являются обитаемыми. Подобная территориальная раздробленность увеличивает транспортные издержки и требует существенных затрат на инфраструктуру. Сочетание внутренней и внешней ограниченности в экономических контактах привело к формированию особой структуры экономики, в которой большинство предприятий – мелкие и средние, ориентированные на внутренний рынок.

Существуют разные точки зрения по поводу начала проведения системной региональной политики в Греции. Одни исследователи считают, что отсчет следует вести от

принятия закона о развитии в 1982 г. Другие связывают начало региональной политики с Интегрированными средиземноморскими программами ЕС середины 80-х годов. Бесспорно одно – вступление Греции в ЕС в 1981 г. решительным образом оказало влияние на региональную политику страны. Первый план развития регионов был подготовлен накануне вступления Греции в ЕС. К этому моменту в стране сложилась сложная ситуация в плане неравномерности развития регионов. Наиболее развитыми оказались Аттика – регион Афинской агломерации (где проживает 36% населения страны, а раньше показатель был еще выше) с прилегающими к ней префектурами других регионов.

Периферийные регионы, расположенные в горной части страны и вдоль границ, оказались в наименее выгодном положении. Примером служит Эпир, расположенный в горах на границе с Албанией. Данные 1980 г. хорошо показывают сложившуюся тогда ситуацию с развитием регионов. Если в целом по Греции ВВП на душу населения с учетом паритетов покупательной способности составлял 63% от среднего по ЕС-15, а в Аттике и смежной с ней Средней (Материковой) Греции вообще соответственно 71% и 86%, то в Восточной Македонии и Фракии, на Ионических островах ВВП на душу населения составлял лишь 49% от уровня ЕС-15, в Эпире – 45%, а на Эгейском Севере – лишь 43%¹. Таким образом, первой целью региональной политики Греции было снижение уровня концентрации экономической жизни в Афинах.

Собственно региональная политика греческого правительства складывалась из двух компонентов: регионального распределения государственных капиталовложений и выравнивания развития регионов за счет стимулирования прямых инвестиций.

Последнее направление получило свое выражение в принятии в 1982 г. закона о развитии². В соответствии с этим законом страна разделялась на 4 зоны в зависимости от уровня развития регионов. При размещении предприятия в наименее развитом регионе размер государственных субсидий и льгот был самым значительным. Дополнительной целью этого направления было снижение уровня концентрации хозяйственной деятельности в Афинах. Со временем закон неоднократно дополнялся и обновлялся с учетом изменений приоритетов в региональном распределении. Так, закон о развитии, действовавший в середине 90-х годов, предусматривал 5 зон: А, В, С, D и Фракию. Его главными инструментами были прямые субсидии, компенсация процентов по кредиту, налоговые льготы вплоть до полного освобождения (Фракия) и ускоренная амортизация.

Последний закон о развитии был принят в декабре 2004 г.³ Главной задачей нового закона декларируется повышение инвестиционной привлекательности страны, однако основными целями, по-прежнему, остаются сбалансированное развитие Греции, совмещенное с выравниванием перекосов в региональном развитии. Тем не менее новый закон получил серьезный акцент на развитие конкурентоспособности и инновационности. Поддержка оказывается инвестиционным проектам, которые предусматривают продвижение новых технологий и их разработку, выпуск продукции с высокой добавленной стоимостью, ориентированность на внешний рынок, содействие сближению регионов, помощь в развитии наименее развитых регионов.

Для этого новый закон предусматривает стабильный налоговый режим для инвестиций; субсидии для инвестиционных проектов, нацеленных на выпуск продукции с высокой добавленной стоимостью и создание рабочих мест; содействие крупным инвестиционным проектам, ориентированным на внешний рынок; гибкий налоговый режим для инвестиций в высокие технологии; упрощение административных процедур учреждения предприятий; особые положения, направленные на поддержку отстающих регионов; содействие малым и средним предприятиям в отстающих регионах.

Основными инструментами являются прямые субсидии, налоговые льготы и субсидии на зарплату при создании новых рабочих мест. Как правило, можно воспользоваться только одним инструментом.

¹ См.: National Statistical Service of Greece (<http://www.statistics.gr>).

² Законы №1161/81 и №1262/82.

³ Закон №3299/2004, дополнен в 2006 г. законом №3522/2006.

Как и прежде, страна поделена на несколько зон в зависимости от уровня развития регионов. В зоны А, В и С вошли регионы с соответственно очень высоким, высоким и средним уровнем развития. Регионы с низким уровнем развития образовали зоны D1, D2 и D3. Два года спустя⁴ эта система была упрощена и преобразована в три зоны. В зону А (высокий уровень развития) вошли префектуры Атика и Салоники. В Зону В (средний уровень) вошли регионы Крит, Эгейский Юг, Ионические острова, Средняя Греция, Фессалия, Западная Македония и Центральная Македония (без Салоник). Остальные регионы – Эпир, Восточная Македония и Фракия, Пелопоннес, Эгейский Север и Западная Греция – составили третью зону низкоразвитых регионов.

Для каждой зоны действуют свои коэффициенты и размеры субсидий или налоговых льгот. Так, налоговые льготы в зонах В и С составляют 100%. Также инвестиции разделены на категории в зависимости от целей и отраслей. В разное время количество категорий и их наполнение менялось. В соответствии с последним законом количество категорий сократилось с пяти до двух. Так, при категории 1 размер субсидий в зоне А составляет 20%, В – 30%, С – 40%, а при категории 2 – соответственно 15%, 25% и 35%.

Новый закон не делает различий между новыми и старыми предприятиями, увеличивает размер субсидий и упрощает административные процедуры, что положительно влияет на рост конкурентоспособности экономики. Однако неясно, как эти меры отражаются на региональном выравнивании, которое, в известной степени, отошло на второй план. С одной стороны, можно предположить, что высокотехнологичные производства выберут для своего размещения высокоразвитые регионы, ведь для таких инвестиций региональные ограничения не предусмотрены. Это может способствовать повышению конкурентоспособности экономики в целом, но только усугубит неравенство в развитии регионов. С другой стороны, стимулирование создания новых предприятий в отстающих регионах дало существенно меньший эффект, чем ожидалось. Основной импульс развития получили регионы, прилегающие к Афинам, но не входящие в регион Атика, а удаленные регионы не стали местом массового размещения новых предприятий.

Можно отметить, что законы о развитии никогда не были законами о развитии регионов. Второй и далеко не последней целью закона было стимулирование общего экономического развития. Наибольшая поддержка оказывалась эффективным предприятиям, которые могли способствовать росту экономики в целом. В более выгодном положении согласно закону оказывались высокотехнологичные предприятия либо отрасли, самые интересные в данный момент для правительства. Так, например, в 90-е годы наиболее стимулируемыми отраслями были добыча полезных ископаемых, ремесленные производства, туристический бизнес и сельское хозяйство. Однако не во всех регионах есть равная возможность для создания предприятий именно этих отраслей. В более выгодном положении оказались регионы, где могли развиваться все стимулируемые отрасли. В тот период это были Центральная и Восточная Македонии, что привело к их более динамичному развитию, в то время как Эпир, Фессалия и Пелопоннес имели мало практической пользы от этих мер⁵.

Другой компонент государственной региональной политики – распределение государственных инвестиций – реализуется через бюджет страны. Программа государственных инвестиций является составной частью годового бюджета. Программа состоит из двух частей. Первая часть включает в себя проекты, осуществляемые при поддержке структурных фондов ЕС. Вторая часть – национальные проекты, реализуемые правительством самостоятельно. В 2004 г. общий размер программы государственных инвестиций составил 9,25 млрд. евро. Из этой суммы 5,3 млрд. евро пришлось на проекты, финансируемые совместно с ЕС, и 3,95 млрд. – на национальные программы⁶, то есть

⁴ Закон №3522/2006.

⁵ См.: *Psyharis Y., Papadaki O.* Investment Incentives and Regional Development in Greece // Regional Science Association. – Zürich, 1996.

⁶ The 2004 update of Greece's Stability and Growth Programme 2004–2007 (http://www.mnec.gr/export/sites/mnec/en/economics/growth_programme_2005-8/Final_SPG_04R-english.pdf).

57% к 43%. В предшествующем 2003 г. это отношение было иным: 65% к 35%⁷ при общей сумме 8,92 млрд. евро. Этот всплеск объясняется подготовкой к проведению Олимпиады в Афинах. Уже в следующем 2005 г. общий размер программы государственных инвестиций сократился на 19,1%⁸.

Началом этого компонента региональной политики можно считать участие Греции в Интегрированной средиземноморской программе в 1986 г. Если до этого момента в вопросах планов регионального развития правительство ограничивалось установлением достаточно размытых ориентиров, то теперь оно было вынуждено разработать четкие цели и меры по их достижению в четко очерченные сроки. Первая программа регионального развития Греции была написана именно для участия в Интегрированной средиземноморской программе, финансируемой ЕС. Эти программы действовали с 1986 по 1992 г. С реформированием структурных фондов ЕС связано начало Рамочных планов поддержки Сообщества: 1989–1993 гг., 1994–1999 гг., 2000–2006 гг., 2007–2013 гг.

Как уже упоминалось ранее, особенностью Греции является высокая централизация власти. Эта особенность нашла свое отражение и в проведении региональной политики. Фактически все решения о проведении тех или иных региональных программ принимались на высшем уровне. И основной акцент делался не на развитии отдельных регионов, стимулировании использования их конкурентных преимуществ, а на реализации крупных инфраструктурных проектов. Это обстоятельство объясняется исключительной ролью правительства в формировании и реализации инвестиционных программ. Когда после реформы структурных фондов ЕС в 1988 г. страны-члены были обязаны представлять планы развития, разработанные совместно с местными и региональными властями, Греция просто не смогла этого сделать из-за отсутствия инициативы на региональном уровне. Фактически первый Рамочный план представлял собой немного подправленные меры и приоритеты из Интегрированных средиземноморских программ.

Отсутствие широких региональных инициатив можно объяснить административным устройством страны. До начала 80-х годов префектуры в стране возглавлялись префектами, назначаемыми центральными органами. Фактически префекты являлись проводниками государственной политики на местах, не проявляя особой инициативы. В 1982 г. в префектурах были созданы советы, которым делегировался ряд полномочий, в том числе по вопросам принятия местного бюджета. Однако и на этот раз советы не были выборными органами, а являлись коллегией представителей разных общественных организаций. В 1986 г. был введен промежуточный уровень власти, для чего страна была разделена на регионы. Структура управления была скопирована с уровня префектур: административно назначаемый секретарь с советом. Однако вплоть до реформ 1994–1997 гг., когда регионам была делегирована значительная часть полномочий, региональный уровень власти был достаточно декоративным⁹. Его главной функцией была реализация региональных программ в рамках Рамочных планов поддержки Сообщества.

Это обстоятельство дает основания для утверждений, что региональная политика Греции, особенно на раннем этапе, носит характер «национальной» политики¹⁰. Среди программ высокую долю имеют проекты, воздействующие на несколько регионов или даже на всю страну в целом – например, строительство автомагистралей (Патры–Афины–Салоники) и программа модернизации и компьютеризации системы контроля сбора налогов «Таксис», реализованная с 1992 по 2001 гг. При этом крупные инфраструктурные проекты зачастую были ориентированы на уже достаточно развитые регионы, например, строительство метро в Афинах.

⁷ The 2003 update of Greece's Stability and Growth Programme 2003–2006 (http://www.mnec.gr/export/sites/mnec/en/economics/growth_programme_2005-8/update2003of_hellenic_stability_growth.pdf).

⁸ The 2005 update of Greece's Stability and Growth Programme 2005–2008 (http://www.mnec.gr/export/sites/mnec/en/economics/growth_programme_2005-8/GR_SGP_2005_HA_final_EN.pdf).

⁹ См.: *Andreou G.* Multilevel Governance: The Dynamics of EU Cohesion Policy in Greece // OEUE Phase II. Occasional Paper 4.4. – 09.04 (<http://www.oeye.net>).

¹⁰ См.: *Getimis P., Paraskevopoulos Ch. J.* Europeanization of Regional Policy and Institution-Building in Greece: a neglected aspect of policy evaluation? // Regional Studies Association Aix en Provence, 2002.

13.2. Взаимодействие с ЕС в сфере региональной политики

Изначально все взаимодействие с ЕС по вопросам региональной политики осуществлялось Министерством экономики. Оно составляло региональные программы и планы, согласовывало их с ЕС, а также получало выделяемые средства. Фактически из регионального планирования регионы были исключены, решения принимались за них. Такая ситуация сохранялась до появления Рамочных планов поддержки Сообщества. В соответствии с новыми правилами в подготовке планов развития регионов должны были принимать участие местные власти. Не сразу, но постепенно участие регионов в формировании этих планов росло. Появились региональные центры по реализации программ Рамочных планов. Однако еще в 2002 г. программа правительственных инвестиций характеризовалась высокой долей национального уровня (см. табл. 13.1).

Таблица 13.1

Распределение средств при реализации региональной политики Греции

Уровень власти	Доля вида финансирования программ в 2002 г., %		
	Национальная часть	Финансируемая совместно с ЕС часть	Всего
Национальный	43,66	47,42	91,07
Региональный	1,87	5,74	7,61
Префектуры	–	1,32	1,32
Всего	45,53	54,47	100,00

Источник: Ministry of Economy and Finance (<http://www.mnec.gr/en>).

Анализируя региональную политику Греции, проводимую при поддержке ЕС, можно выделить ее приоритеты, которые с течением времени претерпевали определенные изменения. Прежде всего, это улучшение общей инфраструктуры. Этот приоритет проходит красной нитью через все Интегрированные средиземноморские программы и Рамочные планы, что объясняется ранее упомянутыми причинами.

Вторым приоритетом является поддержка сельского хозяйства, что обусловлено высокой долей сельского хозяйства в отсталых регионах. Для этого обычно предусматривались следующие меры: выплаты фермерам для перехода на более продуктивные культуры; улучшение ирригационных систем; выделение субсидий, компенсирующих привлечение высококлассных специалистов и программ обучения; финансирование институтов и лабораторий, занимающихся сельскохозяйственными исследованиями.

Также одним из основных приоритетов, сохраняющим свое значение на протяжении многих лет, является поддержка жителей высокогорных регионов и малых островов. Два последних приоритета связаны между собой, так как основной специализацией удаленных районов является сельское хозяйство. Поэтому на эти районы распространялись те же стимулы. Дополнительно предусматривались, как правило, следующие меры: прокладка сельских дорог, создание небольших ирригационных систем, восстановление лесного массива, субсидии на строительство небольших отелей и малых объектов туристической инфраструктуры (для развития агротуризма), развитие инфраструктуры рыболовства. Позже к этим мерам добавились субсидии на улучшение или перенос в другие места скотоводческих хозяйств.

Последние планы развития предусматривают также стимулирование стандартизации и первичной переработки продукции сельского хозяйства, помощь в маркетинге и сбыте. Больше внимание уделяется развитию альтернативных источников заработка, в основном за счет развития агротуризма.

Реализация этих мер находится в ведении Министерства сельского хозяйства, которое централизованно получает средства и распределяет их между регионами в соответствии со своими представлениями об их потребностях, что является далеко не всегда эффективным в конечном итоге. Названные приоритеты характерны для большей

части Греции, кроме Эгейского Юга, Крита и Аттики. Последняя группа регионов получила более специфичные планы развития, в которых акцент делался на развитии сферы услуг, например, туризма (Эгейский Юг, Крит) или научных разработок (Аттика, Крит).

К настоящему времени ситуация с развитием регионов заметно улучшилась. Часть регионов преодолела 75%-ный порог показателя ВВП на душу населения от среднего по ЕС уровня. Однако темпы этого процесса невысоки, хотя падение в уровне развития регионов, заметное в середине 90-х годов, прекратилось, и в ряде случаев сменилось ростом (см. табл. 13.2).

Таблица 13.2

Региональный ВВП на душу населения в регионах Греции в 1995–2005 гг.

Регион	ВВП на душу населения (расчет по паритетам покупательной способности), % от среднего по ЕС-27										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Греция в целом	84,3	83,9	84,7	83,5	82,9	84,3	87,4	91,0	92,2	93,9	96,4
Восточная Македония и Фракия	68,6	67,7	67,0	65,7	65,6	61,2	62,9	62,6	63,3	64,8	63,5
Центральная Македония	81,9	86,1	87,8	85,5	84,7	72,5	73,5	74,9	74,3	76,7	77,9
Западная Македония	84,7	83,7	89,5	88,9	86,5	69,9	69,4	75,0	75,2	74,9	77,2
Фессалия	74,4	74,4	75,8	76,4	74,8	65,1	68,0	70,6	73,8	73,3	73,8
Эпир	61,2	60,3	65,5	65,4	66,6	65,8	68,1	69,4	69,3	72,0	68,7
Ионические о-ва	71,4	71,6	78,2	75,4	75,2	75,1	80,6	81,3	80,0	76,2	74,9
Западная Греция	70,0	69,9	68,3	67,1	64,3	58,7	59,4	60,4	61,1	59,2	59,1
Средняя Греция	126,0	129,0	126,5	122,1	115,0	93,7	101,0	100,7	102,2	101,8	102,4
Пелопоннес	75,9	75,4	80,1	80,6	79,7	75,5	76,8	77,7	78,7	78,9	84,4
Аттика	91,0	87,0	86,6	85,8	86,5	106,4	111,1	118,4	120,6	124,8	131,1
Эгейский Север	70,1	70,9	75,0	74,1	76,7	59,4	63,2	62,9	68,0	64,9	66,1
Эгейский Юг	91,1	94,7	99,9	96,5	98,4	97,9	101,3	102,4	105,7	100,1	94,4
Крит	83,0	84,8	84,4	82,2	82,5	77,9	80,0	85,2	84,1	83,9	82,1

Составлено на основе данных Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Очевидно, что греческие регионы двигаются к среднеевропейскому уровню, но темпы роста их экономики неодинаковы и неравномерность развития по-прежнему остается проблемой. Наиболее развитые регионы – Эгейский Юг и Аттика. Это те районы, которые в меньшей степени ориентировались на поддержание первичного сектора и в большей степени развивали сферу услуг (см. табл. 13.3). На долю Аттики приходится 60% всех новых открываемых предприятий в стране. Южные Эгейские острова, как и уступающий им по ВВП на душу населения Крит, имеющий зато самый низкий уровень безработицы в стране (5,3% в 2007 г.), обязаны своему подъему развитию туризма (см. Приложение, табл. 4). Интересно, что в одну группу попали удаленные периферийные островные регионы и мощный центральный регион с агломерацией Афин. Возможным объяснением этого явления может служить теория о подавлении сверхмощным мегаполисом близлежащих регионов. Максимально удаленные районы получили возможность развиваться как раз в силу своего периферийного расположения.

Противоположную группу образуют наиболее экономически отсталые регионы – прежде всего Западная Греция, Восточная Македония и Фракия, Эгейский Север. Ситуация осложняется тем, что в этих регионах высокая безработица (хотя самая неблагоприятная ситуация в старопромышленной Западной Македонии). Даже на Северных Эгейских островах, где создана туристическая инфраструктура, пока не удалось превратить эту отрасль в стабильный источник дохода. Промежуточные позиции у нескольких совершенно разных по отраслевой структуре регионов – например, здесь и довольно

благополучный индустриальный район Средней Греции, и периферийные Ионические острова, в которых динамично развивается туризм.

Таблица 13.3

Структура ВВП в регионах Греции в 2005 г.

Регион	Первичный сектор, %	Вторичный сектор, %	Третичный сектор, %
Аттика	0,5	14,9	84,5
Ионические острова	5,8	13,1	81,1
Эгейский Юг	3,7	15,4	80,9
Крит	9,9	13,7	76,4
Эгейский Север	8,0	15,7	76,3
Эпир	10,0	21,4	68,6
Западная Греция	13,6	20,9	65,6
Центральная Македония	7,2	28,8	64,0
Восточная Македония и Фракия	11,2	25,8	63,1
Фессалия	12,8	28,4	58,8
Пелопоннес	9,7	39,3	50,9
Западная Македония	8,4	41,9	49,6
Средняя Греция	10,0	51,5	38,5
Греция в целом	5,0	22,0	73,0

Составлено на основе данных Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

В 2007 г. для региональной политики Греции начался новый этап, связанный с Рамочным планом развития Сообщества на период 2007–2013 гг. План признает тот факт, что часть регионов Греции – Эгейский Юг и Средняя Греция – преодолели критический порог и перешли на следующий уровень участия в европейских программах. Эти два региона больше не являются получателями помощи по направлению «конвергенция» (бывшая «цель 1»). Теперь на эти регионы распространяется программа «региональная конкурентоспособность и занятость». Остальные регионы остались в рамках цели «конвергенция», хотя некоторые из них вошли в «переходную группу».

Новые региональные программы объединяют несколько регионов, причем это не обязательно регионы с одинаковым уровнем развития или географически близкие. Предпринимается попытка сгруппировать их по общим целям и стратегиям развития.

Новый Рамочный план предусматривает пять региональных программ:

1. Фессалия–Средняя Греция–Эпир. Эти регионы существенно различаются между собой по уровню развития. Однако у них есть общие черты: важная роль первичного сектора, растущее внешнее конкурентное давление на промышленность регионов, недостаточная гибкость рынка рабочей силы, низкий уровень предпринимательских навыков и подготовки рабочей силы, естественная убыль населения. Соответственно, меры по развитию этих регионов предусмотрены тоже схожие: повышение конкурентоспособности, ориентированности на внешний рынок, качества продукции и инновационного характера предприятий; улучшение уровня образования; рационализация охраны окружающей среды и использования природных богатств; усиление внутрирегионального сплочения; развитие туризма за счет использования исторического наследия; продвижение более активного использования новых технологий. На эти цели выделяется 1,47 млрд. евро, из которых 1,1 млрд. приходится на ЕФРР.

2. Крит–Эгейские острова. Основной отраслью, за счет которой должны развиваться три островных региона, является туризм. Программой запланированы следующие мероприятия, направленные на повышение конкурентоспособности этих регионов на мировом туристическом рынке: диверсификация туристических услуг; совершенствование транспортной инфраструктуры для улучшения доступности курортов; реализация программ по охране окружающей среды; более полное использование культурного на-

следия для повышения привлекательности; продвижение более активного использования новых технологий; содействие предпринимательству. Общий бюджет программы составляет почти 1,2 млрд. евро, из которых 871 млн. предоставляются ЕФРР.

3. Западная Греция–Пелопоннес–Ионические острова. Меры по развитию этой группы регионов предусматривают преимущественно развитие транспортной инфраструктуры, поддержку предпринимательства и продвижение более активного использования новых технологий. Финансирование программы составляет 1,14 млрд. евро, из которых ЕФРР выделяет чуть больше 0,9 млрд.

4. Македония–Фракия. Программа объединяет Западную, Центральную, Восточную Македонию и Фракию. Эти регионы характеризуются богатыми природными ресурсами, сбалансированностью экономической структуры, наличием развитой инфраструктуры и промышленных центров, близостью расположения к рынкам Юго-Восточной Европы и Балкан, туристической инфраструктурой, и, наконец, наличием университетов и исследовательских центров. Программа предполагает следующие меры: улучшение конкурентоспособности и занятости за счет инновативности экономики и повышения уровня образования; упрочение положения регионов в Юго-Восточной Европе за счет улучшенной внутри- и межрегиональной транспортной инфраструктуры; усиление роли городов и внутрирегионального сплочения; содействие развитию туризма; продвижение более активного использования новых технологий. Выделяемый бюджет программы – 3,27 млрд. евро, из которых 2,68 млрд. предоставляет ЕФРР.

5. Аттика. Стратегической целью программы является развитие Афин как крупного международного центра в Юго-Восточной Европе с одновременным решением инфраструктурных проблем региона. В качестве основных задач называются улучшение охраны окружающей среды, повышение конкурентоспособности экономики региона, создание новых рабочих мест. Для этого предполагается улучшить транспортную, энергетическую и социальную инфраструктуру. Для повышения конкурентоспособности планируется стимулирование более широкого использования в бизнесе информационных и коммуникационных технологий, обмена опытом по созданию инновационных продуктов, внедрения новых технологий в малых и средних предприятиях, поддержка коммерческих исследований и разработок, содействие малым предприятиям при использовании современных финансовых инструментов. Общий бюджет программы составляет немногим более 3 млрд. евро, из которых 2,4 млрд. предоставляются ЕФРР.

В целом можно отметить сохранение высокой доли инфраструктурных проектов, однако уже очевидно смещение акцента на поддержку предпринимательства и повышение конкурентоспособности. Все новые проекты на национальном и региональном уровнях так или иначе привязаны к этим целям. Особое внимание уделяется продвижению более активного использования новых технологий, в первую очередь информационных и коммуникационных, что связано с отставанием Греции в их внедрении.

Новым является также и то обстоятельство, что Греция уже не является одной из наиболее отсталых стран Евросоюза: последнее расширение ЕС существенно изменило общую картину. Учитывая, что региональная политика Греции тесно связана и во многом определяется региональной политикой ЕС, изменения в распределении средств между отстающими государствами не могут не сказаться на объеме финансирования региональных проектов Греции. Это значит, что в будущем правительству Греции придется в большей степени рассчитывать на собственные силы и средства.

В заключение хочется упомянуть об интересном факте влияния российской внешнеэкономической политики на региональную политику Греции. Речь идет о строительстве транзитного нефтепровода Бургас–Александрополис. Средства от транзита российской нефти по своей территории Греция намерена направлять на развитие префектур, входящих в регион Фракия, где пройдет трасса трубопровода. Таких префектур три: Эврос, Ксанти и Родопи. Для управления поступающими от транзита средствами учреждается комитет, возглавляемый префектом Эвроса. Учитывая солидный размер ожидаемых поступлений от транзитных платежей, Фракия должна получить серьезный импульс развития.

Глава 14. Кипр: малая страна с большими региональными проблемами

Региональная политика на Кипре включает в себя три аспекта. Прежде всего, это проблема оккупация трети страны турецкими войсками и существование на этой территории непризнанной республики Северный Кипр, и в этом смысле региональная политика направлена на разрешение данной ситуации. Во втором смысле – это взаимодействие ЕС и Республики Кипр в рамках политики сплочения. И, наконец, собственно деятельность правительства Кипра по выравниванию уровней социального и экономического развития различных регионов страны. Несмотря на очевидную разницу в целях и задачах, все три направления государственной политики так или иначе связаны между собой и оказывают серьезное влияние друг на друга. Нами основное внимание уделено региональной политике в традиционном понимании (третий аспект).

14.1. Проблемы отсталости сельских и упадка городских районов

Кипр – маленькое островное государство с территорией немногим более 9 тыс. кв. км, треть которого находится вне правительственного контроля. На первый взгляд, на такой маленькой площади просто невозможно несбалансированное развитие отдельных частей страны с населением менее 700 тыс. чел. И тем не менее это не так.

За последнюю четверть века экономика Кипра росла высокими темпами. В текущем десятилетии экономический рост составлял в среднем 3,7% в год¹, что существенно выше среднего по ЕС. Основой экономики является сфера услуг, составляющая 76% ВВП. Туризм и финансовые услуги – два столпа экономики Кипра. Именно за их счет и происходил экономический рост в последние десятилетия. Однако именно это обстоятельство и стало главной причиной неравномерного развития различных регионов страны. Расположенный в Средиземном море остров привлекает множество туристов. Цветающая туристическая индустрия располагается практически полностью вдоль береговой линии. Основные курортные центры – Пафос, Ларнака, Лимасол и Айя-Напа – являются центрами привлечения инвестиций. Здесь больше всего рабочих мест. Сезонные всплески спроса на рабочую силу вынуждают привлекать работников из-за рубежа.

В то же время центральная часть острова, основу которой составляют горные массивы и сельскохозяйственные угодья, постепенно приходила в упадок. Еще в конце 1940-х годов обозначилась тенденция переселения людей из сельских районов в пригороды основных городских центров. Миграция населения из сельских районов впоследствии только усилилась. По данным переписи населения 2001 г., в сельских районах проживал 24,3%, в то время как в 1992 г. эта цифра составляла 32,3%². До турецкой оккупации доля сельского населения превышала 57%, однако беженцы из северной части острова оседали в основном в городах, что также привело к росту диспропорций.

Проблемой является также старение населения в сельских районах. В результате доля неработающего населения в сельских районах составляет 57,7% против 49,6% среднего по стране. Не все сельские регионы оказались затронутыми в одинаковой мере. Можно говорить о том, что прилегающие к крупным городам и прибрежным зонам районы находятся в относительно благополучном положении. В наиболее неблагоприятной ситуации оказались удаленные и горные регионы. Эти регионы составляют 53,8% всей территории страны, однако здесь проживают лишь 9% населения. О сложившейся в этих регионах ситуации свидетельствуют следующие показатели. Численность населения отсталых регионов сократилась с 1991 г. на 5,1%, в то время как в среднем по стране наблюдался рост 14,5%. Старение населения также существенно выше, чем в среднем по стране. Доля неработающего населения составляет 68,8%, в том числе в горных районах округа Пафос – 71,3%, округа Лимасол – 63,2%.

¹ Данные Министерства финансов Республики Кипр (<http://www.mof.gov.cy>).

² См.: Census of Population 2001 // Statistical Service of the Republic of Cyprus.

Важной причиной упадка этих регионов является их полная зависимость от сельского хозяйства, вклад которого в ВВП Кипра постоянно сокращается. При этом в сельских районах практически полностью отсутствуют альтернативные виды занятости, что совсем не совпадает с общей картиной по стране. Так, если в первичном секторе в сельских районах задействовано 35% рабочей силы, то в целом по стране лишь 8%, зато в третичном секторе – только 41% против 71% на Кипре в целом³.

Эта зависимость также находит свое выражение в низком уровне доходов населения сельских районов. В 2003 г. средний годовой доход в сельских районах составлял лишь 86,7% от среднего по стране. В то время как в городах этот показатель составлял 105,8%⁴. В горных районах уровень доходов оказался еще ниже. Уровень образования в сельских районах также ниже среднего по стране. Так, процент неграмотного населения составляет 6,9% против 4,2%.

Помимо негативных социальных факторов, сельское хозяйство сталкивается с проблемами климатического характера, например, нехваткой пресной воды. Незрелость дорожной сети и транспортной инфраструктуры также оказывает неблагоприятное влияние на развитие сельских и особенно горных районов.

Проблемы неравномерного развития регионов, однако, не исчерпываются только отсталостью сельских районов. Второй проблемой, с которой сталкивается региональная политика Кипра, является неравномерное развитие городов. Больших в европейском понимании городов на Кипре нет. Крупнейшие города – Никосия (население составляет 206 тыс. чел.), Лимасол (161 тыс. чел.), Ларнака (72 тыс. чел.) и Пафос (47 тыс. чел.)⁵. Основной проблемой городов является неравномерность и нерегулярность застройки, сопровождаемые так называемым «расползанием» городов.

Субурбанизация кипрских городов идет с начала 1950-х годов, то есть как раз в тот период, когда процесс миграции сельского населения в города принял четкие очертания. Как правило, пригороды формировались вдоль основных магистралей без какого-либо регулярного плана застройки. Отсутствие внятной государственной политики в этом направлении при высоких темпах экономического развития городов привело к тому, что к концу 70-х годов пригороды представляли собой хаотично разбросанные дома и земельные участки вокруг исторического городского ядра. Предпринятые в 70-х годах попытки как-то исправить ситуацию были сведены на нет притоком беженцев с оккупированных территорий. Вынужденные переселенцы в большинстве своем осели в городах и их ближайших окрестностях, усугубив сложившуюся ситуацию.

К концу 80-х годов во всей полноте проявились проблемы, вызванные неравномерностью развития городов. Прежде всего пострадала транспортная инфраструктура. Ведущие в центр дороги, изначально не рассчитанные на большие потоки, оказались перегруженными. Возможности по их расширению оказались ограниченными частной застройкой вдоль трасс. По этой же причине увеличившийся объем автотранспортных грузоперевозок оказывает негативное воздействие на жителей пригородных районов. Эти жители вынуждены терять большое количество времени в пробках. Загазованность воздуха, шум грузовых фур, проезжающих мимо жилых домов, расположение мелких и средних производств посреди жилого сектора – все это последствия неконтролируемого «расползания» городов. Культурная жизнь, образовательные учреждения, больницы и органы власти оказались сосредоточенными в исторических центрах, в то время как в пригородах ощущается дефицит социальной инфраструктуры и общественных мест. Все это приводит к снижению качества уровня жизни. Загруженность магистралей, отсутствие парковок, нерациональное использование земли сдерживают экономическое развитие городов и пригородов. Такие условия неблагоприятны и для туристической индустрии – важнейшего источника доходов республики.

³ См.: Statistical Service of the Republic of Cyprus – Census of Population 2001; Labour Force Survey 2001; National Strategic Reference Framework 2007.

⁴ По данным Household Budget Survey 2003 // Statistical Service of the Republic of Cyprus.

⁵ См.: Census of Population 2001 // Statistical Service of the Republic of Cyprus.

Вместе с тем постепенное смещение деловой активности в пригороды приводит к тому, что в упадок приходят исторические центры городов. Молодые семьи переселяются в основном в пригороды, так что средний возраст жителей городских центров постоянно увеличивается. Например, доля жителей старше 65 лет в центре Никосии составляет 16,8%, Лимасола – 29%, Ларнаки – 18%. В то время как в среднем эта доля среди горожан составляет всего 9,6%. В центрах появляется много заброшенных домов, в запустение приходят общественные места, приходит в упадок коммунальное хозяйство. Все это также негативно сказывается на уровне жизни горожан.

Дефицит места в городах и пригородах хорошо иллюстрируется показателем, сколько квадратных метров зеленых насаждений приходится на одного жителя. Считается, что минимально приемлемым показателем является 8 кв. м на человека. В Никосии этот показатель составляет 1,4 кв. м, то есть 13% от минимально необходимого, в Лимасоле – 3,9 кв. м, Ларнаке и Пафосе – по 3 кв. м. Для сравнения: в большинстве европейских столиц этот показатель составляет порядка 10 кв. м на человека.

Вообще проблемы, вызываемые «расползанием» городов, в последние годы активно обсуждаются как в Европе, так и в США⁶. Расширение городов приводит к тому, что городские средства расходуются преимущественно на развитие инфраструктуры в новых районах. Инфраструктура центра в этом случае получает недостаточное финансирование на поддержание и обновление, что приводит к снижению уровня жизни в историческом ядре. На Кипре есть одна дополнительная уникальная черта – наличие демаркационной линии, проходящей через городские районы. Например, в Никосии это разделение привело к тому, что расширение города идет не в направлении долины, как это должно было бы быть в нормальной ситуации, а в направлении горных массивов, плохо предназначенных для заселения. Долина оказалась на оккупированной территории. Районы же, непосредственно прилегающие к демаркационной линии, приходят в запустение, как и центральные районы города.

14.2. Направления региональной политики на Кипре

Сложившаяся к настоящему времени ситуация логичным образом предопределила направленность региональной политики на Кипре на решение двух основных проблем: экономической отсталости удаленных сельских районов и прогрессирующего упадка городских районов. В системе государственного управления Республики Кипр нет одного ведомства, ответственного за проведение региональной политики. Реализация региональной политики правительства распределена между разными министерствами и ведомствами, сообразно предмету воздействия. Общая координация и разработка стратегии осуществляется Бюро Планирования – независимым директором, находящимся под юрисдикцией Министерства финансов. Бюро занимается долгосрочным планированием и осуществляет контроль за выполнением поставленных задач посредством контроля за расходом бюджетных средств. В настоящее время это же ведомство координирует взаимодействие с ЕС в рамках политики сплочения. Реализацией поставленных задач занимаются министерства и ведомства, в зоне ответственности которых находятся вектора региональной политики.

Исторически первым проектом региональной политики на Кипре был план по развитию региона Пицилия, разработка которого началась Бюро планирования в тесном взаимодействии с Всемирным банком в 1974 г. Пицилия – горный сельскохозяйственный район, расположенный на отрогах горного массива Троодос. Проект осуществлялся в 1978–1985 гг. на средства, выделенные МБРР, и получил высокую международную оценку⁷. В реализации проекта были задействованы двадцать (!) правительственных и

⁶ См., например: Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge // European Environment Agency Report. 2006. №10; *McElfish J.M., Jr.* Ten Things Wrong with Urban Sprawl / Environmental Law Institute. – Washington, D.C., 2007.

⁷ См.: *Apostolides C.* The Role of an Integrated Approach to Rural Development // Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes (<http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c28/CI020514.pdf>).

квази-правительственных ведомств и организаций, однако ведущая роль была отведена Министерству сельского хозяйства и природных ресурсов.

Примечательно, что это был один из первых подобных проектов в Европе. В производственную сферу было направлено 90% выделенных средств: была кардинально улучшена система ирригации, восстановлены или построены заново террасы для земледелия, произведена консолидация земель, восстановлены и построены новые дороги. Фермерам был предоставлен кредит на выгодных условиях. Еще 8% средств пошли на улучшение социальной сферы: строительство больницы, школ, а также на прокладку водопровода. Оставшиеся 2% были направлены на улучшение сферы услуг, сопутствующей агропромышленному комплексу: ветеринарные службы, механические мастерские, центр обучения для фермеров, проведение сельскохозяйственных исследований.

Однако последующие проекты не были столь успешными. Проект по развитию региона Краснохория не был завершен, проект по развитию горных курортов оказался слишком ограниченным и потому провальным. Этим проектам не хватало четкости и глубины проработки Пицилийского плана, а также политической воли.

Успешной можно назвать реализацию проекта по реставрации района Омерие в Никосии. До 1974 г. это был один из наиболее красивых и развитых исторических районов города. Однако с разделением города район Омерие оказался как раз на новой границе и со временем стал приходить в запустение. Реализованный в 2002–2003 гг. в рамках программы ЕС «Партнерство во имя будущего» план реконструкции позволил отремонтировать исторические здания, модернизировать канализацию, дороги и тротуары, вернув району былую привлекательность. Проект осуществлялся под руководством департамента жилищной политики и планирования Министерства внутренних дел Кипра.

Реализуемая в настоящее время региональная политика также осуществляется разными ведомствами сообразно поставленным задачам и целям. Основные направления региональной политики на Кипре следующие:

- 1) развитие сельского хозяйства и восстановление сельских регионов,
- 2) восстановление деградировавших городских районов и регионов вдоль демаркационной линии,
- 3) децентрализация власти (в пользу местных администраций).

На достижение этих задач направлен ряд программ, некоторые из которых частично финансируются из различных фондов ЕС. Это План развития сельского хозяйства, программа «цель 2», Национальная программа развития и другие. Каждая из них имеет свои цели и предусматривает меры по их достижению, однако их можно сгруппировать по основным направлениям региональной политики.

Развитие сельского хозяйства и восстановление сельских регионов. Главной целью этого направления является повышение уровня доходов и качества жизни в сельских районах за счет улучшения конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции, создания малых и средних перерабатывающих и агротуристических предприятий, а также развития инфраструктуры.

Улучшение конкурентоспособности и модернизация производства и маркетинга сельскохозяйственной продукции предполагает следующие мероприятия: инвестиции в сельскохозяйственные угодья, инвестиции в переработку и сбыт сельскохозяйственной продукции, содействие организациям производителей, действия, направленные на улучшение и качественное усовершенствование производства зерновых и крупного рогатого скота, предоставление технической и профессиональной помощи фермерам.

Реструктуризация сельскохозяйственного сектора направлена на улучшение демографической ситуации в сельских районах. Для этого планируются: реструктуризация сельскохозяйственных угодий, ранний выход на пенсию для фермеров, меры по поддержке начинающих молодых фермеров, помощь по улучшению жизнеспособности нежизнеспособных хозяйств.

Диверсификация экономики сельскохозяйственных регионов имеет своей целью повышение уровня доходов населения в сельских районах за счет создания альтерна-

тивных рабочих мест и дифференциации экономической основы сельских районов за счет более рационального использования природных ресурсов. Основной мерой в этом направлении является повышение туристической привлекательности сельских регионов:

- создание или модернизацию объектов агротуризма предлагается осуществлять путем стимулирования малого и среднего предпринимательства, причем на первом этапе оказывается помощь по переоборудованию традиционных сельских построек, на втором – по строительству новых объектов;
- создание поддерживающей туризм инфраструктуры, прежде всего прокладка велосипедных маршрутов, пролегающих в сельской и горной местности;
- создание маркетинговых программ по развитию тематических туристических маршрутов: винодельческих, религиозных и других.

Сохранение традиционных сельскохозяйственных ландшафтов направлено прежде всего на развитие горных и заброшенных регионов. Эта мера направлена на поддержку местного населения с одновременным сохранением естественной окружающей природы и поддержанием сельскохозяйственных угодий. Для достижения этого предпринимаются следующие действия: помощь на улучшение социальной инфраструктуры (учреждения здравоохранения, организация сбора и удаления отходов сельскохозяйственного производства), стимулирование сохранения редких видов животных, выработка политики по рациональному размещению крупного и мелкого рогатого скота.

Усиление социального и экономического сотрудничества в сельских регионах в качестве еще одной меры региональной политики включает ряд действий, главной целью которых является поддержка сельскохозяйственной деятельности в отсталых регионах, повышение уровня доходов, а также внедрение базовых инфраструктурных проектов, направленных на решение таких структурных проблем, как малый размер угодий, затрудненность доступа к ним и т.д.:

- выделение средств для дополнительных выплат фермерам для повышения их уровня доходов;
- поощрение создания и модернизация мелких перерабатывающих комплексов и традиционных ремесел;
- компенсация ущерба от стихийных бедствий;
- проведение исследования о возможных вариантах изменения существующей системы сельскохозяйственного страхования;
- консолидация земель и поощрение кооперации фермерских хозяйств;
- расширение сети сельских дорог;
- компенсационные выплаты регионам, находящимся в невыгодном положении или ограниченным природоохранным законодательством.

Совершенствование институтов аграрной политики необходимо, так как именно эти органы должны активно проводить в жизнь меры, направленные на оказание содействия фермерам. С этой целью проводится техническое переоснащение Министерства сельского хозяйства, природных ресурсов и охраны окружающей среды. Кроме того, стимулируется проведение исследований в сельском хозяйстве, реформируется Институт сельскохозяйственных исследований, организуется обучение и тренинги персонала министерства.

Улучшение культурной среды и качества жизни в сельских регионах имеет множество аспектов, из них главными являются улучшение работы общественного транспорта, развитие культурной инфраструктуры и поощрение культурных программ на региональном уровне, восстановление общественных мест в сельских поселениях, модернизация учреждений здравоохранения, поощрение строительства спортивных комплексов, увеличение числа точек доступа в Интернет, расширение образовательной деятельности в сфере новых технологий.

В ряде случаев планируются комплексные меры по развитию избранных общин, призванных в дальнейшем стать локомотивами роста в регионе.

Восстановление деградировавших городских районов и регионов вдоль демаркационной линии. Ключевой целью этого направления является социальное и экономическое выравнивание городских районов. Особое внимание уделяется районам, прилегающим к демаркационной линии. Основные предпринимаемые меры:

Развитие социальной инфраструктуры. Эта мера направлена на вовлечение жителей деградировавших районов в социальную сеть посредством увеличения социокультурных мероприятий и облегчения доступа к широкому спектру социальных услуг. Для этого планируется развитие социокультурной инфраструктуры и повышение качества социальных услуг, поощрение создания многофункциональных молодежных центров, поддержка программ местных властей, направленных на улучшение положения уязвимых социальных групп, развитие культурной и спортивной инфраструктуры, продвижение новых технологий и информационных общественных технологий.

Поощрение предпринимательской деятельности. Эта мера нацелена на стимулирование предпринимательской деятельности в находящихся в упадке городских районах для того, чтобы добиться увеличения числа рабочих мест. Для этого планируется развитие деловой инфраструктуры, предоставление грантов на создание или модернизацию малого и среднего предпринимательства во вторичном и третичном секторах экономики.

Улучшение базовой инфраструктуры и рукотворной окружающей среды. Эта мера направлена на повышение привлекательности деградировавших городских районов как мест жительства, работы и отдыха посредством усовершенствования местных условий. Восстановление районов производится за счет рационального планирования, проводимого с учетом норм озеленения. В рамках этой меры предполагается модернизация технической инфраструктуры (включая дорожную сеть), восстановление городских общественных мест (включая улучшение пешеходных тротуаров и велосипедных дорожек), улучшение ситуации с зелеными насаждениями, сохранение и реконструкция мест с историческими памятниками, а также поощрение реставрации и перепрофилирования охраняемых зданий. Особое внимание уделяется улучшению работы общественного транспорта, прокладке маршрутов, связывающих окраины и пригороды минуя центр.

Децентрализация власти. Главная цель этого направления – усиление роли муниципалитетов и советов общин для того, чтобы они могли оперативно реагировать на нужды местного населения, а также для большего участия местных властей в развитии регионов с учетом принципа субсидиарности. В результате укрепления местные власти должны стать органами, руководящими внедрением региональных проектов. Для этого стимулируется образование агломераций муниципалитетов и общин для предоставления услуг более высокого уровня. Местным властям предоставляется право развивать деловые инициативы. Также предполагается наделить местные власти полномочиями по реализации проектов городского планирования, финансируемых из национального бюджета. Рассматривается вопрос о введении второго уровня местного управления на региональном уровне.

Как уже было сказано, финансирование программ осуществляется из разных источников. Крупнейшие программы реализуются при поддержке ЕС на паритетной основе. Всего за 2004–2006 гг. Кипр получил из фондов ЕС 113,44 млн. евро, в том числе из Фонда сплочения – 53,94 млн. евро, а из ЕФРР на мероприятия в рамках «цели 2» – 28,02 млн. евро. При этом вклад Кипра и других источников в софинансирование «цели 2» составил 30,67 млн. евро⁸. Наибольшие средства были направлены на развитие сельского хозяйства и восстановление сельских регионов – 39,63 млн. евро, в том числе 18,49 млн. составил вклад ЕС; на восстановление деградированных городских районов и регионов вдоль демаркационной линии – 16,82 млн. евро (ЕС – 8,41 млн.), на прочие цели – 2,24 млн. евро (ЕС – 1,12 млн.). По программе 2007–2013 гг. предусмотрено большее доминирование средств ЕС в региональной политике Кипра (см. табл. 14.1). Однако для Кипра характерно привлечение также международной финансовой помощи при реализации региональных программ. В качестве спонсоров в разное время привле-

⁸ См.: The European Structural Funds (2004–2006). Cyprus (http://ec.europa.eu/regional_policy).

кались МБРР, различные фонды ООН, фонды Евросоюза (еще до вступления Кипра в ЕС). Отчасти это объясняется тем, что ряд региональных проектов без международного участия затруднителен, как это было в случае Генерального плана Никосии, затронувшего обе части города: и турецкую, и греческую. Однако главным образом это объясняется высокой стоимостью региональных проектов. Международная поддержка оказывает также и своего рода дисциплинирующий эффект, вынуждающий более требовательно подходить к реализации региональных проектов. Неслучайно наиболее эффективными проектами региональной политики были именно международные проекты. В этой связи вступление Кипра в ЕС благотворно повлияло на региональную политику, так как тем самым Кипр получил доступ к структурным фондам Евросоюза. Увеличение финансирования сразу привело к качественному росту уровня реализации региональных программ, особенно в сельской местности.

Таблица 14.1

Финансирование региональной политики на Кипре в 2007–2013 гг. (млн. евро)

Программы и направления политики	ЕС	Кипр	Всего
«Устойчивое развитие и конкурентоспособность»	492,7	86,9	579,6
Охрана окружающей среды и энергетическая инфраструктура (Фонд сплочения)	156,1	27,5	183,6
Транспортная инфраструктура (Фонд сплочения)	51,1	9,0	60,1
Общество знаний и инновации (ЕФРР)	92,2	16,3	108,5
Продуктивная окружающая среда (ЕФРР)	47,6	8,4	56,0
Восстановление городских и сельских территорий (ЕФРР)	127,1	22,4	149,6
Техническая помощь ЕФРР и Фонда сплочения	18,5	3,3	21,8
«Средиземноморская программа» (территория Кипра)	193,2	63,4	256,6
Всего	685,9	150,3	836,2

Источник: Kypros. Regional Development Programmes 2007–2013 (http://ec.europa.eu/regional_policy).

Тем не менее нельзя сказать, что региональная политика Кипра полностью зависит от региональных программ ЕС. Ряд программ финансируется исключительно правительством республики. Например, программа по оказанию финансовой помощи жителям горных районов. Помощь выделяется государством ежегодно. В 2007 г. объем выплат по этой программе составил 2,2 млн. кипрских фунтов (3,8 млн. евро – эта валюта введена в стране с 2008 г.). Дополнительно было выделено 752 тыс. фунтов для «активных» супружеских пар, то есть не достигших пенсионного возраста, и, кроме того, еще 752 тыс. фунтов выплачено задним числом за 2006 г. Эта финансовая помощь предоставляется жителям, проживающим в горных районах на высоте не менее 600 метров.

Программа помощи в приобретении жилья также частично служит целям региональной политики. Помощь оказывается не только беженцам с северных территорий и многодетным семьям, но и жителям сельской местности. Кроме того, на помощь могут рассчитывать те, кто готов приобрести дом или квартиру в определенном программой районе. В частности, речь идет о районах с населением до 500 жителей или находящихся на расстоянии более 35 км от самого близкого города, в областях рядом с демаркационной линией в Никосии – Св. Дометиу и других примыкающих к линии районах. Тем самым стимулируется миграция в малонаселенные регионы.

Можно отметить, что Кипр достаточно эффективно использует инструменты региональной политики ЕС. Причем это взаимодействие с ЕС постоянно увеличивается: от помощи, предоставляемой странам-кандидатам, к полноценному использованию фондов ЕС. В перспективе также следует ожидать усиления роли ЕС в реализации региональной политики в республике. Кипр, имеющий позитивный опыт привлечения финансовой помощи международных организаций, будет все больше «вращаться» в общеевропейскую региональную политику.

Заключение

Продемонстрированное в книге усиление значения региональной политики в наднациональном экономическом регулировании в Евросоюзе и постепенный перенос на уровень ЕС главенствующей роли в мероприятиях региональной политики даже на территории ведущих стран-членов выводит нас на вопросы о возможных пределах развития политики сплочения ЕС. Какое место региональная политика будет занимать в жизни Евросоюза, например, в 2020 г. и позднее? Сможет ли она доказать свою эффективность в «новых» членах ЦВЕ, особенно в наименее развитых Болгарии и Румынии, а также в балканских странах, которые могут присоединиться к Евросоюзу в ближайшие годы? Насколько сильно трансформируется поддержка регионов в самых благополучных странах ЕС, учитывая разнонаправленность интересов отдельных государственных членов в сфере воздействия на социально-экономическое развитие территорий?

Несмотря на предрекаемый некоторыми экспертами серьезный кризис ЕС, на наш взгляд, речь может идти скорее о предстоящем «топтании на месте», которое на самом деле подготовит почву для дальнейшего углубления европейской интеграции в будущем, а отнюдь не о реальной дезинтеграции. Более того, при достигнутом уровне взаимозависимости (почти полное исчезновение внутренних границ для движения товаров и услуг, людей и капитала; единая валюта в большей части стран-членов; постоянное присутствие наднационального регулирования во многих сферах) время работает на интеграцию. Иначе говоря, даже стабилизация нынешней ситуации уже обеспечивает постепенное формирование европейской (а вернее евросоюзной) общности людей.

Сказанное выше не означает, что нами разделяется безудержный оптимизм относительно развития Евросоюза. Количество евроскептиков в странах-членах ЕС может оставаться довольно высоким, а население еще долго будет ассоциировать себя прежде всего с национальными государствами. Показательно, что на состоявшихся в июне 2009 г. выборах в Европарламент приняли участие лишь 43% избирателей, причем во многих странах ЕС показатель был на несколько десятков проц. пунктов ниже, чем на выборах в национальные парламенты¹. Вместе с тем сторонники развития интеграции обычно оказываются политически более активны. К тому же с каждым годом возможные экономические и политические издержки по выходу какого-либо государства из Евросоюза лишь возрастают, что осознает большинство населения стран ЕС.

Нельзя забывать и о евробюрократии, которая кровно заинтересована в расширении сфер влияния наднациональных органов регулирования и управления. При этом накопленный опыт функционирования ЕС показывает, что при возникновении сильного сопротивления каким-либо решениям по дальнейшему развитию интеграции их авторы готовы с небольшими видоизменениями и новыми формулировками пытаться продвигать их внедрение годами. Наблюдается и другая тенденция – ранее созданные институты в Евросоюзе формально могут долго сохранять свое значение даже в случае уменьшения их актуальности (самый яркий пример – общая аграрная политика ЕС). Что касается региональной политики ЕС, то ее необходимость в принципе не подвергается почти никем сомнению. Дискуссии в основном разворачиваются о масштабах и приоритетах стимулирования регионального развития, принципах распределения ролей между ЕС, странами-членами и отдельными регионами. Более того, на наш взгляд, вряд ли следует ожидать явного отказа от нацеленности региональной политики Евросоюза на конвергенцию территорий по уровню социально-экономического развития.

Другое дело, что не исключено укрепление позиций сторонников более равномерного распределения по странам-членам ассигнований на нужды региональной политики. При гипотетическом отказе наиболее благополучных стран ЕС «вытягивать» проблемные районы Южной и Восточной Европы критерии выделения «проблемных» территорий в ЕС, способы воздействия на их экономику и социальную сферу, а также прин-

¹ См.: Results of the 2009 European Elections (<http://www.elections2009-results.eu>).

ципы оценки эффективности проводимых мероприятий могут трансформироваться заметным образом. Например, основное внимание может быть уделено конвергенции по количественным показателям (прежде всего ВВП на душу населения) на уровне целых стран и их крупнейших регионов, что вполне достижимо при активизации поддержки полюсов роста без решения проблем нарастания контрастов между экономическими центрами и их периферией внутри административно-территориальных единиц.

Правда, пока в процессе уже начавшейся разработки принципов региональной политики ЕС на период 2014–2020 гг. наблюдается, по нашему мнению, больше признаков сохранения готовности значительно сокращать различия между регионами в уровне социально-экономического развития, в том числе на территории «новых» стран-членов. Об этом, в частности, говорится в принятом в апреле 2009 г. коммюнике министров региональной политики стран-членов². Их заявление во многом базируется на опубликованном осенью 2008 г. докладе Еврокомиссии о региональных проблемах в 2020 г. В этом же документе в региональном разрезе рассматриваются возможные последствия четырех основных вызовов для ЕС в предстоящем десятилетии, среди которых:

- глобализация (развитие ее процессов обостряет конкуренцию ЕС с другими частями мира и предъявляет повышенные требования к производительности труда, качеству образования и уровню занятости населения);
- демографические изменения (старение населения, сокращение его численности и сопутствующие этому проблемы дефицита рабочей силы и неконтролируемой миграции будут воздействовать на все стороны общественной жизни);
- изменения климата (в ЕС они в основном коснутся так называемых уязвимых секторов – туризма, энергетики, сельского хозяйства и рыболовства, но негативную роль также играют эрозия берегов и наводнения, угроза засухи);
- энергетическая безопасность (как известно, страны ЕС сильно различаются по уровню эффективности энергопотребления, в том числе домохозяйствами, параметрам внутренней и внешней безопасности энергоснабжения, а также по степени негативного воздействия на окружающую среду)³.

Наиболее опасными вызовы глобализации признаны для большинства районов ЦВЕ, Португалии, юга Испании и Италии, но также и многих территорий в странах Западной Европы. Острые демографические проблемы ждут самые разнотипные регионы. Изменения климата наибольшую угрозу будут, по-видимому, представлять для Южной и Юго-Восточной Европы, а также Нидерландов. Улучшение энергетической безопасности наиболее актуальным окажется для Эстонии, Ирландии, Польши, Чехии, Словакии, Болгарии, Греции, Италии, а также ряда регионов других стран. В результате, по-видимому, именно регионы Южной и Восточной Европы окажутся в числе основных реципиентов ассигнований в рамках региональной политики ЕС после 2013 г.

Не исключено, что возобладают и другие подходы к региональной политике ЕС. Тем не менее даже во многих критических публикациях не подвергается сомнению необходимость масштабного наднационального регулирования территориального развития в ЕС с акцентом на конвергенцию и рост конкурентоспособности регионов⁴. Это позволяет нам ожидать, что шаги по повышению эффективности системы региональной политики ЕС, которые неизбежно будут приняты до 2014 г., приведут к упрощению механизмов этой системы и увеличению ее прозрачности, но не выльются в действительно кардинальные преобразования. Однако, как и во многие предыдущие периоды, возможно внедрение в систему региональной политики ЕС отдельных новых подходов.

² См.: Communiqué of Ministers for Regional Policy. – Mariánské Lázně, Czech Republic. 23 April 2009.

³ Подробнее см.: Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions // Commission Staff Working Document. – November 2008 (<http://ec.europa.eu>).

⁴ См., например: Barca F. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. – Independent Report prepared at the request of D. Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009 (<http://ec.europa.eu>).

Приложение: регионы Евросоюза

Таблица 1
Численность регионов NUTS в разных странах ЕС (на начало 2008 г.)

Код	Страна	Регионы NUTS 1-го уровня	Регионы NUTS 2-го уровня	Регионы NUTS 3-го уровня
BE	Бельгия (<i>Belgique / België</i>)	3	11	44
BG	Болгария (<i>България</i>)	2	6	28
CZ	Чехия (<i>Česká Republika</i>)	1	8	14
DK	Дания (<i>Danmark</i>)	1	5	11
DE	Германия (<i>Deutschland</i>)	16	39	429
EE	Эстония (<i>Eesti</i>)	1	1	5
GR	Греция (<i>Ελλάδα</i>)	4	13	51
ES	Испания (<i>España</i>)	7	19	59
FR	Франция (<i>France</i>)	9	26	100
IE	Ирландия (<i>Ireland</i>)	1	2	8
IT	Италия (<i>Italia</i>)	5	21	107
CY	Кипр (<i>Κύπρος / Kibris</i>)	1	1	1
LA	Латвия (<i>Latvija</i>)	1	1	6
LT	Литва (<i>Lietuva</i>)	1	1	10
LU	Люксембург (<i>Luxembourg</i>)	1	1	1
HU	Венгрия (<i>Magyarország</i>)	3	7	20
MT	Мальта (<i>Malta</i>)	1	1	2
NL	Нидерланды (<i>Nederland</i>)	4	12	40
AT	Австрия (<i>Österreich</i>)	3	9	35
PL	Польша (<i>Polska</i>)	6	16	66
PT	Португалия (<i>Portugal</i>)	3	7	30
RO	Румыния (<i>România</i>)	4	8	42
SI	Словения (<i>Slovenija</i>)	1	2	12
SK	Словакия (<i>Slovenská Republika</i>)	1	4	8
FI	Финляндия (<i>Suomi / Finland</i>)	2	5	20
SE	Швеция (<i>Sverige</i>)	3	8	21
UK	Великобритания (<i>United Kingdom</i>)	12	37	133
Итого		96	271	1303

Таблицы 1–3 составлены на основе: Commission Regulation (EC) №105/2007 of 1 February 2007; Regulation (EC) №176/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008.

Курсивом указаны названия регионов на местных языках в соответствии с официальными документами ЕС (например, в Испании – на основном языке соответствующей автономной области и т.д.), а русский перевод, как правило, повторяет принятое на современных российских картах написание.

Таблица 2

Соответствие регионов NUTS традиционным административным единицам

Страна	Регионы NUTS 1-го уровня	Регионы NUTS 2-го уровня	Регионы NUTS 3-го уровня	Низовые единицы
Австрия	новые	земля	новые	община
Бельгия	регион	провинция	округ	община / коммуна
Болгария	новые	новые	область	община
Великобритания	правительственный регион (Англия), автономная историческая область	новые – в Англии на основе объединения графств и их частей; из-за неоднократных изменений границ устойчивым остается лишь дополнительный 4-й уровень NUTS: унитарная единица (графство без внутреннего деления, <i>unitary area</i>) или округ (<i>district</i> – часть графства, <i>county</i>)		район (<i>ward</i>)
Венгрия	новые	новые	округ (медье – <i>megye</i>)	община (<i>települése</i>)
Германия	(федеральная) земля	(правительственный) округ	район, город внерайонного подчинения	община
Греция	новые	округ (<i>περιφέρειες</i>)	префектура (ном – <i>νομός</i>)	община (демос – <i>δήμος</i>)
Испания	новые	автономная область	провинция	муниципалитет
Италия	новые	область (<i>regione</i>)	провинция	коммуна
Нидерланды	новые	провинция	новые	община
Польша	новые	воеводство	новые	гмин, город
Португалия	«Материк», автономный регион	на основе временных округов	новые	район (<i>freguesia</i>)
Румыния	новые	новые	уезд (жудец – <i>județ</i>)	муниципалитет, город, коммуна
Финляндия	основная территория и автономия	новые	провинция (<i>maakunta / landskap</i>)	коммуна
Франция	новые	регион	департамент	коммуна
Швеция	новые	новые	область (лэн – <i>län</i>)	коммуна
Дания	–	новые	амт	коммуна
Ирландия	–	новые	новые	графство
Словакия	–	новые	край	община
Словения	–	новые	новые	община
Чехия	–	новые	край	община
Латвия	–	–	новые	город (<i>pilsēta</i>), край (<i>novads</i>), волость (<i>pagast</i>)
Литва	–	–	уезд (<i>apskritis</i>)	старостат (<i>seniūnija</i>)
Мальта	–	–	новые (на базе островов)	местность (<i>localitajiet</i>)
Эстония	–	–	новые	город (<i>Linn</i>), волость (<i>Vald</i>)
Кипр	–	–	–	община (демос)
Люксембург	–	–	–	коммуна

Названия и коды регионов NUTS в странах ЕС

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня		
Бельгия	Столичный регион Брюссель (BE1): <i>Région de Bruxelles-Capitale, Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	Столичный регион Брюссель (BE10)	Столичный округ Брюссель (BE100): <i>Arr. de Bruxelles-Capitale, Arr. van Brussels-Hoofdstad</i>		
			Фламандский регион (BE2): <i>Vlaams Gewest</i>	Провинция Антверпен (BE21): <i>Prov. Antwerpen</i>	Округ Антверпен (BE211)
					Округ Мехелен (BE212): <i>Arr. Mechelen</i>
	Округ Тюрнхаут (BE213): <i>Arr. Turnhout</i>				
	Провинция Лимбург (Бельгия) (BE22): <i>Prov. Limburg (B)</i>	Округ Хасселт (BE221): <i>Arr. Hasselt</i>			
		Округ Маасейк (BE222): <i>Arr. Maaseik</i>			
		Округ Тонгерен (BE223): <i>Arr. Tongeren</i>			
	Провинция Восточная Фландрия (BE23): <i>Prov. Oost-Vlaanderen</i>	Округ Алст (BE231): <i>Arr. Aalst</i>			
		Округ Дендермонде (BE232): <i>Arr. Dendermonde</i>			
		Округ Экло (BE233): <i>Arr. Eeklo</i>			
		Округ Гент (BE234): <i>Arr. Gent</i>			
		Округ Ауденарде (BE235): <i>Arr. Oudenaarde</i>			
		Округ Синт-Никлас (BE236): <i>Arr. Sint-Niklaas</i>			
	Провинция Фламандский Брабант (BE24): <i>Prov. Vlaams-Brabant</i>	Округ Халле-Вилворде (BE241): <i>Arr. Halle-Vilvoorde</i>			
		Округ Лёвен (BE242): <i>Arr. Leuven</i>			
	Провинция Западная Фландрия (BE25): <i>Prov. West-Vlaanderen</i>	Округ Брюгге (BE251): <i>Arr. Brugge</i>			
		Округ Диксмейде (BE252): <i>Arr. Diksmuide</i>			
		Округ Ипр (BE253): <i>Arr. Ieper</i>			
		Округ Кортрейк (BE254): <i>Arr. Kortrijk</i>			
		Округ Остенде (BE255): <i>Arr. Oostende</i>			
		Округ Руселаре (BE256): <i>Arr. Roeselare</i>			
		Округ Тилт (BE257): <i>Arr. Tielt</i>			
		Округ Верне (BE258): <i>Arr. Veurne</i>			
	Регион Валлония (BE3): <i>Région Wallonne</i>	Провинция Валлонский Брабант (BE31): <i>Prov. Brabant Wallon</i>	Округ Нивель (BE310): <i>Arr. Nivelles</i>		
			Провинция Эно (BE32): <i>Prov. Hainaut</i>	Округ Ат (BE321): <i>Arr. Ath</i>	
		Округ Шарлеруа (BE322): <i>Arr. Charleroi</i>			
		Округ Монс (BE323): <i>Arr. Mons</i>			
Округ Мускрон (BE324): <i>Arr. Mouscron</i>					
Округ Суаньи (BE325): <i>Arr. Soignies</i>					
Округ Тюэн (BE326): <i>Arr. Thuin</i>					
Округ Турне (BE327): <i>Arr. Tournai</i>					
Провинция Льеж (BE33): <i>Prov. Liège</i>		Округ Юи (BE331): <i>Arr. Huy</i>			
		Округ Льеж (BE332)			
		Округ Варем (BE334): <i>Arr. Waremmе</i>			

Регионы NUTS 2-го уровня в Бельгии



Регионы NUTS 2-го уровня в Болгарии



Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Бельгия (продолжение)	Регион Валлония (продолжение)	Провинция Льеж (продолжение)	Округ Вервье – община франкофонов (BE335): <i>Arr. Verviers – communes francophones</i>
			Округ Вервье – немецкоязычная община (BE336): <i>Bezirk Verviers – Deutschsprachige Gemeinschaft</i>
		Провинция Люксембург (Бельгия) (BE34): <i>Prov. Luxembourg (B)</i>	Округ Арлон (BE341): <i>Arr. Arlon</i>
			Округ Бастонь (BE342): <i>Arr. Bastogne</i>
			Округ Марш-ан-Фамен (BE343): <i>Arr. Marche-en-Famenne</i>
			Округ Нёшато (BE344): <i>Arr. Neufchâteau</i>
		Округ Виртон (BE345): <i>Arr. Virton</i>	

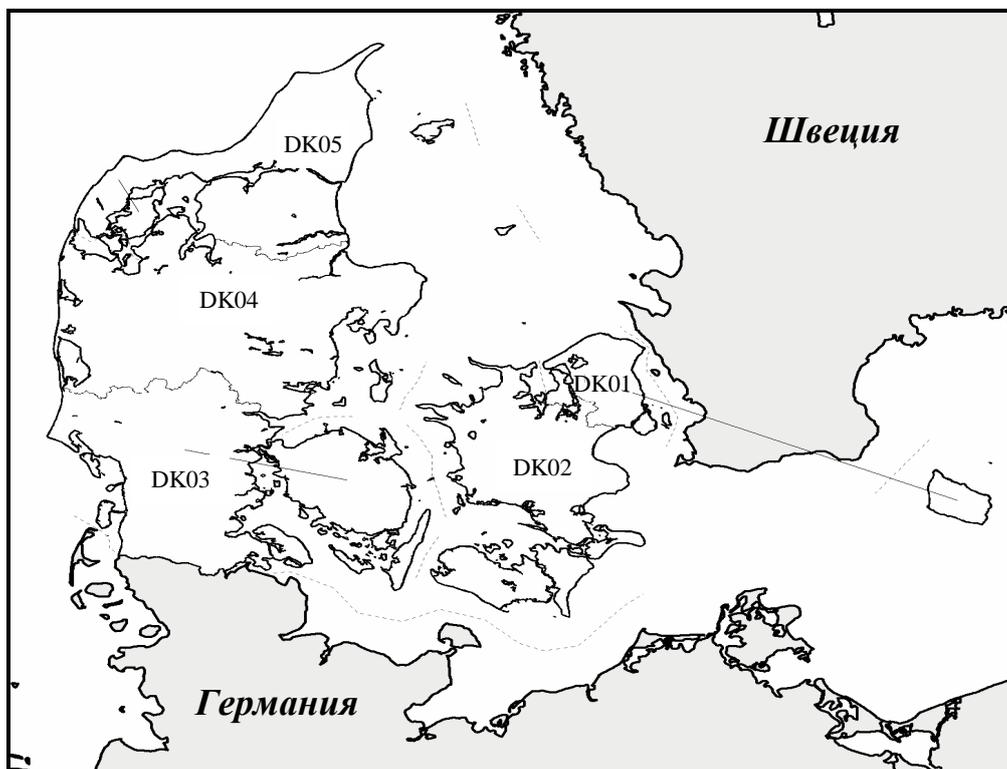
Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Бельгия (продолжение)	Регион Валлония (продолжение)	Провинция Намюр (BE35): <i>Prov. Namur</i>	Округ Динан (BE351): <i>Arr. Dinant</i>
			Округ Намюр (BE352)
			Округ Филиппвиль (BE353): <i>Arr. Philippeville</i>
Болгария	Северная и Юго-Восточная Болгария (BG3): <i>Северна и Югоизточна България</i>	Северо-западный (BG31): <i>Северозападен</i>	Видин (BG311)
			Монтана (BG312)
			Враца (BG313)
			Плевен (BG314)
			Ловеч (BG315)
		Северно-центральный (BG32): <i>Северен централен</i>	Велико-Тырново (BG321): <i>Велико Търново</i>
			Габрово (BG322)
			Русе (BG323)
			Разград (BG324)
			Силистра (BG325)
		Северо-восточный (BG33): <i>Североизточен</i>	Варна (BG331)
			Добрич (BG332)
	Шумен (BG333)		
	Юго-восточный (BG34): <i>Югоизточен</i>	Тырговиште (BG334): <i>Търговище</i>	
		Бургас (BG341)	
		Сливен (BG342)	
		Ямбол (BG343)	
		Стара-Загора (BG344)	
	Юго-Западная и Южно-Центральная Болгария (BG4): <i>Югозападна и Южна Централна България</i>	Юго-западный (BG41): <i>Югозападен</i>	София (столица) (BG411)
			София (BG412)
Благоевград (BG413)			
Перник (BG414)			
Кюстендил (BG415)			
Южно-центральный (BG42): <i>Южен централен</i>		Пловдив (BG421)	
		Хасково (BG422)	
		Пазарджик (BG423)	
		Смолян (BG424)	
		Кърджали (BG425): <i>Кърджали</i>	

Регионы NUTS 2-го уровня в Чехии



Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Чехия	Чешская Республика (CZ0): <i>Česká Republika</i>	Прага (CZ01): <i>Praha</i>	Столица Прага (CZ010): <i>Hlavní město Praha</i>
		Средняя Чехия (CZ02): <i>Střední Čechy</i>	Среднечешский край (CZ020): <i>Středočeský kraj</i>
		Юго-Запад (CZ03): <i>Jihozápad</i>	Южночешский край (CZ031): <i>Jihočeský kraj</i>
			Пльзенский край (CZ032): <i>Plzeňský kraj</i>
		Северо-Запад (CZ04): <i>Severozápad</i>	Карловарский край (CZ041): <i>Karlovarský kraj</i>
			Устецкий край (CZ042): <i>Ústecký kraj</i>
		Северо-Восток (CZ05): <i>Severovýchod</i>	Либерецкий край (CZ051): <i>Liberecký kraj</i>
			Краловеградецкий край (CZ052): <i>Královéhradecký kraj</i>
			Пардубицкий край (CZ053): <i>Pardubický kraj</i>
		Юго-Восток (CZ06): <i>Jihovýchod</i>	Высочина (CZ061): <i>Vysočina</i>
Южноморавский край (CZ062): <i>Jihomoravský kraj</i>			
Средняя Моравия (CZ07): <i>Střední Morava</i>	Оломоуцкий край (CZ071): <i>Olomoucký kraj</i>		
	Злинский край (CZ072): <i>Zlínský kraj</i>		
Моравия-Силезия (CZ08): <i>Moravskoslezsko</i>	Моравско-Силезский край (CZ080): <i>Moravskoslezský kraj</i>		

Регионы NUTS 2-го уровня в Дании



Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Дания	Дания (DK0): <i>Danmark</i>	Столичная область (DK01): <i>Hovedstaden</i>	Город Копенгаген (DK011): <i>Byen København</i>
			Пригороды Копенгагена (DK012): <i>Københavns omegn</i>
			Северная Зеландия (DK013): <i>Nordsjælland</i>
			Борнхольм (DK014): <i>Bornholm</i>
		Зеландия (DK02): <i>Sjælland</i>	Восточная Зеландия (DK021): <i>Østsjælland</i>
			Западная и Южная Зеландия (DK022): <i>Vest- og Sydsjælland</i>
		Южная Дания (DK03): <i>Syddanmark</i>	Фюн (DK031): <i>Fyn</i>
			Южная Ютландия (DK032): <i>Syddjylland</i>
		Центральная Ютландия (DK04): <i>Midtjylland</i>	Западная Ютландия (DK041): <i>Vestjylland</i>
			Восточная Ютландия (DK042): <i>Østjylland</i>
Северная Ютландия (DK05): <i>Nordjylland</i>	Северная Ютландия (DK050)		
Германия	Баден-Вюртемберг (DE1): <i>Baden-Württemberg</i>	Штутгарт (DE11): <i>Stuttgart</i>	Штутгарт, город (DE111): <i>Stuttgart, Stadtkreis</i>
			Бёблинген (DE112): <i>Böblingen</i>
			Эслинген (DE113): <i>Esslingen</i>
			Гёппинген (DE114): <i>Göppingen</i>
			Людвигсбург (DE115): <i>Ludwigsburg</i>
			Ремс–Мурр (DE116): <i>Rems-Murr-Kreis</i>
			Хайльбронн, город (DE117): <i>Heilbronn, Stadtkreis</i>
			Хайльбронн, район (DE118): <i>Heilbronn, Landkreis</i>
			Хоэнлоэ (DE119): <i>Hohenlohekreis</i>
			Швебиш-Халль (DE11A): <i>Schwäbisch Hall</i>
			Майн–Таубер (DE11B): <i>Main-Tauber-Kreis</i>
			Хайденхайм (DE11C): <i>Heidenheim</i>
			Остальб (DE11D): <i>Ostalbkreis</i>
			Карлсруэ (DE12): <i>Karlsruhe</i>	Баден-Баден, город (DE121): Baden-Baden, Stadtkreis
		Карлсруэ, город (DE122): <i>Karlsruhe, Stadtkreis</i>	
		Карлсруэ, район (DE123): <i>Karlsruhe, Landkreis</i>	
		Раштатт (DE124): <i>Rastatt</i>	
		Хайдельберг, город (DE125): <i>Heidelberg, Stadtkreis</i>	
		Мангейм, город (DE126): <i>Mannheim, Stadtkreis</i>	
		Неккар–Оденвальд (DE127): <i>Neckar-Odenwald-Kreis</i>	
		Рейн–Неккар (DE128): <i>Rhein-Neckar-Kreis</i>	
		Пфорцхайм, город (DE129): <i>Pforzheim, Stadtkreis</i>	
		Кальв (DE12A): <i>Calw</i>	
		Энц (DE12B): <i>Enzkreis</i>	
		Фройденштадт (DE12C): <i>Freudenstadt</i>	

Регионы NUTS 2-го уровня в Германии



Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Германия (продолжение)	Баден-Вюртемберг (продолжение)	Фрайбург (DE13): Freiburg	Фрайбург-им-Брайсгау, город (DE131): Freiburg im Breisgau, Stadtkreis
			Брайсгау-Хохшварцвальд (DE132): Breisgau-Hochschwarzwald
			Эммендинген (DE133): Emmendingen
			Ортенау (DE134): Ortenaukreis
			Роттвиль (DE135): Rottweil
			Шварцвальд-Бар (DE136): Schwarzwald-Baar-Kreis
			Туттлинген (DE137): Tuttlingen
			Констанц (DE138): Konstanz
			Лёррах (DE139): Lörrach
Вальдсхут (DE13A): Waldshut			

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Германия (продолжение)	Баден-Вюртемберг (продолжение)	Тюбинген (DE14): <i>Tübingen</i>	Ройтлинген (DE141): <i>Reutlingen</i>
			Тюбинген, район (DE142): <i>Tübingen, Landkreis</i>
			Цоллернальб (DE143): <i>Zollernalbkreis</i>
			Ульм, город (DE144): <i>Ulm, Stadtkreis</i>
			Альб–Дунай (DE145): <i>Alb-Donau-Kreis</i>
			Биберах (DE146): <i>Biberach</i>
			Боденское озеро (DE147): <i>Bodenseekreis</i>
			Равенсбург (DE148): <i>Ravensburg</i>
	Зигмаринген (DE149): <i>Sigmaringen</i>		
	Бавария (DE2): <i>Bayern</i>	Верхняя Бавария (DE21): <i>Oberbayern</i>	Ингольштадт, город (DE211): <i>Ingolstadt, Kreisfreie Stadt</i>
			Мюнхен, город (DE212): <i>München, Kreisfreie Stadt</i>
			Розенхайм, город (DE213): <i>Rosenheim, Kreisfreie Stadt</i>
			Альтэттинг (DE214): <i>Altötting</i>
			Район Берхтесгадена (DE215): <i>Berchtesgadener Land</i>
			Бад-Тельц–Вольфратсхаузен (DE216): <i>Bad Tölz-Wolfratshausen</i>
			Дахау (DE217): <i>Dachau</i>
			Эберсберг (DE218): <i>Ebersberg</i>
			Айхштетт (DE219): <i>Eichstätt</i>
			Эрдинг (DE21A): <i>Erding</i>
			Фрайзинг (DE21B): <i>Freising</i>
			Фюрстенфельдбрукк (DE21C): <i>Fürstenfeldbruck</i>
			Гармиш-Партенкирхен (DE21D): <i>Garmisch-Partenkirchen</i>
			Ландсберг-ам-Лех (DE21E): <i>Landsberg am Lech</i>
			Мисбах (DE21F): <i>Miesbach</i>
			Мюльдорф-ам-Инн (DE21G): <i>Mühldorf am Inn</i>
			Мюнхен, район (DE21H): <i>München, Landkreis</i>
			Нойбург–Шробенхаузен (DE21I): <i>Neuburg-Schrobenhausen</i>
			Пфаффенхофен-ан-дер-Ильм (DE21J): <i>Pfaffenhofen an der Ilm</i>
			Розенхайм, район (DE21K): <i>Rosenheim, Landkreis</i>
			Штарнберг (DE21L): <i>Starnberg</i>
			Траунштайн (DE21M): <i>Traunstein</i>
			Вайльхайм–Шонгау (DE21N): <i>Weilheim-Schongau</i>
			Нижняя Бавария (DE22): <i>Niederbayern</i>	Ландсхут, город (DE221): Landshut, Kreisfreie Stadt
Пассау, город (DE222): <i>Passau, Kreisfreie Stadt</i>			
Штраубинг, город (DE223): <i>Straubing, Kreisfreie Stadt</i>			
Деггендорф (DE224): <i>Deggendorf</i>			
Фрайунг–Графенау (DE225): <i>Freyung-Grafenau</i>			
Кельхайм (DE226): <i>Kelheim</i>			
Ландсхут, район (DE227): <i>Landshut, Landkreis</i>			
Пассау, район (DE228): <i>Passau, Landkreis</i>			
Реген (DE229): <i>Regen</i>			
Ротталь–Инн (DE22A): <i>Rottal-Inn</i>			
Штраубинг–Боген (DE22B): <i>Straubing-Bogen</i>			
Дингольфинг–Ландау (DE22C): <i>Dingolfing-Landau</i>			

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Германия (продолжение)	Бавария (продолжение)	Верхний Пфальц (DE23): <i>Oberpfalz</i>	Амберг, город (DE231): <i>Amberg, Kreisfreie Stadt</i>
			Регенсбург, город (DE232): <i>Regensburg, Kreisfreie Stadt</i>
			Вайдентин-дер-Оберпфальц, город (DE233): <i>Weiden in der OPf., Kreisfreie Stadt</i>
			Амберг-Зульцбах (DE234): <i>Amberg-Sulzbach</i>
			Кам (DE235): <i>Cham</i>
			Ноймаркт-ин-дер-Оберпфальц (DE236): <i>Neumarkt in der OPf.</i>
			Нойштадт-ан-дер-Вальднаб (DE237): <i>Neustadt an der Waldnaab</i>
			Регенсбург, район (DE238): <i>Regensburg, Landkreis</i>
			Швандорф (DE239): <i>Schwandorf</i>
			Тиршенройт (DE23A): <i>Tirschenreuth</i>
		Верхняя Франкония (DE24): <i>Oberfranken</i>	Бамберг, город (DE241): <i>Bamberg, Kreisfreie Stadt</i>
			Байройт, город (DE242): <i>Bayreuth, Kreisfreie Stadt</i>
			Кобург, город (DE243): <i>Coburg, Kreisfreie Stadt</i>
			Хоф, город (DE244): <i>Hof, Kreisfreie Stadt</i>
			Бамберг, район (DE245): <i>Bamberg, Landkreis</i>
			Байройт, район (DE246): <i>Bayreuth, Landkreis</i>
			Кобург, район (DE247): <i>Coburg, Landkreis</i>
			Форххайм (DE248): <i>Forchheim</i>
			Хоф, район (DE249): <i>Hof, Landkreis</i>
			Кронах (DE24A): <i>Kronach</i>
			Кульмбах (DE24B): <i>Kulmbach</i>
			Лихтенфельс (DE24C): <i>Lichtenfels</i>
			Вунзидель-им-Фихтельгебирге (DE24D): <i>Wunsiedel im Fichtelgebirge</i>
		Средняя Франкония (DE25): <i>Mittelfranken</i>	Ансбах, город (DE251): <i>Ansbach, Kreisfreie Stadt</i>
			Эрланген, город (DE252): <i>Erlangen, Kreisfreie Stadt</i>
			Фюрт, город (DE253): <i>Fürth, Kreisfreie Stadt</i>
			Нюрнберг, город (DE254): <i>Nürnberg, Kreisfreie Stadt</i>
			Швабах, город (DE255): <i>Schwabach, Kreisfreie Stadt</i>
			Ансбах, район (DE256): <i>Ansbach, Landkreis</i>
			Эрланген-Хёхштадт (DE257): <i>Erlangen-Höchstadt</i>
			Фюрт, район (DE258): <i>Fürth, Landkreis</i>
			Район Нюрнберга (DE259): <i>Nürnberger Land</i>
			Нойштадт-ан-дер-Айш-Бад-Виндсхайм (DE25A): <i>Neustadt an der Aisch-Bad Windsheim</i>
			Рот (DE25B): <i>Roth</i>
		Вайсенбург-Гунценхаузен (DE25C): <i>Weißenburg-Gunzenhausen</i>	
		Нижняя Франкония (DE26): <i>Unterfranken</i>	Ашаффенбург, город (DE261): <i>Aschaffenburg, Kreisfreie Stadt</i>
			Швайнфурт, город (DE262): <i>Schweinfurt, Kreisfreie Stadt</i>
			Вюрцбург, город (DE263): <i>Würzburg, Kreisfreie Stadt</i>
			Ашаффенбург, район (DE264): <i>Aschaffenburg, Landkreis</i>
			Бад-Киссинген (DE265): <i>Bad Kissingen</i>
Рён-Грабфельд (DE266): <i>Rhön-Grabfeld</i>			
Хасберге (DE267): <i>Haßberge</i>			

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Германия (продолжение)	Бавария (продолжение)	Нижняя Франкония (продолжение)	Китцинген (DE268): <i>Kitzingen</i>
			Миттенберг (DE269): <i>Mittenberg</i>
			Майн–Шпессарт (DE26A): <i>Main-Spessart</i>
			Швайнфурт, район (DE26B): <i>Schweinfurt, Landkreis</i>
			Вюрцбург, район (DE26C): <i>Würzburg, Landkreis</i>
		Швабия (DE27): <i>Schwaben</i>	Аугсбург, город (DE271): <i>Augsburg, Kreisfreie Stadt</i>
			Кауфбойрен, город (DE272): <i>Kaufbeuren, Kreisfreie Stadt</i>
			Кемптен (Альгой), город (DE273): <i>Kempten (Allgäu), Kreisfreie Stadt</i>
			Мемминген, город (DE274): <i>Memmingen, Kreisfreie Stadt</i>
			Айхах–Фридберг (DE275): <i>Aichach-Friedberg</i>
			Аугсбург, район (DE276): <i>Augsburg, Landkreis</i>
			Диллинген-ан-дер-Донау (DE277): <i>Dillingen an der Donau</i>
			Гюнцбург (DE278): <i>Günzburg</i>
			Ной-Ульм (DE279): <i>Neu-Ulm</i>
			Линдау (Боденское озеро) (DE27A): <i>Lindau (Bodensee)</i>
			Восточный Альгой (DE27B): <i>Ostallgäu</i>
			Нижний Альгой (DE27C): <i>Unterallgäu</i>
	Дунай–Рис (DE27D): <i>Donau-Ries</i>		
	Верхний Альгой (DE27E): <i>Oberallgäu</i>		
	Берлин (DE3): <i>Berlin</i>	Берлин (DE30)	Берлин (DE300)
	Бранденбург (DE4): <i>Brandenburg</i>	Бранденбург – Северо-восток (DE41): <i>Brandenburg – Nordost</i>	Франкфурт-на-Одере, город (DE411): <i>Frankfurt (Oder), Kreisfreie Stadt</i>
			Барним (DE412): <i>Barnim</i>
			Меркиш-Одерланд (DE413): <i>Märkisch-Oderland</i>
			Верхний Хафель (DE414): <i>Oberhavel</i>
			Одер–Шпре (DE415): <i>Oder-Spree</i>
			Восточный Пригниц–Руппин (DE416): <i>Ostprignitz-Ruppin</i>
			Пригниц (DE417): <i>Prignitz</i>
			Уккермарк (DE418): <i>Uckermark</i>
			Бранденбург – Юго-запад (DE42): <i>Brandenburg – Südwest</i>	Бранденбург-ан-дер-Хафель, город (DE421): Brandenburg an der Havel, Kreisfreie Stadt
		Котбус, город (DE422): <i>Cottbus, Kreisfreie Stadt</i>	
		Потсдам, город (DE423): <i>Potsdam, Kreisfreie Stadt</i>	
		Даме–Шпревальд (DE424): <i>Dahme-Spreewald</i>	
		Эльба–Эльстер (DE425): <i>Elbe-Elster</i>	
Хафельланд (DE426): <i>Havelland</i>			
Верхний Шпревальд–Лаузиц (DE427): <i>Oberspreewald-Lausitz</i>			
Потсдам–Миттельмарк (DE428): <i>Potsdam-Mittelmark</i>			
Шпре–Нейсе (DE429): <i>Spree-Neiße</i>			
Бремен (DE5): <i>Bremen</i>		Бремен (DE50)	Бремен, город (DE501): <i>Bremen, Kreisfreie Stadt</i>
	Бремерхафен, город (DE502): <i>Bremerhaven, Kreisfreie Stadt</i>		

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня		
Германия (продолжение)	Гамбург (DE6): <i>Hamburg</i>	Гамбург (DE60)	Гамбург (DE600)		
			Гессен (DE7): <i>Hessen</i>	Дармштадт (DE71): <i>Darmstadt</i>	Дармштадт, город (DE711): <i>Darmstadt, Kreisfreie Stadt</i>
					Франкфурт-на-Майне, город (DE712): <i>Frankfurt am Main, Kreisfreie Stadt</i>
					Оффенбах-ам-Майн, город (DE713): <i>Offenbach am Main, Kreisfreie Stadt</i>
					Висбаден, город (DE714): <i>Wiesbaden, Kreisfreie Stadt</i>
					Бергштрасе (DE715): <i>Bergstraße</i>
					Дармштадт–Дибург (DE716): <i>Darmstadt-Dieburg</i>
					Грос-Герату (DE717): <i>Groß-Gerau</i>
					Верхний Таунус (DE718): <i>Hochtaunuskreis</i>
					Майн–Кинциг (DE719): <i>Main-Kinzig-Kreis</i>
					Майн–Таунус (DE71A): <i>Main-Taunus-Kreis</i>
					Оденвальд (DE71B): <i>Odenwaldkreis</i>
					Оффенбах, район (DE71C): <i>Offenbach, Landkreis</i>
	Рейнгау–Таунус (DE71D): <i>Rheingau-Taunus-Kreis</i>				
	Веттерау (DE71E): <i>Wetteraukreis</i>				
	Гисен (DE72): <i>Gießen</i>	Гисен, район (DE721): <i>Gießen, Landkreis</i>	Лан–Дилль (DE722): <i>Lahn-Dill-Kreis</i>		
			Лимбург–Вайльбург (DE723): <i>Limburg-Weilburg</i>		
			Марбург–Биденкопф (DE724): <i>Marburg-Biedenkopf</i>		
			Фогельсберг (DE725): <i>Vogelsbergkreis</i>		
			Кассель, город (DE731): <i>Kassel, Kreisfreie Stadt</i>		
	Кассель (DE73): <i>Kassel</i>	Фульда (DE732): <i>Fulda</i>	Херсфельд–Ротенбург (DE733): <i>Hersfeld-Rotenburg</i>		
			Кассель, район (DE734): <i>Kassel, Landkreis</i>		
			Швальм–Эдер (DE735): <i>Schwalm-Eder-Kreis</i>		
			Вальдек–Франкенберг (DE736): <i>Waldeck-Frankenberg</i>		
			Верра–Майснер (DE737): <i>Werra-Meißner-Kreis</i>		
			Мекленбург-Передняя Померания (DE8): <i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	Мекленбург-Передняя Померания (DE80)	Грайфсвальд, город (DE801): <i>Greifswald, Kreisfreie Stadt</i>
					Нойбранденбург, город (DE802): <i>Neubrandenburg, Kreisfreie Stadt</i>
					Росток, город (DE803): <i>Rostock, Kreisfreie Stadt</i>
	Шверин, город (DE804): <i>Schwerin, Kreisfreie Stadt</i>				
	Штральзунд, город (DE805): <i>Stralsund, Kreisfreie Stadt</i>				
	Висмар, город (DE806): <i>Wismar, Kreisfreie Stadt</i>				
	Бад-Доберан (DE807): <i>Bad Doberan</i>				
	Деммин (DE808): <i>Demmin</i>				
	Гюстров (DE809): <i>Güstrow</i>				
	Людвигслуст (DE80A): <i>Ludwigslust</i>				
	Мекленбург–Штрелиц (DE80B): <i>Mecklenburg-Strelitz</i>				
	Мюриц (DE80C): <i>Müritz</i>				
Северная Передняя Померания (DE80D): <i>Nordvorpommern</i>					
Северо-западный Мекленбург (DE80E): <i>Nordwestmecklenburg</i>					

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня	
Германия (продолжение)	Мекленбург-Передняя Померания (продолжение)	Мекленбург-Передняя Померания (продолжение)	Восточная Передняя Померания (DE80F): <i>Ostvorpommern</i>	
			Пархим (DE80G): <i>Parchim</i>	
			Рюген (DE80H): <i>Rügen</i>	
			Иккер–Рандов (DE80I): <i>Uecker-Randow</i>	
	Нижняя Саксония (DE9): <i>Niedersachsen</i>	Брауншвайг (DE91): <i>Braunschweig</i>	Брауншвайг, город (DE911): <i>Braunschweig, Kreisfreie Stadt</i>	
			Зальциттер, город (DE912): <i>Salzgitter, Kreisfreie Stadt</i>	
			Вольфсбург, город (DE913): <i>Wolfsburg, Kreisfreie Stadt</i>	
			Гифхорн (DE914): <i>Gifhorn</i>	
			Гёттинген (DE915): <i>Göttingen</i>	
			Гослар (DE916): <i>Goslar</i>	
			Хельмштедт (DE917): <i>Helmstedt</i>	
			Нортхайм (DE918): <i>Northeim</i>	
			Остероде-ам-Гарц (DE919): <i>Osterode am Harz</i>	
			Пайне (DE91A): <i>Peine</i>	
			Вольфенбюттель (DE91B): <i>Wolfenbüttel</i>	
			Ганновер (DE92): <i>Hannover</i>	Дипхольц (DE922): <i>Diepholz</i>
				Хамельн–Пирмонт (DE923): <i>Hameln-Pyrmont</i>
		Хильдесхайм (DE925): <i>Hildesheim</i>		
		Хольцминден (DE926): <i>Holz Minden</i>		
		Нинбург (Везер) (DE927): <i>Nienburg (Weser)</i>		
		Шаумбург (DE928): <i>Schaumburg</i>		
		Регион Ганновера (DE929): <i>Region Hannover</i>		
		Люнебург (DE93): <i>Lüneburg</i>	Целле (DE931): <i>Celle</i>	
			Куксхафен (DE932): <i>Cuxhaven</i>	
			Харбург (DE933): <i>Harburg</i>	
			Люхов–Данненберг (DE934): <i>Lüchow-Dannenberg</i>	
			Люнебург, район (DE935): <i>Lüneburg, Landkreis</i>	
			Остерхольц (DE936): <i>Osterholz</i>	
			Ротенбург (Вюмме) (DE937): <i>Rotenburg (Wümme)</i>	
			Зольтау–Фаллингбостель (DE938): <i>Soltau-Fallingb. Bstl.</i>	
			Штаде (DE939): <i>Stade</i>	
			Ильцен (DE93A): <i>Uelzen</i>	
			Ферден (DE93B): <i>Verden</i>	
			Везер–Эмс (DE94): <i>Weser-Ems</i>	Дельменхорст, город (DE941): <i>Delmenhorst, Kreisfreie Stadt</i>
		Эмден, город (DE942): <i>Emden, Kreisfreie Stadt</i>		
		Ольденбург, город (DE943): <i>Oldenburg (Oldenburg), Kreisfreie Stadt</i>		
		Оснабрюк, город (DE944): <i>Osnabrück, Kreisfreie Stadt</i>		
	Вильгельмсхафен, город (DE945): <i>Wilhelmshaven, Kreisfreie Stadt</i>			
	Аммерланд (DE946): <i>Ammerland</i>			
	Аурих (DE947): <i>Aurich</i>			
	Клоппенбург (DE948): <i>Cloppenburg</i>			

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня		
Германия (продолжение)	Нижняя Саксония (продолжение)	Везер-Эмс (продолжение)	Эмсланд (DE949): <i>Emsland</i>		
			Фрисландия (Германия) (DE94A): <i>Friesland (D)</i>		
			Графство Бентхайм (DE94B): <i>Grafschaft Bentheim</i>		
			Лер (DE94C): <i>Leer</i>		
			Ольденбург, район (DE94D): <i>Oldenburg, Landkreis</i>		
			Оснабрюк, район (DE94E): <i>Osnabrück, Landkreis</i>		
			Фехта (DE94F): <i>Vechta</i>		
			Везермарш (DE94G): <i>Wesermarsch</i>		
			Виттмунд (DE94H): <i>Wittmund</i>		
			Северный Рейн-Вестфалия (DEA): <i>Nordrhein-Westfalen</i>	Дюссельдорф (DEA1): <i>Düsseldorf</i>	Дюссельдорф, город (DEA11): <i>Düsseldorf, Kreisfreie Stadt</i>
					Дуйсбург, город (DEA12): <i>Duisburg, Kreisfreie Stadt</i>
	Эссен, город (DEA13): <i>Essen, Kreisfreie Stadt</i>				
	Крефельд, город (DEA14): <i>Krefeld, Kreisfreie Stadt</i>				
	Мёнхенгладбах, город (DEA15): <i>Mönchengladbach, Kreisfreie Stadt</i>				
	Мюльхайм-ан-дер-Рур, город (DEA16): <i>Mülheim an der Ruhr, Kreisfreie Stadt</i>				
	Оберхаузен, город (DEA17): <i>Oberhausen, Kreisfreie Stadt</i>				
	Ремшайд, город (DEA18): <i>Remscheid, Kreisfreie Stadt</i>				
	Золинген, город (DEA19): <i>Solingen, Kreisfreie Stadt</i>				
	Вупперталь, город (DEA1A): <i>Wuppertal, Kreisfreie Stadt</i>				
	Клеве (DEA1B): <i>Kleve</i>				
	Меттманн (DEA1C): <i>Mettmann</i>				
	Рейн-Нойс (DEA1D): <i>Rhein-Kreis Neuss</i>				
	Фирзен (DEA1E): <i>Viersen</i>				
	Везель (DEA1F): <i>Wesel</i>				
	Кёльн (DEA2): <i>Köln</i>	Ахен, город (DEA21): <i>Aachen, Kreisfreie Stadt</i>			
		Бонн, город (DEA22): <i>Bonn, Kreisfreie Stadt</i>			
		Кёльн, город (DEA23): <i>Köln, Kreisfreie Stadt</i>			
		Лeverкузен, город (DEA24): <i>Leverkusen, Kreisfreie Stadt</i>			
		Ахен, район (DEA25): <i>Aachen, Kreis</i>			
		Дюрен (DEA26): <i>Düren</i>			
		Рейн-Эрфт (DEA27): <i>Rhein-Erft-Kreis</i>			
		Ойскирхен (DEA28): <i>Euskirchen</i>			
		Хайнсберг (DEA29): <i>Heinsberg</i>			
Обербергиш (DEA2A): <i>Oberbergischer Kreis</i>					
Рейниш-Бергиш (DEA2B): <i>Rheinisch-Bergischer Kreis</i>					
Рейн-Зиг (DEA2C): <i>Rhein-Sieg-Kreis</i>					
Мюнстер (DEA3): <i>Münster</i>	Ботроп, город (DEA31): <i>Bottrop, Kreisfreie Stadt</i>				
	Гельзенкирхен, город (DEA32): <i>Gelsenkirchen, Kreisfreie Stadt</i>				

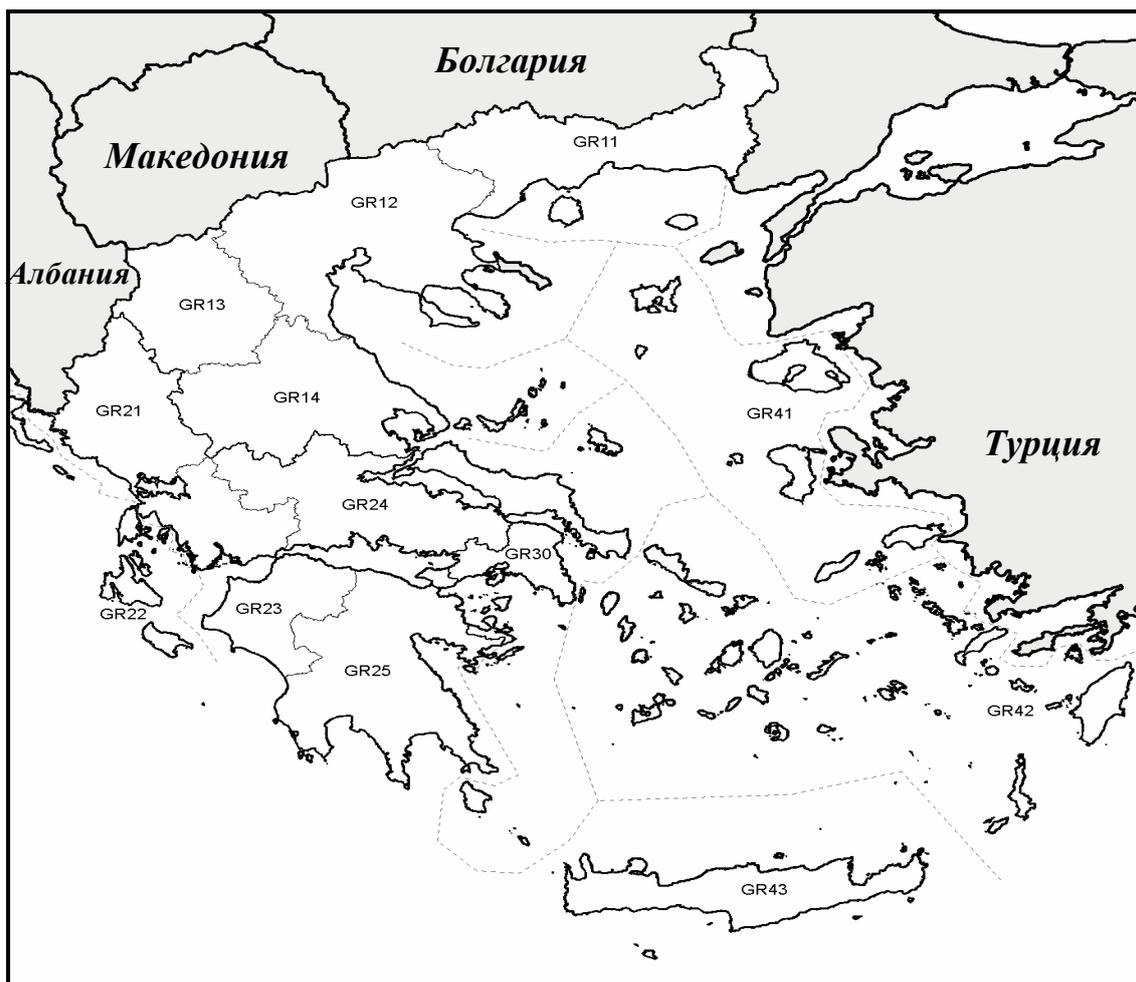
Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня	
Германия (продолжение)	Северный Рейн-Вестфалия (продолжение)	Мюнстер (продолжение)	Мюнстер, город (DEA33): <i>Münster, Kreisfreie Stadt</i>	
			Боркен (DEA34): <i>Borken</i>	
			Косфельд (DEA35): <i>Coesfeld</i>	
			Реклингхаузен (DEA36): <i>Recklinghausen</i>	
			Штайнфурт (DEA37): <i>Steinfurt</i>	
			Варендорф (DEA38): <i>Warendorf</i>	
		Детмольд (DEA4): <i>Detmold</i>	Билефельд, город (DEA41): <i>Bielefeld, Kreisfreie Stadt</i>	
			Гютерсло (DEA42): <i>Gütersloh</i>	
			Херфорд (DEA43): <i>Herford</i>	
			Хёкстер (DEA44): <i>Höxter</i>	
			Липпе (DEA45): <i>Lippe</i>	
			Минден-Люббекке (DEA46): <i>Minden-Lübbecke</i>	
			Падерборн (DEA47): <i>Paderborn</i>	
			Арнсберг (DEA5): <i>Arnsberg</i>	Бохум, город (DEA51): <i>Bochum, Kreisfreie Stadt</i>
				Дортмунд, город (DEA52): <i>Dortmund, Kreisfreie Stadt</i>
		Хаген, город (DEA53): <i>Hagen, Kreisfreie Stadt</i>		
		Хамм, город (DEA54): <i>Hamm, Kreisfreie Stadt</i>		
		Херне, город (DEA55): <i>Herne, Kreisfreie Stadt</i>		
		Эннепе-Рур (DEA56): <i>Ennepe-Ruhr-Kreis</i>		
		Хохзауэрланд (DEA57): <i>Hochsauerlandkreis</i>		
		Меркиш (DEA58): <i>Märkischer Kreis</i>		
	Ольпе (DEA59): <i>Olpe</i>			
	Зиген-Виттгенштайн (DEA5A): <i>Siegen-Wittgenstein</i>			
	Зост (DEA5B): <i>Soest</i>			
	Унна (DEA5C): <i>Unna</i>			
	Рейнланд-Пфальц (DEB): <i>Rheinland-Pfalz</i>	Кобленц (DEB1): <i>Koblenz</i>		Кобленц, город (DEB11): <i>Koblenz, Kreisfreie Stadt</i>
			Арвайлер (DEB12): <i>Ahrweiler</i>	
			Альтенкирхен (Вестервальд) (DEB13): <i>Altenkirchen (Westerwald)</i>	
			Бад-Кройцнах (DEB14): <i>Bad Kreuznach</i>	
			Биркенфельд (DEB15): <i>Birkenfeld</i>	
			Кохем-Целль (DEB16): <i>Cochem-Zell</i>	
			Майен-Кобленц (DEB17): <i>Mayen-Koblenz</i>	
			Нойвид (DEB18): <i>Neuwied</i>	
			Рейн-Хунсрюк (DEB19): <i>Rhein-Hunsrück-Kreis</i>	
			Рейн-Лан (DEB1A): <i>Rhein-Lahn-Kreis</i>	
			Вестервальд (DEB1B): <i>Westerwaldkreis</i>	
			Трир (DEB2): <i>Trier</i>	Трир, город (DEB21): <i>Trier, Kreisfreie Stadt</i>
				Бернкастель-Витлих (DEB22): <i>Berncastel-Wittlich</i>
		Битбург-Прюм (DEB23): <i>Bitburg-Prüm</i>		
		Даун (DEB24): <i>Daun</i>		
		Рейнгессен-Пфальц (DEB3): <i>Rheinhessen-Pfalz</i>	Трир-Саарбург (DEB25): <i>Trier-Saarburg</i>	
Франкенталь (Пфальц), город (DEB31): <i>Frankenthal (Pfalz), Kreisfreie Stadt</i>				
Кайзерслаутерн, город (DEB32): <i>Kaiserslautern, Kreisfreie Stadt</i>				
Ландау-ин-дер-Пфальц, город (DEB33): <i>Landau in der Pfalz, Kreisfreie Stadt</i>				

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Германия (продолжение)	Рейнланд-Пфальц (продолжение)	Рейнгессен-Пфальц (продолжение)	Людвигсхафен-на-Рейне, город (DEB34): <i>Ludwigshafen am Rhein, Kreisfreie Stadt</i>
			Майнц, город (DEB35) <i>Mainz, Kreisfreie Stadt</i>
			Нойштадт-ан-дер-Вайнштрассе (DEB36): <i>Neustadt an der Weinstraße, Kreisfreie Stadt</i>
			Пирмазенс, город (DEB37): <i>Pirmasens, Kreisfreie Stadt</i>
			Шпайер, город (DEB38): <i>Speyer, Kreisfreie Stadt</i>
			Вормс, город (DEB39): <i>Worms, Kreisfreie Stadt</i>
			Цвайбрюккен, город (DEB3A): <i>Zweibrücken, Kreisfreie Stadt</i>
			Альцай-Вормс (DEB3B): <i>Alzey-Worms</i>
			Бад-Дюркхайм (DEB3C): <i>Bad Dürkheim</i>
			Доннерсберг (DEB3D): <i>Donnersbergkreis</i>
			Гермерсхайм (DEB3E): <i>Germersheim</i>
			Кайзерслаутерн, район (DEB3F): <i>Kaiserslautern, Landkreis</i>
			Кузель (DEB3G): <i>Kusel</i>
			Южная Вайнштрассе (DEB3H): <i>Südliche Weinstraße</i>
			Рейн-Пфальц (DEB3I): <i>Rhein-Pfalz-Kreis</i>
	Майнц-Бинген (DEB3J): <i>Mainz-Bingen</i>		
	Юго-западный Пфальц (DEB3K): <i>Südwestpfalz</i>		
	Саар (DEC): <i>Saarland</i>	Саар (DEC0)	Городской союз Саарбрюккен (DEC01): <i>Stadtverband Saarbrücken</i>
			Мерциг-Вадерн (DEC02): <i>Merzig-Wadern</i>
			Нойнкирхен (DEC03): <i>Neunkirchen</i>
			Зарлуи (DEC04): <i>Saarlouis</i>
			Саарпфальц (DEC05): <i>Saarpfalz-Kreis</i>
	Саксония (DED): <i>Sachsen</i>	Кемниц (DED1): <i>Chemnitz</i>	Кемниц, город (DED11): <i>Chemnitz, Kreisfreie Stadt</i>
			Плауэн, город (DED12): <i>Plauen, Kreisfreie Stadt</i>
			Цвикау, город (DED13): <i>Zwickau, Kreisfreie Stadt</i>
			Аннаберг (DED14): <i>Annaberg</i>
			Кемниц, район (DED15): <i>Chemnitzer Land</i>
			Фрайберг (DED16): <i>Freiberg</i>
			Фогтланд (DED17): <i>Vogtlandkreis</i>
			Средние Рудные горы (DED18): <i>Mittlerer Erzgebirgskreis</i>
			Миттвайда (DED19): <i>Mittweida</i>
			Штолльберг (DED1A): <i>Stollberg</i>
		Ауэ-Шварценберг (DED1B): <i>Aue-Schwarzenberg</i>	
		Цвикау, район (DED1C): <i>Zwickauer Land</i>	
		С 1 августа 2008 г. число районов в Саксонии заметно сокращено	Дрезден (DED2): <i>Dresden</i>	Дрезден, город (DED21): Dresden, Kreisfreie Stadt
	Гёрлиц, город (DED22): <i>Görlitz, Kreisfreie Stadt</i>		
	Хойерсверда, город (DED23): <i>Hoyerswerda, Kreisfreie Stadt</i>		
	Баутцен (DED24): <i>Bautzen</i>		
	Майсен (DED25): <i>Meißen</i>		
	Нижняя Силезия-Оберлаузиц (DED26): <i>Niederschlesischer Oberlausitzkreis</i>		
	Риза-Гросенхайн (DED27): <i>Riesa-Großenhain</i>		
	Лёбау-Циттау (DED28): <i>Löbau-Zittau</i>		

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня		
Германия (продолжение)	Саксония (продолжение)	Дрезден (продолжение)	Саксонская Швейцария (DED29): <i>Sächsische Schweiz</i>		
			Вайсериц (DED2A): <i>Weißeitzkreis</i>		
			Каменц (DED2B): <i>Kamenz</i>		
		Лейпциг (DED3): <i>Leipzig</i>	Лейпциг, город (DED31): <i>Leipzig, Kreisfreie Stadt</i>		
			Делич (DED32): <i>Delitzsch</i>		
			Дёбельн (DED33): <i>Döbeln</i>		
			Лейпциг, район (DED34): <i>Leipziger Land</i>		
			Мульденталь (DED35): <i>Muldentalkreis</i>		
			Торгау–Ошац (DED36): <i>Torgay-Oschatz</i>		
			Саксония-Анхальт (DEE): <i>Sachsen-Anhalt</i>	Саксония-Анхальт (DEE0)	Дессау–Рослау, город (DEE01): <i>Dessau-Roßlau, Kreisfreie Stadt</i>
	Галле (Зале), город (DEE02): <i>Halle (Saale), Kreisfreie Stadt</i>				
	Магдебург, город (DEE03): <i>Magdeburg, Kreisfreie Stadt</i>				
	Альтмарк–Зальцведель (DEE04): <i>Altmarkkreis Salzwedel</i>				
	Анхальт–Биттерфельд (DEE05): <i>Anhalt-Bitterfeld</i>				
	Ерихов (DEE06): <i>Jerichower Land</i>				
	Бёрде (DEE07): <i>Börde</i>				
	Бургенланд (Германия) (DEE08): <i>Burgenland (D)</i>				
	Гарц (DEE09): <i>Harz</i>				
	Мансфельд–Южный Гарц (DEE0A): <i>Mansfeld-Südharz</i>				
	Зале (DEE0B): <i>Saalekreis</i>				
	Зальцланд (DEE0C): <i>Salzland</i>				
	Штендаль (DEE0D): <i>Stendal</i>				
	Виттенберг (DEE0E): <i>Wittenberg</i>				
	Шлезвиг-Гольштейн (DEF): <i>Schleswig-Holstein</i>	Шлезвиг-Гольштейн (DEF0)			Фленсбург, город (DEF01): <i>Flensburg, Kreisfreie Stadt</i>
					Киль, город (DEF02): <i>Kiel, Kreisfreie Stadt</i>
					Любек, город (DEF03): <i>Lübeck, Kreisfreie Stadt</i>
					Ноймюнстер, город (DEF04): <i>Neumünster, Kreisfreie Stadt</i>
					Дитмаршен (DEF05): <i>Dithmarschen</i>
			Герцогство Лауэнбург (DEF06): <i>Herzogtum Lauenburg</i>		
			Северная Фрисландия (DEF07): <i>Nordfriesland</i>		
			Восточный Гольштейн (DEF08): <i>Ostholstein</i>		
			Пиннеберг (DEF09): <i>Pinneberg</i>		
			Плён (DEF0A): <i>Plön</i>		
			Рендсбург–Эккернфёрде (DEF0B): <i>Rendsburg-Eckernförde</i>		
			Шлезвиг–Фленсбург (DEF0C): <i>Schleswig-Flensburg</i>		
			Зегеберг (DEF0D): <i>Segeberg</i>		
			Штайнбург (DEF0E): <i>Steinburg</i>		
			Штормарн (DEF0F): <i>Stormarn</i>		
	Тюрингия (DEG): <i>Thüringen</i>	Тюрингия (DEG0)	Эрфурт, город (DEG01): <i>Erfurt, Kreisfreie Stadt</i>		
			Гера, город (DEG02): <i>Gera, Kreisfreie Stadt</i>		
Йена, город (DEG03): <i>Jena, Kreisfreie Stadt</i>					
Зуль, город (DEG04): <i>Suhl, Kreisfreie Stadt</i>					
Веймар, город (DEG05): <i>Weimar, Kreisfreie Stadt</i>					

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Германия (продолжение)	Тюрингия (продолжение)	Тюрингия (продолжение)	Айхсфельд (DEG06): <i>Eichsfeld</i>
			Нордхаузен (DEG07): <i>Nordhausen</i>
			Унструт–Хайних (DEG09): <i>Unstrut-Hainrich-Kreis</i>
			Кифхойзер (DEG0A): <i>Kyffhäuserkreis</i>
			Шмалькальден–Майнинген (DEG0B): <i>Schmalkalden-Meiningen</i>
			Гота (DEG0C): <i>Gotha</i>
			Зёммерда (DEG0D): <i>Sömmerda</i>
			Хильдбургхаузен (DEG0E): <i>Hildburghausen</i>
			Ильм (DEG0F): <i>Ilm-Kreis</i>
			Веймар, район (DEG0G): <i>Weimarer Land</i>
			Зоннеберг (DEG0H): <i>Sonneberg</i>
			Зальфельд–Рудольштадт (DEG0I): <i>Saalfeld-Rudolstadt</i>
			Зале–Хольцланд (DEG0J): <i>Saale-Holzland-Kreis</i>
			Зале–Орла (DEG0K): <i>Saale-Orla-Kreis</i>
			Грайц (DEG0L): <i>Greiz</i>
			Альтенбург (DEG0M): <i>Altenburger Land</i>
Айзенах, город (DEG0N): <i>Eisenach, Kreisfreie Stadt</i>			
Вартбург (DEG0P): <i>Wartburgkreis</i>			
Эстония	Эстония (EE0): <i>Eesti</i>	Эстония (EE00)	Северная Эстония (EE001): <i>Põhja-Eesti</i>
			Западная Эстония (EE004): <i>Lääne-Eesti</i>
			Средняя Эстония (EE006): <i>Kesk-Eesti</i>
			Северо-Восточная Эстония (EE007): <i>Kirde-Eesti</i>
			Южная Эстония (EE008): <i>Lõuna-Eesti</i>
Греция	Северная Греция (GR1): <i>Βόρεια Ελλάδα</i>	Восточная Македония и Фракия (GR11): <i>Ανατολική Μακεδονία, Θράκη</i>	Эврос (GR111): <i>Έβρος</i>
			Ксанти (GR112): <i>Ξάνθη</i>
			Родопи (GR113): <i>Ροδόπη</i>
			Драма (GR114): <i>Δράμα</i>
			Кавала (GR115): <i>Καβάλα</i>
		Центральная Македония (GR12): <i>Κεντρική Μακεδονία</i>	Иматия (GR121): <i>Ημαθία</i>
			Салоники (GR122): <i>Θεσσαλονίκη</i>
			Килкис (GR123): <i>Κιλκίς</i>
			Пела (GR124): <i>Πέλλα</i>
			Пиерия (GR125): <i>Πιερία</i>
			Сере (GR126): <i>Σέρρες</i>
		Халкидики (GR127): <i>Χαλκιδική</i>	Гревена (GR131): <i>Γρεβενά</i>
			Кастория (GR132): <i>Καστοριά</i>
			Козани (GR133): <i>Κοζάνη</i>
			Флорина (GR134): <i>Φλώρινα</i>
	Кардица (GR141): <i>Καρδίτσα</i>		
	Фессалия (GR14): <i>Θεσσαλία</i>	Лариса (GR142): <i>Λάρισα</i>	
		Магнисия (GR143): <i>Μαγνησία</i>	
		Трикала (GR144): <i>Τρίκαλα</i>	
	Центральная Греция (GR2): <i>Κεντρική Ελλάδα</i>	Эпир (GR21): <i>Ήπειρος</i>	Арта (GR211): <i>Αρτα</i>
Теспотия (GR212): <i>Θεσπρωτία</i>			
Янина (GR213): <i>Ιωάννινα</i>			
Превеза (GR214): <i>Πρέβεζα</i>			

Регионы NUTS 2-го уровня в Греции



Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Греция (продолжение)	Центральная Греция (продолжение)	Ионические острова (GR22): <i>Ιόνια Νησιά</i>	Закинθος (GR221): <i>Ζάκυνθος</i>
			Керкира (GR222): <i>Κέρκυρα</i>
			Кефалиния (GR223): <i>Κεφαλληνία</i>
			Лефкас (GR224): <i>Λευκάδα</i>
		Западная Греция (GR23): <i>Δυτική Ελλάδα</i>	Этолия и Акарнания (GR231): <i>Αιτωλοακαρνανία</i>
			Ахея (GR232): <i>Αχαΐα</i>
			Элида (GR233): <i>Ηλεία</i>
			Беотия (GR241): <i>Βοιωτία</i>
		Средняя (Материковая) Греция (GR24): <i>Στερεά Ελλάδα</i>	Эвбея (GR242): <i>Εύβοια</i>
			Эвритания (GR243): <i>Ευρυτανία</i>
			Фтиотида (GR244): <i>Φθιώπιδα</i>
			Фокида (GR245): <i>Φωκίδα</i>
	Арголида (GR251): <i>Αργολίδα</i>		
Пелопоннес (GR25): <i>Πελοπόννησος</i>	Аркадия (GR252): <i>Αρκαδία</i>		
	Коринфия (GR253): <i>Κορινθία</i>		
	Лакония (GR254): <i>Λακωνία</i>		
	Месиния (GR255): <i>Μεσσηνία</i>		
Аттика (GR3): <i>Αττική</i>	Аттика (GR30)	Аттика (GR300)	

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Греция (продолжение)	Эгейские острова и Крит (GR4): <i>Νησιά Αιγαίου, Κρήτη</i>	Эгейский Север (GR41): <i>Βόρειο Αιγαίο</i>	Лесбос (GR411): <i>Λέσβος</i>
			Самос (GR412): <i>Σάμος</i>
			Хиос (GR413): <i>Χίος</i>
		Эгейский Юг (GR42): <i>Νότιο Αιγαίο</i>	Додеканес (GR421): <i>Δωδεκάνησος</i>
			Киклады (GR422): <i>Κυκλάδες</i>
		Крит (GR43): <i>Κρήτη</i>	Ираклион (GR431): <i>Ηράκλειο</i>
			Ласитион (GR432): <i>Λασιθήι</i>
			Ретимни (GR433): <i>Ρεθύμνη</i>
Испания	Северо-Запад (ES1): <i>Noroeste</i>	Галисия (ES11): <i>Galicia</i>	Ла-Корунья (ES111): <i>A Coruña</i>
			Луго (ES112): <i>Lugo</i>
			Оренсе (ES113): <i>Ourense</i>
			Понтеведра (ES114): <i>Pontevedra</i>
		Княжество Астурия (ES12): <i>Principado de Asturias</i>	Астурия (ES120): <i>Asturias</i>
		Кантабрия (ES13): <i>Cantabria</i>	Кантабрия (ES130)

Регионы NUTS 2-го уровня в Испании

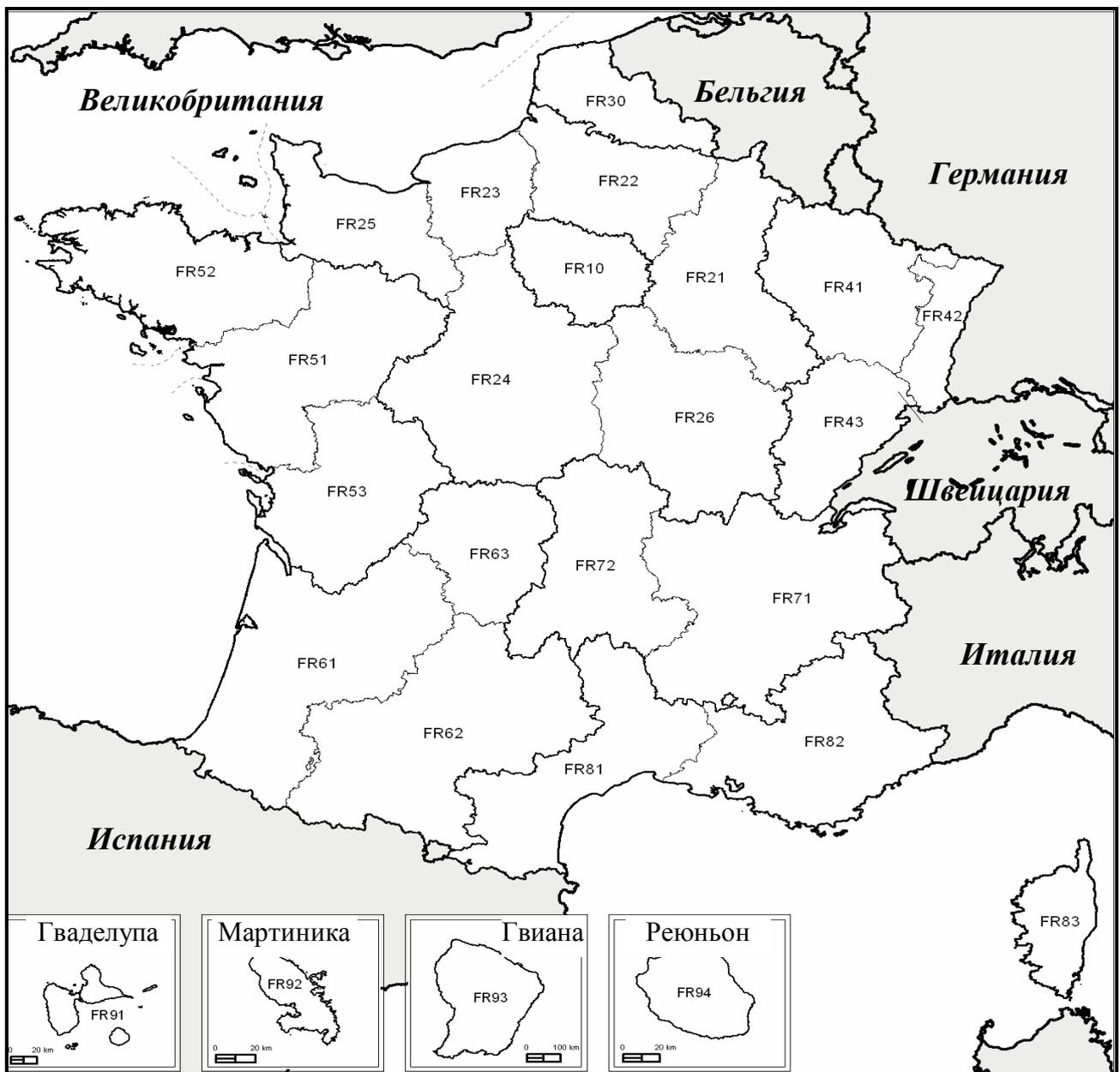


Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Испания (продолжение)	Северо-Восток (ES2): <i>Noreste</i>	Страна Басков (ES21): <i>País Vasco</i>	Алава (ES211): <i>Álava</i>
			Гипускоа (ES212): <i>Guipúzcoa</i>
			Бискайя (ES213): <i>Vizcaya</i>
		Сообщество Наварра (ES22): <i>Comunidad Foral de Navarra</i>	Наварра (ES220): <i>Navarra</i>
		Ла-Риоха (ES23): <i>La Rioja</i>	Ла-Риоха (ES230)
		Арагон (ES24): <i>Aragón</i>	Уэска (ES241): <i>Huesca</i>
	Теруэль (ES242): <i>Teruel</i>		
	Сарагоса (ES243): <i>Zaragoza</i>		
	Сообщество Мадрид (ES3): <i>Comunidad de Madrid</i>	Сообщество Мадрид (ES30)	Мадрид (ES300)
	Центр (Испания) (ES4): <i>Centro (E)</i>	Кастилия-Леон (ES41): <i>Castilla y León</i>	Авила (ES411): <i>Ávila</i>
			Бургос (ES412): <i>Burgos</i>
			Леон (ES413): <i>León</i>
			Паленсия (ES414): <i>Palencia</i>
			Саламанка (ES415): <i>Salamanca</i>
			Сеговия (ES416): <i>Segovia</i>
			Сория (ES417): <i>Soria</i>
			Вальядолид (ES418): <i>Valladolid</i>
		Самора (ES419): <i>Zamora</i>	
		Кастилия-Ла-Манча (ES42): <i>Castilla-La Mancha</i>	Альбасете (ES421): <i>Albacete</i>
			Сьюдад-Реаль (ES422): <i>Ciudad Real</i>
			Куэнка (ES423): <i>Cuenca</i>
			Гвадалахара (ES424): <i>Guadalajara</i>
		Эстремадура (ES43): <i>Extremadura</i>	Толедо (ES425): <i>Toledo</i>
			Бадахос (ES431): <i>Badajoz</i>
	Касерес (ES432): <i>Cáceres</i>		
	Восток (ES5): <i>Este</i>	Каталония (ES51): <i>Cataluña</i>	Барселона (ES511): <i>Barcelona</i>
			Жерона (ES512): <i>Girona</i>
			Лерида (ES513): <i>Lleida</i>
			Таррагона (ES514): <i>Tarragona</i>
		Валенсийское Сообщество (ES52): <i>Comunidad Valenciana</i>	Аликанте (ES521): <i>Alicante / Alacant</i>
			Кастельон (ES522): <i>Castellón / Castelló</i>
			Валенсия (ES523): <i>Valencia / València</i>
Балеарские острова (Балеарес) (ES53): <i>Illes Balears</i>		Ивиса и Форментера (ES531): <i>Eivissa y Formentera</i>	
		Мальорка (ES532): <i>Mallorca</i>	
	Менорка (ES533): <i>Menorca</i>		
Юг (ES6): <i>Sur</i>	Андалусия (ES61): <i>Andalucía</i>	Альмерия (ES611): <i>Almería</i>	
		Кадис (ES612): <i>Cádiz</i>	
		Кордова (ES613): <i>Córdoba</i>	
		Гранада (ES614): <i>Granada</i>	
		Уэльва (ES615): <i>Huelva</i>	
		Хаэн (ES616): <i>Jaén</i>	
		Малага (ES617): <i>Málaga</i>	
	Севилья (ES618): <i>Sevilla</i>		
	Регион Мурсия (ES62): <i>Región de Murcia</i>	Мурсия (ES620): <i>Murcia</i>	

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня	
Испания (продолжение)	Юг (продолжение)	Автономный город Сеута (ES63): <i>Ciudad Autónoma de Ceuta</i>	Сеута (ES630): <i>Ceuta</i>	
		Автономный город Мелилья (ES64): <i>Ciudad Autónoma de Melilla</i>	Мелилья (ES640): <i>Melilla</i>	
	Канарские острова (ES7): <i>Canarias</i>	Канарские острова (ES70)	Иерро (ES703): <i>El Hierro</i>	Иерро (ES703): <i>El Hierro</i>
			Фуэртевентура (ES704): <i>Fuerteventura</i>	Фуэртевентура (ES704): <i>Fuerteventura</i>
			Гран-Канария (ES705): <i>Gran Canaria</i>	Гран-Канария (ES705): <i>Gran Canaria</i>
			Гомера (ES706): <i>La Gomera</i>	Гомера (ES706): <i>La Gomera</i>
			Пальма (ES707): <i>La Palma</i>	Пальма (ES707): <i>La Palma</i>
			Лансароте (ES708): <i>Lanzarote</i>	Лансароте (ES708): <i>Lanzarote</i>
		Тенерифе (ES709): <i>Tenerife</i>	Тенерифе (ES709): <i>Tenerife</i>	
Франция	Иль-де-Франс (FR1): <i>Île de France</i>	Иль-де-Франс (FR10)	Париж (FR101): <i>Paris</i>	
			Сена и Марна (FR102): <i>Seine-et-Marne</i>	
			Ивелин (FR103): <i>Yvelines</i>	
			Эсон (FR104): <i>Essonne</i>	
			О-де-Сен (FR105): <i>Hauts-de-Seine</i>	
			Сен-Сен-Дени (FR106): <i>Seine-Saint-Denis</i>	
			Валь-де-Марн (FR107): <i>Val-de-Marne</i>	
			Валь-д'Уаз (FR108): <i>Val-d'Oise</i>	
	Парижский бассейн (FR2): <i>Bassin Parisien</i>	Шампань-Арденны (FR21): <i>Champagne-Ardenne</i>	Арденны (FR211): <i>Ardennes</i>	
			Об (FR212): <i>Aube</i>	
			Марна (FR213): <i>Marne</i>	
			Верхняя Марна (FR214): <i>Haute-Marne</i>	
		Пикардия (FR22): <i>Picardie</i>	Эна (FR221): <i>Aisne</i>	
			Уаза (FR222): <i>Oise</i>	
			Сомма (FR223): <i>Somme</i>	
		Верхняя Нормандия (FR23): <i>Haute-Normandie</i>	Эр (FR231): <i>Eure</i>	
			Приморская Сена (FR232): <i>Seine-Maritime</i>	
		Центр (FR24): <i>Centre</i>	Шер (FR241): <i>Cher</i>	
			Эр и Луар (FR242): <i>Eure-et-Loir</i>	
			Эндр (FR243): <i>Indre</i>	
	Эндр и Луара (FR244): <i>Indre-et-Loire</i>			
	Луар и Шер (FR245): <i>Loir-et-Cher</i>			
	Луаре (FR246): <i>Loiret</i>			
	Нижняя Нормандия (FR25): <i>Basse-Normandie</i>	Кальвадос (FR251): <i>Calvados</i>		
		Манш (FR252): <i>Manche</i>		
		Орн (FR253): <i>Orne</i>		
	Бургундия (FR26): <i>Bourgogne</i>	Кот-д'Ор (FR261): <i>Côte-d'Or</i>		
		Ньевр (FR262): <i>Nièvre</i>		
		Сона и Луара (FR263): <i>Saône-et-Loire</i>		
		Йонна (FR264): <i>Yonne</i>		
	Нор-Па-де-Кале (FR3): <i>Nord – Pas-de-Calais</i>	Нор-Па-де-Кале (FR30)	Нор (FR301): <i>Nord</i>	
			Па-де-Кале (FR302): <i>Pas-de-Calais</i>	
	Восток (FR4): <i>Est</i>	Лотарингия (FR41): <i>Lorraine</i>	Мёрт и Мозель (FR411): <i>Meurthe-et-Moselle</i>	
			Мёз (FR412): <i>Meuse</i>	
			Мозель (FR413): <i>Moselle</i>	
			Вогезы (FR414): <i>Vosges</i>	

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Франция (продолжение)	Восток (продолжение)	Эльзас (FR42): <i>Alsace</i>	Нижний Рейн (FR421): <i>Bas-Rhin</i>
			Верхний Рейн (FR422): <i>Haut-Rhin</i>
		Франш-Конте (FR43): <i>Franche-Comté</i>	Ду (FR431): <i>Doubs</i>
			Юра (FR432): <i>Jura</i>
			Верхняя Сона (FR433): <i>Haute-Saône</i>
			Бельфор (FR434): <i>Territoire de Belfort</i>
	Запад (FR5): <i>Ouest</i>	Пеи-де-ла-Луар (FR51): <i>Pays de la Loire</i>	Атлантическая Луара (FR511): <i>Loire-Atlantique</i>
			Мен и Луара (FR512): <i>Maine-et-Loire</i>
			Майен (FR513): <i>Mayenne</i>
			Сарта (FR514): <i>Sarthe</i>
			Вандея (FR515): <i>Vendée</i>

Регионы NUTS 2-го уровня во Франции



Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня		
Франция (продолжение)	Запад (продолжение)	Бретань (FR52): <i>Bretagne</i>	Кот-д'Армор (FR521): <i>Côtes-d'Armor</i>		
			Финистер (FR522): <i>Finistère</i>		
			Иль и Вилен (FR523): <i>Ille-et-Vilaine</i>		
			Морбиан (FR524): <i>Morbihan</i>		
		Пуату-Шаранта (FR53): <i>Poitou-Charentes</i>	Шаранта (FR531): <i>Charente</i>		
			Приморская Шаранта (FR532): <i>Charente-Maritime</i>		
			Дё-Севр (FR533): <i>Deux-Sèvres</i>		
			Вьенна (FR534): <i>Vienne</i>		
			Юго-Запад (FR6): <i>Sud-Ouest</i>	Аквитания (FR61): <i>Aquitaine</i>	Дордонь (FR611): <i>Dordogne</i>
					Жиронда (FR612): <i>Gironde</i>
	Ланды (FR613): <i>Landes</i>				
	Ло и Гаронна (FR614): <i>Lot-et-Garonne</i>				
	Атлантические Пиренеи (FR615): <i>Pyrénées-Atlantiques</i>				
	Юг-Пиренеи (FR62): <i>Midi-Pyrénées</i>	Арьеж (FR621): <i>Ariège</i>			
		Аверон (FR622): <i>Aveyron</i>			
		Верхняя Гаронна (FR623): <i>Haute-Garonne</i>			
		Жер (FR624): <i>Gers</i>			
		Ло (FR625): <i>Lot</i>			
	Лимузен (FR63): <i>Limousin</i>	Верхние Пиренеи (FR626): <i>Hautes-Pyrénées</i>			
		Тарн (FR627): <i>Tarn</i>			
		Тарн и Гаронна (FR628): <i>Tarn-et-Garonne</i>			
		Коррез (FR631): <i>Corrèze</i>			
		Крёз (FR632): <i>Creuse</i>			
	Центр-Восток (FR7): <i>Centre-Est</i>	Рона-Альпы (FR71): <i>Rhône-Alpes</i>	Верхняя Вьенна (FR633): <i>Haute-Vienne</i>		
			Эн (FR711): <i>Ain</i>		
			Ардеш (FR712): <i>Ardèche</i>		
			Дром (FR713): <i>Drôme</i>		
			Изер (FR714): <i>Isère</i>		
			Луара (FR715): <i>Loire</i>		
			Рона (FR716): <i>Rhône</i>		
			Савойя (FR717): <i>Savoie</i>		
		Верхняя Савойя (FR718): <i>Haute-Savoie</i>			
		Овернь (FR72): <i>Auvergne</i>	Алье (FR721): <i>Allier</i>		
	Канталь (FR722): <i>Cantal</i>				
	Верхняя Луара (FR723): <i>Haute-Loire</i>				
	Пюи-де-Дом (FR724): <i>Puy-de-Dôme</i>				
	Средиземноморье (FR8): <i>Méditerranée</i>	Лангедок-Руссильон (FR81): <i>Languedoc-Roussillon</i>	Од (FR811): <i>Aude</i>		
			Гар (FR812): <i>Gard</i>		
			Эро (FR813): <i>Hérault</i>		
			Лозер (FR814): <i>Lozère</i>		
Восточные Пиренеи (FR815): <i>Pyrénées-Orientales</i>					
Прованс-Альпы-Лазурный берег (FR82): <i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>		Альпы Верхнего Прованса (FR821): <i>Alpes-de-Haute-Provence</i>			
		Верхние Альпы (FR822): <i>Hautes-Alpes</i>			
		Приморские Альпы (FR823): <i>Alpes-Maritimes</i>			
		Буш-дю-Рон (FR824): <i>Bouches-du-Rhône</i>			
		Вар (FR825): <i>Var</i>			
Корсика (FR83): <i>Corse</i>		Воклюз (FR826): <i>Vaucluse</i>			
		Южная Корсика (FR831): <i>Corse-du-Sud</i>			
		Верхняя Корсика (FR832): <i>Haute-Corse</i>			

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Франция (продолжение)	Заморские департаменты (FR9): <i>Départements d'Outremer</i>	Гваделупа (FR91): <i>Guadeloupe</i>	Гваделупа (FR910)
		Мартиника (FR92): <i>Martinique</i>	Мартиника (FR920)
		Гвиана (FR93): <i>Guyane</i>	Гвиана (FR930)
		Реюньон (FR94): <i>Réunion</i>	Реюньон (FR940)
Ирландия	Ирландия (IE0): <i>Ireland</i>	Пограничье, Центр и Запад (IE01): <i>Border, Midland and Western</i>	Пограничный (IE011): <i>Border</i>
			Центральный (IE012): <i>Midland</i>
			Западный (IE013): <i>West</i>
		Юг и Восток (IE02): <i>Southern and Eastern</i>	Дублин (IE021): <i>Dublin</i>
			Центрально-Восточный (IE022): <i>Mid-East</i>
			Центрально-Западный (IE023): <i>Mid-West</i>
			Юго-Восточный (Ирландия) (IE024): <i>South-East (IRL)</i>
Юго-Западный (Ирландия) (IE025): <i>South-West (IRL)</i>			
Италия	Северо-Запад (ITC): <i>Nord-Ovest</i>	Пьемонт (ITC1): <i>Piemonte</i>	Турин (ITC11): <i>Torino</i>
			Верчелли (ITC12): <i>Vercelli</i>
			Биелла (ITC13): <i>Biella</i>
			Вербано-Кузьо-Оссола (ITC14): <i>Verbano-Cusio-Ossola</i>
			Новара (ITC15): <i>Novara</i>
			Кунео (ITC16): <i>Cuneo</i>
			Асти (ITC17): <i>Asti</i>
			Алессандрия (ITC18): <i>Alessandria</i>
		Валле-д'Аоста (ITC2): <i>Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste</i>	Валле-д'Аоста (ITC20)
		Лигурия (ITC3): <i>Liguria</i>	Империя (ITC31): <i>Imperia</i>
			Савона (ITC32): <i>Savona</i>
			Генуя (ITC33): <i>Genova</i>
			Специя (ITC34): <i>La Spezia</i>
	Ломбардия (ITC4): <i>Lombardia</i>	Варесе (ITC41): <i>Varese</i>	
		Комо (ITC42): <i>Como</i>	
		Лекко (ITC43): <i>Lecco</i>	
		Сондрио (ITC44): <i>Sondrio</i>	
		Милан (ITC45): <i>Milano</i>	
		Бергамо (ITC46): <i>Bergamo</i>	
		Брешиа (ITC47): <i>Brescia</i>	
		Павия (ITC48): <i>Pavia</i>	
		Лоди (ITC49): <i>Lodi</i>	
		Кремона (ITC4A): <i>Cremona</i>	
Мантуя (ITC4B): <i>Mantova</i>			
Северо-Восток (ITD): <i>Nord-Est</i>	Автономная провинция Больцано (ITD1): <i>Provincia Autonoma Bolzano / Bozen</i>	Больцано (ITD10): <i>Bolzano-Bozen</i>	
	Автономная провинция Тренто (ITD2): <i>Provincia Autonoma Trento</i>	Тренто (ITD20): <i>Trento</i>	

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня	
Италия (продолжение)	Северо-Восток (продолжение)	Венето (ITD3): <i>Veneto</i>	Верона (ITD31): <i>Verona</i>	
			Виченца (ITD32): <i>Vicenza</i>	
			Беллуно (ITD33): <i>Belluno</i>	
			Тревизо (ITD34): <i>Treviso</i>	
			Венеция (ITD35): <i>Venezia</i>	
			Падуя (ITD36): <i>Padova</i>	
			Ровиго (ITD37): <i>Rovigo</i>	
		Фриули-Венеция-Джулия (ITD4): <i>Friuli-Venezia Giulia</i>	Порденоне (ITD41): <i>Pordenone</i>	
			Удине (ITD42): <i>Udine</i>	
			Гориция (ITD43): <i>Gorizia</i>	
			Триест (ITD44): <i>Trieste</i>	
		Эмилия-Романья (ITD5): <i>Emilia-Romagna</i>	Пьяченца (ITD51): <i>Piacenza</i>	
			Парма (ITD52): <i>Parma</i>	
			Реджо-нель-Эмилия (ITD53): <i>Reggio nell'Emilia</i>	
			Модена (ITD54): <i>Modena</i>	
			Болонья (ITD55): <i>Bologna</i>	
			Феррара (ITD56): <i>Ferrara</i>	
			Равенна (ITD57): <i>Ravenna</i>	
			Форли-Чезена (ITD58): <i>Forlì-Cesena</i>	
	Римини (ITD59): <i>Rimini</i>			
	Центр (Италия) (ITE): <i>Centro (I)</i>		Тоскана (ITE1): <i>Toscana</i>	Масса-Каррара (ITE11): <i>Massa-Carrara</i>
				Лукка (ITE12): <i>Lucca</i>
		Пистоя (ITE13): <i>Pistoia</i>		
		Флоренция (ITE14): <i>Firenze</i>		
		Прато (ITE15): <i>Prato</i>		
		Ливорно (ITE16): <i>Livorno</i>		
		Пиза (ITE17): <i>Pisa</i>		
		Ареццо (ITE18): <i>Arezzo</i>		
		Сиена (ITE19): <i>Siena</i>		
		Гроссето (ITE1A): <i>Grosseto</i>		
		Умбрия (ITE2): <i>Umbria</i>		Перуджа (ITE21): <i>Perugia</i>
			Терни (ITE22): <i>Terni</i>	
		Марке (ITE3): <i>Marche</i>	Пезаро-Урбино (ITE31): <i>Pesaro e Urbino</i>	
			Анкона (ITE32): <i>Ancona</i>	
			Мачерата (ITE33): <i>Macerata</i>	
Асколи-Пичено (ITE34): <i>Ascoli Piceno</i>				
Лацио (ITE4): <i>Lazio</i>		Витербо (ITE41): <i>Viterbo</i>		
		Риети (ITE42): <i>Rieti</i>		
		Рим (ITE43): <i>Roma</i>		
		Латина (ITE44): <i>Latina</i>		
		Фрозиноне (ITE45): <i>Frosinone</i>		
		Юг (ITF): <i>Sud</i>	Абруццо (ITF1): <i>Abruzzo</i> (до 1995 г. доминировала форма Абруцци – <i>Abruzzi</i>)	Л'Аквила (ITF11): <i>L'Aquila</i>
Терамо (ITF12): <i>Teramo</i>				
Пескара (ITF13): <i>Pescara</i>				
Кьети (ITF14): <i>Chieti</i>				
Изерния (ITF21): <i>Isernia</i>				
Молизе (ITF2): <i>Molise</i>			Кампобассо (ITF22): <i>Campobasso</i>	
Кампания (ITF3): <i>Campania</i>	Казерта (ITF31): <i>Caserta</i>			
	Беневенто (ITF32): <i>Benevento</i>			
	Неаполь (ITF33): <i>Napoli</i>			
	Авеллино (ITF34): <i>Avellino</i>			
	Салерно (ITF35): <i>Salerno</i>			

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня	
Италия (продолжение)	Юг (продолжение)	Апулия (ITF4): Puglia	Фоджа (ITF41): Foggia	
			Бари (ITF42): Bari	
			Таранто (ITF43): Taranto	
			Бриндизи (ITF44): Brindisi	
			Лечче (ITF45): Lecce	
			Потенца (ITF51): Potenza	
		Базиликата (ITF5): Basilicata	Матера (ITF52): Matera	
			Калабрия (ITF6): Calabria	Козенца (ITF61): Cosenza
		Кротоне (ITF62): Crotona		
		Катандзаро (ITF63): Catanzaro		
		Вибо-Валентия (ITF64): Vibo Valentia		
		Реджо-ди-Калабрия (ITF65): Reggio di Calabria		
		Острова (ITG): Isole		Сицилия (ITG1): Sicilia	Трапани (ITG11): Trapani
			Палермо (ITG12): Palermo	
	Мессина (ITG13): Messina			
	Агридженто (ITG14): Agrigento			
	Кальтаниссетта (ITG15): Caltanissetta			
	Энна (ITG16): Enna			
	Катания (ITG17): Catania			
	Рагуза (ITG18): Ragusa			
	Сиракузы (ITG19): Siracusa			
	Сардиния (ITG2): Sardegna		Сассари (ITG25): Sassari	
			Нуоро (ITG26): Nuoro	
			Кальяри (ITG27): Cagliari	
			Ористано (ITG28): Oristano	
		Ольбия-Темпью (ITG29): Olbia-Tempio		
		Ольястра (ITG2A): Ogliastra		
Медио-Кампидано (ITG2B): Medio Campidano				
Карбония-Иглезиас (ITG2C): Carbonia-Iglesias				
Кипр	Кипр (CY0): Κύπρος / Kibris	Кипр (CY00)	Кипр (CY000)	
Латвия	Латвия (LV0): Latvija	Латвия (LV00)	Курземе (LV003): Kurzeme	
			Латгалия (LV005): Latgale	
			Рига (LV006): Rīga	
			Рижский регион (LV007): Pierīga	
			Видземе (LV008): Vidzeme	
			Земгале (LV009): Zemgale	
Литва	Литва (LT0): Lietuva	Литва (LT00)	Алитусский уезд (LT001): Alytaus apskritis	
			Каунасский уезд (LT002): Kauno apskritis	
			Клайпедский уезд (LT003): Klaipėdos apskritis	
			Мариямпольский уезд (LT004): Marijampolės apskritis	
			Паневежский уезд (LT005): Panevėžio apskritis	
			Шяуляйский уезд (LT006): Šiaulių apskritis	
			Таурагский уезд (LT007): Tauragės apskritis	
			Тельшяйский уезд (LT008): Telšių apskritis	
			Утенский уезд (LT009): Utenos apskritis	
			Вильнюсский уезд (LT00A): Vilniaus apskritis	

Регионы NUTS 2-го уровня в Италии



Регионы NUTS 2-го уровня в Венгрии



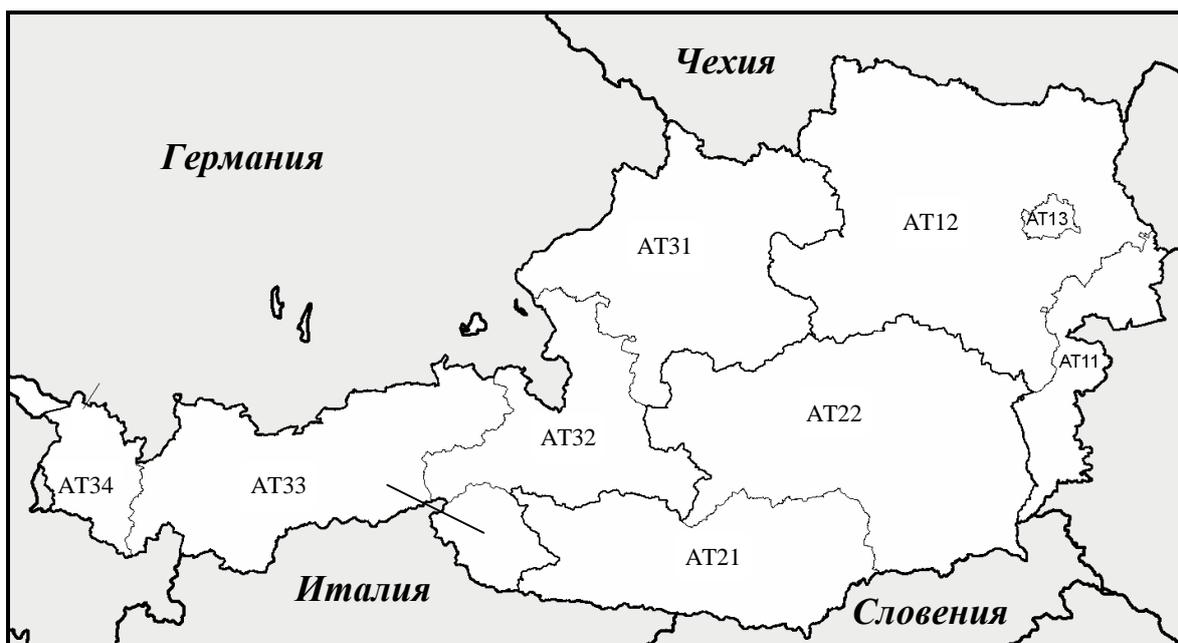
Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Люксембург	Люксембург (Великое Герцогство) (LU0): <i>Luxembourg (Grand-Duché)</i>	Люксембург (Великое Герцогство) (LU00)	Люксембург (Великое Герцогство) (LU000)
Венгрия	Центральная Венгрия (HU1): <i>Közép-Magyarország</i>	Центральная Венгрия (HU10)	Будапешт (HU101): <i>Budapest</i>
			Пешт (HU102): <i>Pest</i>
	Дунантуль (HU2): <i>Dunántúl</i>	Центральный Дунантуль (HU21): <i>Közép-Dunántúl</i>	Фейер (HU211): <i>Fejér</i>
			Комаром-Эстергом (HU212): <i>Komárom-Esztergom</i>
			Веспрем (HU213): <i>Veszprém</i>
			Дьёр-Мошон-Шопрон (HU221): <i>Győr-Moson-Sopron</i>
			Ваш (HU222): <i>Vas</i>
			Зала (HU223): <i>Zala</i>
			Баранья (HU231): <i>Baranya</i>
			Шомодь (HU232): <i>Somogy</i>
	Альфёльд и Север (HU3): <i>Alföld és Észak</i>	Северная Венгрия (HU31): <i>Észak-Magyarország</i>	Боршод-Абауй-Земплен (HU311): <i>Borsod-Abaúj-Zemplén</i>
			Хевеш (HU312): <i>Heves</i>
			Ноград (HU313): <i>Nógrád</i>
			Хайду-Бихар (HU321): <i>Hajdú-Bihar</i>
		Северный Альфёльд (HU32): <i>Észak-Alföld</i>	Яс-Надькун-Сольнок (HU322): <i>Jász-Nagykun-Szolnok</i>
			Сабольч-Сатмар-Берег (HU323): <i>Szabolcs-Szatmár-Bereg</i>
Южный Альфёльд (HU33): <i>Dél-Alföld</i>		Бач-Кишкун (HU331): <i>Bács-Kiskun</i>	
		Бекеш (HU332): <i>Békés</i>	
		Чонград (HU333): <i>Csongrád</i>	
Мальта	Мальта (MT0): <i>Malta</i>	Мальта (MT00)	Мальта (MT001)
Нидерланды	Северные Нидерланды (NL1): <i>Noord-Nederland</i>	Гронинген (NL11): <i>Groningen</i>	Восточный Гронинген (NL111): <i>Oost-Groningen</i>
			Делфзейл и окрестности (NL112): <i>Delfzijl en omgeving</i>
			Остальной Гронинген (NL113): <i>Overig Groningen</i>
		Фрисландия (Нидерланды) (NL12): <i>Friesland (NL)</i>	Северная Фрисландия (NL121): <i>Noord-Friesland</i>
			Юго-западная Фрисландия (NL122): <i>Zuidwest-Friesland</i>
			Юго-восточная Фрисландия (NL123): <i>Zuidoost-Friesland</i>
	Дренте (NL13): <i>Drenthe</i>		Северный Дренте (NL131): <i>Noord-Drenthe</i>
			Юго-восточный Дренте (NL132): <i>Zuidoost-Drenthe</i>
			Юго-западный Дренте (NL133): <i>Zuidwest-Drenthe</i>

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня	
Нидерланды (продолжение)	Восточные Нидерланды (NL2): Oost-Nederland	Оверэйссел (NL21): Overijssel	Северный Оверэйссел (NL211): <i>Noord-Overijssel</i>	
			Юго-западный Оверэйссел (NK212): <i>Zuidwest-Overijssel</i>	
			Твенте (NL213): <i>Twente</i>	
		Гелдерланд (NL22): Gelderland	Велюве (NL221): <i>Veluwe</i>	
			Юго-западный Гелдерланд (NL224): <i>Zuidwest-Gelderland</i>	
			Ахтерхук (NL225): <i>Achterhoek</i>	
			Арнем-Неймеген (NL226): <i>Arnhem/Nijmegen</i>	
		Флеволанд (NL23): Flevoland	Флеволанд (NL230)	
		Западные Нидерланды (NL3): West-Nederland	Утрехт (NL31): <i>Utrecht</i>	Утрехт (NL310)
	Северная Голландия (NL32): <i>Noord-Holland</i>			
	Верхняя Северная Голландия (NL321): <i>Kop van Noord-Holland</i>		Алкмар и окрестности (NL322): <i>Alkmaar en omgeving</i>	
			Эймонд (устье р.Эйссел) (NL323): <i>IJmond</i>	
			Агломерация Харлема (NL324): <i>Agglomeratie Haarlem</i>	
			Регион р.Зaan (NL325): <i>Zaanstreek</i>	
			Большой Амстердам (NL326): <i>Groot-Amsterdam</i>	
			Хет-Гои и регион р.Вехт (NL327): <i>Het Gooi en Vechtstreek</i>	
			Южная Голландия (NL33): <i>Zuid-Holland</i>	Агломерация Лейдена и регион р.Боллен (NL331): <i>Agglomeratie Leiden en Bollenstreek</i>
	Агломерация Гааги (NL332): <i>Agglomeratie 's-Gravenhage</i>			
	Делфт и Вестланд (NL333): <i>Delft en Westland</i>			
	Восточная Южная Голландия (NL334): <i>Oost-Zuid-Holland</i>			
	Большой Рейнмонд (агломерация в устье Рейна) (NL335): <i>Groot-Rijnmond</i>			
	Юго-восточная Южная Голландия (NL336): <i>Zuidoost-Zuid-Holland</i>			
	Зеландия (NL34): <i>Zeeland</i>		Зеландская Фландрия (NL341): <i>Zeeuwsch-Vlaanderen</i>	
			Остальная Зеландия (NL342): <i>Overig Zeeland</i>	
	Южные Нидерланды (NL4): Zuid-Nederland		Северный Брабант (NL41): <i>Noord-Brabant</i>	Западный Северный Брабант (NL411): <i>West-Noord-Brabant</i>
				Средний Северный Брабант (NL412): <i>Midden-Noord-Brabant</i>
		Северо-восточный Северный Брабант (NL413): <i>Noordoost-Noord-Brabant</i>		
Юго-восточный Северный Брабант (NL414): <i>Zuidoost-Noord-Brabant</i>				
Лимбург (Нидерланды) (NL42): <i>Limburg (NL)</i>		Северный Лимбург (NL421): <i>Noord-Limburg</i>		
		Средний Лимбург (NL422): <i>Midden-Limburg</i>		
		Южный Лимбург (NL423): <i>Zuid-Limburg</i>		

Регионы NUTS 2-го уровня в Нидерландах



Регионы NUTS 2-го уровня в Австрии



Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня	
Австрия	Восточная Австрия (AT1): <i>Ostösterreich</i>	Бургенланд (Австрия): (AT11): <i>Burgenland (A)</i>	Средний Бургенланд (AT111): <i>Mittelburgenland</i>	
			Северный Бургенланд (AT112): <i>Nordburgenland</i>	
			Южный Бургенланд (AT113): <i>Südburgenland</i>	
		Нижняя Австрия (AT12): <i>Niederösterreich</i>	Мостфиртель–Айзенвурцен (AT121): <i>Mostviertel-Eisenwurzen</i>	Юг Нижней Австрии (AT122): <i>Niederösterreich-Süd</i>
				Санкт-Пёльтен (AT123): <i>Sankt Pölten</i>
				Вальдфиртель (AT124): <i>Waldviertel</i>
				Вайнфиртель (AT125): <i>Weinviertel</i>
				Северная часть окрестностей Вены (AT126): <i>Wiener Umland/Nordteil</i>
				Южная часть окрестностей Вены (AT127): <i>Wiener Umland/Südteil</i>
		Вена (AT13): <i>Wien</i>	Вена (AT130)	
	Южная Австрия (AT2): <i>Südösterreich</i>	Каринтия (AT21): <i>Kärnten</i>	Клагенфурт–Филлах (AT211): <i>Klagenfurt-Villach</i>	
			Верхняя Каринтия (AT212): <i>Oberkärnten</i>	
			Нижняя Каринтия (AT213): <i>Unterkärnten</i>	
		Штирия (AT22): <i>Steiermark</i>	Грац (AT221): <i>Graz</i>	
			Лицен (AT222): <i>Liezen</i>	
			Восточная Верхняя Штирия (AT223): <i>Östliche Obersteiermark</i>	
			Восточная Штирия (AT224): <i>Oststeiermark</i>	
			Западная и Южная Штирия (AT225): <i>West- und Südsteiermark</i>	
			Западная Верхняя Штирия (AT226): <i>Westliche Obersteiermark</i>	
			Иннфиртель (AT311): <i>Innviertel</i>	
	Западная Австрия (AT3): <i>Westösterreich</i>	Верхняя Австрия (AT31): <i>Oberösterreich</i>	Линц–Вельс (AT312): <i>Linz-Wels</i>	
			Мюльфиртель (AT313): <i>Mühlviertel</i>	
			Штайр–Кирхдорф (AT314): <i>Steyr-Kirchdorf</i>	
			Траунфиртель (AT315): <i>Traunviertel</i>	
			Лунгау (AT321): <i>Lungau</i>	
		Зальцбург (AT32): <i>Salzburg</i>	Пинцгау–Понгау (AT322): <i>Pinzgau-Pongau</i>	
			Зальцбург и окрестности (AT323): <i>Salzburg und Umgebung</i>	
		Тироль (AT33): <i>Tirol</i>	Аусерферн (AT331): <i>Außerfern</i>	
			Инсбрук (AT332): <i>Innsbruck</i>	
			Восточный Тироль (AT333): <i>Osttirol</i>	
	Тирольский Оберланд (AT334): <i>Tiroler Oberland</i>			
	Тирольский Унтерланд (AT335): <i>Tiroler Unterland</i>			
	Форарльберг (AT34): <i>Vorarlberg</i>	Блуденц–Брегенцер-Вальд (AT341): <i>Bludenz-Bregenzer Wald</i>		
Долина Рейна–Боденское озеро (AT342): <i>Rheintal-Bodenseegebiet</i>				
Польша	Центральный регион (PL1): <i>Region Centralny</i>	Лодзинское (воеводство) (PL11): <i>Łódzkie</i>	Город Лодзь (PL113): <i>Miasto Łódź</i>	
			Лодзинский (PL114): <i>Łódzki</i>	
			Пётрковский (PL115): <i>Piotrkowski</i>	
			Серадзский (PL116): <i>Sieradzki</i>	
			Скерневицкий (PL117): <i>Skierniewicki</i>	

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Польша (продолжение)	Центральный регион (продолжение)	Мазовецкое (воеводство) (PL12): <i>Mazowieckie</i>	Цехановско-Плоцкий (PL121): <i>Ciechanowsko-płocki</i>
			Остроленкско-Седлецкий (PL122): <i>Ostrołęcko-siedlecki</i>
			Город Варшава (PL127): <i>Miasto Warszawa</i>
			Радомский (PL128): <i>Radomski</i>
			Восточно-Варшавский (PL129): <i>Warszawski-wschodni</i>
			Западно-Варшавский (PL12A): <i>Warszawski-zachodni</i>
	Южный регион (PL2): <i>Region Południowy</i>	Малопольское (воеводство) (PL21): <i>Małopolskie</i>	Город Краков (PL213): <i>Miasto Kraków</i>
			Краковский (PL214): <i>Krakowski</i>
			Новосондецкий (PL215): <i>Nowosądecki</i>
			Освенцимский (PL216): <i>Oświęcimski</i>
			Тарнувский (PL217): <i>Tarnowski</i>
		Силезское (воеводство) (PL22): <i>Śląskie</i>	Ченстоховский (PL224): <i>Częstochowski</i>
			Бельский (PL225): <i>Bielski</i>
			Рыбникский (PL227): <i>Rybnicki</i>
			Бытомский (PL228): <i>Bytomski</i>
			Гливицкий (PL229): <i>Gliwicki</i>
			Катовицкий (PL22A): <i>Katowicki</i>
			Сосновецкий (PL22B): <i>Sosnowiecki</i>
			Тыхский (PL22C): <i>Tyski</i>
			Бяльский (PL311): <i>Białski</i>
	Восточный регион (PL3): <i>Region Wschodni</i>	Люблинское (воеводство) (PL31): <i>Lubelskie</i>	Хелмско-Замойский (PL312): <i>Chełmsko-zamojski</i>
			Люблинский (PL314): <i>Lubelski</i>
			Пулавский (PL315): <i>Puławski</i>
			Кросненский (PL323): <i>Krośnieński</i>
		Подкарпатское (воеводство) (PL32): <i>Podkarpackie</i>	Пшемысльский (PL324): <i>Przemyski</i>
			Жешувский (PL325): <i>Rzeczowski</i>
			Тарнобжецкий (PL326): <i>Tarnobrzanski</i>
		Свентокшиское (воеводство) (PL33): <i>Świętokrzyskie</i>	Келецкий (PL331): <i>Kielecki</i>
			Сандомирско-Енджеювский (PL332): <i>Sandomiersko-jędrzejowski</i>
		Подляское (воеводство) (PL34): <i>Podlaskie</i>	Белостокский (PL343): <i>Białostocki</i>
			Ломжинский (PL344): <i>Łomżyński</i>
			Сувалкский (PL345): <i>Suwałski</i>
Северо-Западный регион (PL4): <i>Region Północno-zachodni</i>		Великопольское (воеводство) (PL41): <i>Wielkopolskie</i>	Пилский (PL411): <i>Piłski</i>
	Конинский (PL414): <i>Koniński</i>		
	Город Познань (PL415): <i>Miasto Poznań</i>		
	Калишский (PL416): <i>Kaliski</i>		
	Лещинский (PL417): <i>Leszczyński</i>		
	Познанский (PL418): <i>Poznański</i>		
	Западнопоморское (воеводство) (PL42): <i>Zachodniopomorskie</i>	Кошалинский (PL422): <i>Koszaliński</i>	
		Старгардский (PL423): <i>Stargardzki</i>	
		Город Щецин (PL424): <i>Miasto Szczecin</i>	
		Щецинский (PL425): <i>Szczeciński</i>	
	Любушское (воеводство) (PL43): <i>Lubuskie</i>	Гожовский (PL431): <i>Gorzowski</i>	
		Зеленогурский (PL432): <i>Zielonogórski</i>	

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня	
Польша (продолжение)	Юго-Западный регион (PL5): <i>Region Południowo-zachodni</i>	Нижнесилезское (воеводство) (PL51): <i>Dolnośląskie</i>	Город Вроцлав (PL514): <i>Miasto Wrocław</i>	
			Еленягурский (PL515): <i>Jeleniogórski</i>	
			Легницко-Глогувский (PL516): <i>Legnicko-głogowski</i>	
			Валбжихский (PL517): <i>Wałbrzyski</i>	
			Вроцлавский (PL518): <i>Wrocławski</i>	
			Опольское (воеводство) (PL52): <i>Opolskie</i>	
	Северный регион (PL6): <i>Region Północny</i>	Куявско-Поморское (воеводство) (PL61): <i>Kujawsko-pomorskie</i>	Опольский (PL522): <i>Opolski</i>	Быдгощско-Торуньский (PL613): <i>Bydgosko-toruński</i>
				Грудзёндзский (PL614): <i>Grudziądzki</i>
				Влоцлавский (PL615): <i>Włocławski</i>
				Эльблонгский (PL621): <i>Elbląski</i>
		Варминско-Мазурское (воеводство) (PL62): <i>Warmińsko-mazurskie</i>	Слупский (PL631): <i>Słupski</i>	Ольштынский (PL622): <i>Olsztyński</i>
				Элкский (PL623): <i>Elcki</i>
		Поморское (воеводство) (PL63): <i>Pomorskie</i>	Трёхградский (PL633): <i>Trójmiejski</i>	Гданьский (PL634): <i>Gdański</i>
				Старогардский (PL635): <i>Starogardzki</i>
				Минью-Лима (PT111): <i>Minho-Lima</i>
				Каваду (PT112): <i>Cávado</i>
Португалия	Материк (PT1): <i>Continente</i>	Север (PT11): <i>Norte</i>	Аве (PT113): <i>Ave</i>	
			Большой Порту (PT114): <i>Grande Porto</i>	
			Тамега (PT115): <i>Tâmega</i>	
			Энтре-Дору-и-Вора (PT116): <i>Entre Douro e Vouga</i>	
			Дору (PT117): <i>Douro</i>	
			Алту-Траз-уш-Монтиш (PT118): <i>Alto Trás-os-Montes</i>	
			Алгарви (PT15): <i>Algarve</i>	
			Алгарви (PT150)	Байшу-Вора (PT161): <i>Baixo Vouga</i>
				Байшу-Мондегу (PT162): <i>Baixo Mondego</i>
				Пиньял-Литорал (PT163): <i>Pinhal Litoral</i>
				Пиньял-Интериор-Норте (PT164): <i>Pinhal Interior Norte</i>
				Дан-Лафойнш (PT165): <i>Dão-Lafões</i>
				Пиньял-Интериор-Сул (PT166): <i>Pinhal Interior Sul</i>
		Серра-да-Эштрела (PT167): <i>Serra da Estrela</i>		
		Бейра-Интериор-Норте (PT168): <i>Beira Interior Norte</i>	Бейра-Интериор-Сул (PT169): <i>Beira Interior Sul</i>	Кова-да-Бейра (PT16A): <i>Cova da Beira</i>
				Оэште (PT16B): <i>Oeste</i>
				Медиу-Тежу (PT16C): <i>Médio Tejo</i>
		Лиссабон (PT17): <i>Lisboa</i>	Большой Лиссабон (PT171): <i>Grande Lisboa</i>	Полуостров Сетубал (PT172): <i>Península de Setúbal</i>

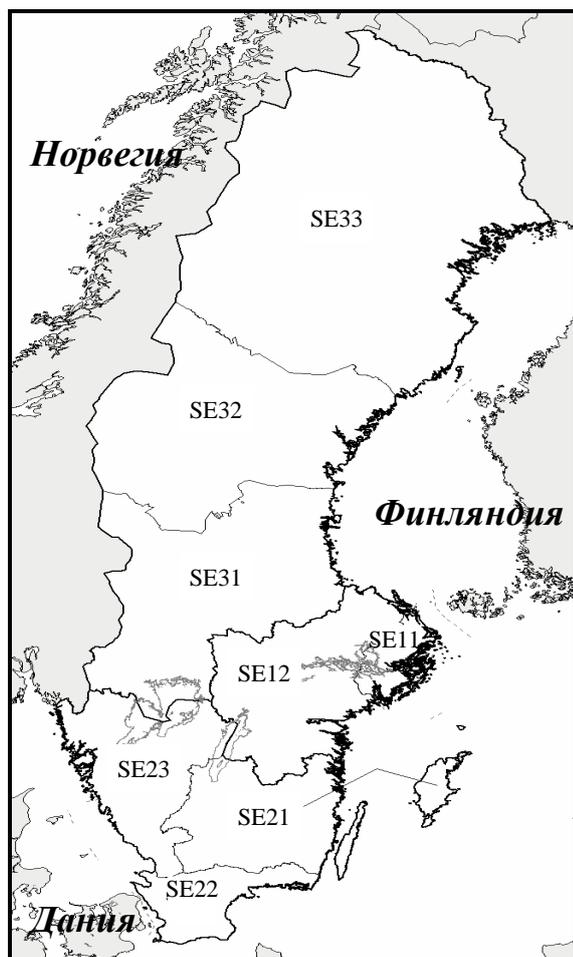
Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня	
Португалия (продолжение)	Материк (продолжение)	Алентежу (PT18): <i>Alentejo</i>	Алентежу-Литорал (PT181): <i>Alentejo Litoral</i>	
			Алту-Алентежу (PT182): <i>Alto Alentejo</i>	
			Алентежу-Сентрал (PT183): <i>Alentejo Central</i>	
			Байшу-Алентежу (PT184): <i>Baixo Alentejo</i>	
			Лезирия-ду-Тежу (PT185): <i>Lezíria do Tejo</i>	
	Автономный регион Азорские острова (PT2): <i>Região Autónoma dos Açores</i>	Автономный регион Азорские острова (PT20)	Автономный регион Азорские острова (PT200)	
Автономный регион острова Мадейра (PT3): <i>Região Autónoma da Madeira</i>	Автономный регион острова Мадейра (PT30)	Автономный регион острова Мадейра (PT300)		
Румыния	Первый макрорегион (RO1): <i>Macroregiunea Unu</i>	Северо-Запад (RO11): <i>Nord-Vest</i>	Бихор (RO111): <i>Bihor</i>	
			Бистрица-Нэсэуд (RO112): <i>Bistrița-Năsăud</i>	
			Клуж (RO113): <i>Cluj</i>	
			Марамуреш (RO114): <i>Maramureș</i>	
			Сату-Маре (RO115): <i>Satu Mare</i>	
		Сэлаж (RO116): <i>Sălaj</i>		
		Центр (RO12): <i>Centru</i>	Алба (RO121): <i>Alba</i>	
			Брашов (RO122): <i>Brașov</i>	
			Ковасна (RO123): <i>Covasna</i>	
			Харгита (RO124): <i>Harghita</i>	
			Муреш (RO125): <i>Mureș</i>	
			Сибиу (RO126): <i>Sibiu</i>	
			Северо-Восток (RO21): <i>Nord-Est</i>	Бакэу (RO211): <i>Bacău</i>
				Ботошани (RO212): <i>Botoșani</i>
				Яссы (RO213): <i>Jași</i>
	Нямц (RO214): <i>Neamț</i>			
	Сучава (RO215): <i>Suceava</i>			
	Васлуй (RO216): <i>Vaslui</i>			
	Юго-Восток (RO22): <i>Sud-Est</i>	Брэила (RO221): <i>Brăila</i>		
		Бузэу (RO222): <i>Buzău</i>		
		Констанца (RO223): <i>Constanța</i>		
		Галац (RO224): <i>Galați</i>		
		Тулча (RO225): <i>Tulcea</i>		
	Третий макрорегион (RO3): <i>Macroregiunea Trei</i>	Юг – Мунтения (RO31): <i>Sud – Muntenia</i>	Вранча (RO226): <i>Vrancea</i>	
			Арджеш (RO311): <i>Argeș</i>	
			Кэлэраши (RO312): <i>Călărași</i>	
			Дымбовица (RO313): <i>Dâmbovița</i>	
			Джурджу (RO314): <i>Giurgiu</i>	
			Яломица (RO315): <i>Ialomița</i>	
			Прахова (RO316): <i>Prahova</i>	
Телеорман (RO317): <i>Teleorman</i>				
Бухарест – Илфов (RO32): <i>București – Ilfov</i>		Бухарест (RO321): <i>București</i>		
		Илфов (RO322): <i>Ilfov</i>		

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня			
Румыния (продолжение)	Четвертый макрорегион (RO4): <i>Macroregiunea Patru</i>	Юго-Западная Олтения (RO41): <i>Sud-Vest Oltenia</i>	Долж (RO411): <i>Dolj</i>			
			Горж (RO412): <i>Gorj</i>			
			Мехединци (RO413): <i>Mehedinți</i>			
			Олт (RO414): <i>Olt</i>			
			Вылча (RO415): <i>Vâlcea</i>			
		Запад (RO42): <i>Vest</i>	Арад (RO421): <i>Arad</i>			
			Караш-Северин (RO422): <i>Caraș-Severin</i>			
			Хунедоара (RO423): <i>Hunedoara</i>			
			Тимиш (RO424): <i>Timiș</i>			
			Помурский (SI011): <i>Pomurska</i>			
Словения	Словения (SI0): <i>Slovenija</i>	Восточная Словения (SI01): <i>Vzhodna Slovenija</i>	Подравский (SI012): <i>Podravska</i>			
			Корошский (Каринтия) (SI013): <i>Koroška</i>			
			Савиньский (SI014): <i>Savinjska</i>			
			Засавский (SI015): <i>Zasavska</i>			
			Нижнепосавский (SI016): <i>Spodnjeposavska</i>			
			Юго-Восточная Словения (SI017): <i>Jugovzhodna Slovenija</i>			
			Нотраньско-Крашский (Нотраньско и Карст) (SI018): <i>Notranjsko-kraška</i>			
			Среднесловенский (SI021): <i>Osrednjeslovenska</i>			
		Западная Словения (SI02): <i>Zahodna Slovenija</i>	Гореньский (SI022): <i>Gorenjska</i>			
			Горишский (Гориция) (SI023): <i>Goriška</i>			
Словакия	Словацкая Республика (SK0): <i>Slovenská Republika</i>	Братиславский край (SK01): <i>Bratislavský kraj</i>	Братиславский край (SK010)			
			Трнавский край (SK021): <i>Trnavský kraj</i>			
				Тренчинский край (SK022): <i>Trenčiansky kraj</i>		
				Нитранский край (SK023): <i>Nitriansky kraj</i>		
			Средняя Словакия (SK03): <i>Stredné Slovensko</i>	Жилинский край (SK031): <i>Žilinský kraj</i>		
				Банскобистрицкий край (SK032): <i>Banskobystrický kraj</i>		
			Восточная Словакия (SK04): <i>Východné Slovensko</i>	Прешовский край (SK041): <i>Prešovský kraj</i>		
				Кошицкий край (SK042): <i>Košický kraj</i>		
			Финляндия	Материковая Финляндия (FI1): <i>Manner-Suomi</i>	Восточная Финляндия (FI13): <i>Itä-Suomi</i>	Этеля-Саво (FI131): <i>Etelä-Savo</i>
						Похьойс-Саво (FI132): <i>Pohjois-Savo</i>
Похьойс-Карьяла (FI133): <i>Pohjois-Karjala</i>						
Кайнуу (FI134): <i>Kainuu</i>						
Южная Финляндия (FI18): <i>Etelä-Suomi</i>	Уусимаа (FI181): <i>Uusimaa</i>					
	Итя-Уусимаа (FI182): <i>Itä-Uusimaa</i>					
	Варсинайс-Суоми (FI183): <i>Varsinais-Suomi</i>					
	Канта-Хяме (FI184): <i>Kanta-Häme</i>					
	Пяйят-Хяме (FI185): <i>Päijät-Häme</i>					
	Кюменлааксо (FI186): <i>Kymenlaakso</i>					
	Этеля-Карьяла (FI187): <i>Etelä-Karjala</i>					
	Кески-Суоми (FI193): <i>Keski-Suomi</i>					
Западная Финляндия (FI19): <i>Länsi-Suomi</i>	Этеля-Похьянмаа (FI194): <i>Etelä-Pohjanmaa</i>					
	Похьянмаа (FI195): <i>Pohjanmaa</i>					
	Сатакунта (FI196): <i>Satakunta</i>					
	Пирканмаа (FI197): <i>Pirkanmaa</i>					

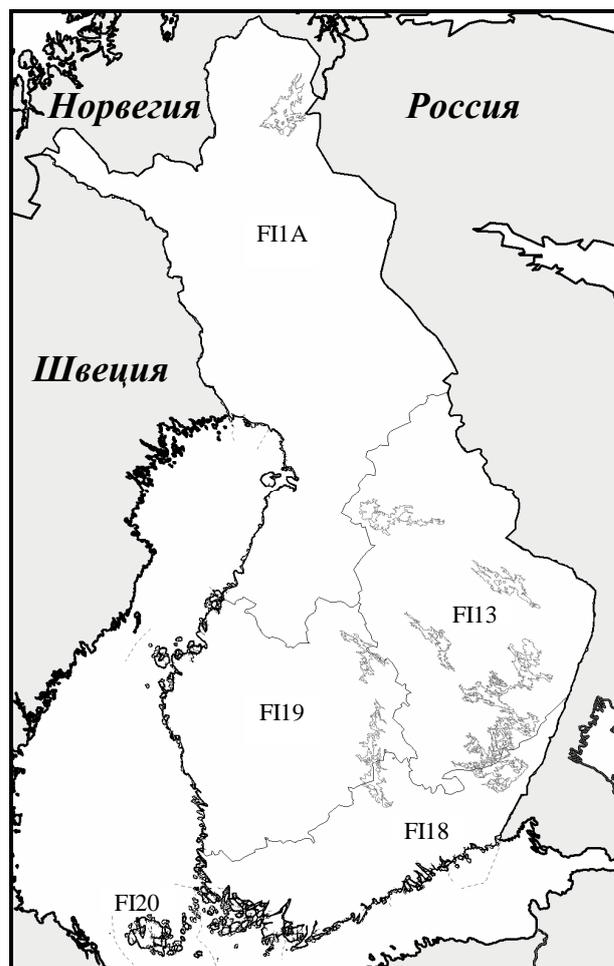
Регионы NUTS 2-го уровня в Румынии



Регионы NUTS 2-го уровня в Швеции



Регионы NUTS 2-го уровня в Финляндии



Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Финляндия (продолжение)	Материковая Финляндия (продолжение)	Северная Финляндия (FI1A): <i>Pohjois-Suomi</i>	Кески-Похьянмаа (FI1A1): <i>Keski-Pohjanmaa</i>
			Похьойс-Похьянмаа (FI1A2): <i>Pohjois-Pohjanmaa</i>
	Аландские острова (FI2): <i>Åland</i>	Аландские острова (FI20)	Аландские острова (FI200)
Швеция	Восточная Швеция (SE1): <i>Östra Sverige</i>	Стокгольм (SE11): <i>Stockholm</i>	Стокгольм, лэн (SE110)
		Восточная Средняя Швеция (SE12): <i>Östra Mellansverige</i>	Уппсала, лэн (SE121): <i>Uppsala län</i>
			Сёдерманланд, лэн (SE122): <i>Södermanlands län</i>
			Эстергётланд, лэн (SE123): <i>Östergötlands län</i>
			Эребру, лэн (SE124): <i>Örebro län</i>
	Вестманланд, лэн (SE125): <i>Västmanlands län</i>		
	Южная Швеция (SE2): <i>Södra Sverige</i>	Смоланд и острова (SE21): <i>Småland med öarna</i>	Йёнчепинг, лэн (SE211): <i>Jönköpings län</i>
			Крунуберг, лэн (SE212): <i>Kronobergs län</i>
			Кальмар, лэн (SE213): <i>Kalmar län</i>
		Южная Швеция (SE22): <i>Sydsverige</i>	Готланд, лэн (SE214): <i>Gotlands län</i>
			Блекинге, лэн (SE221): <i>Blekinge län</i>
			Сконе, лэн (SE224): <i>Skåne län</i>
	Западная Швеция (SE23): <i>Västsverige</i>	Халланд, лэн (SE231): <i>Hallands län</i>	
		Вестра-Гёталанд, лэн (SE232): <i>Västra Götalands län</i>	
		Вермланд, лэн (SE311): <i>Värmlands län</i>	
		Даларна, лэн (SE312): <i>Dalarnas län</i>	
	Северная Швеция (SE3): <i>Norra Sverige</i>	Северная Средняя Швеция (SE31): <i>Norra Mellansverige</i>	Евлеборг, лэн (SE313): <i>Gävleborgs län</i>
Средний Норрланд (SE32): <i>Mellersta Norrland</i>			
Верхний Норрланд (SE33): <i>Övre Norrland</i>			
Вестерноррланд, лэн (SE321): <i>Västernorrlands län</i>			
		Емтланд, лэн (SE322): <i>Jämtlands län</i>	
Великобритания (без острова Мэн и Нормандских островов)	Северо-Восток (Англия) (UKC): <i>North East (England)</i>	Долина Тиса и графство Дарем (UKC1): <i>Tees Valley and Durham</i>	Хартлпул и Стоктон-он-Тис (UKC11): <i>Hartlepool and Stockton-on-Tees</i>
			Южный Тиссайд (UKC12): <i>South Teesside</i>
			Дарлингтон (UKC13): <i>Darlington</i>
			Остальная часть церемониального графства Дарем (UKC14): <i>Durham CC</i>
	Графство Нортамберленд и метропол. графство Тайн-энд-Уир (UKC2): <i>Northumberland and Tyne and Wear</i>	Нортамберленд (UKC21): <i>Northumberland</i>	
		Тайнсайд (UKC22): <i>Tyneside</i>	
		Сандерленд (UKC23): <i>Sunderland</i>	
	Северо-Запад (Англия) (UKD): <i>North West (England)</i>	Графство Камбрия (UKD1): <i>Cumbria</i>	Западная Камбрия (UKD11): <i>West Cumbria</i>
			Восточная Камбрия (UKD12): <i>East Cumbria</i>
		Графство Чешир (UKD2): <i>Cheshire</i>	Холтон и Уоррингтон (UKD21): <i>Halton and Warrington</i>
Остальная часть церемониального графства Чешир (UKD22): <i>Cheshire CC</i>			

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Велико-британия (продолжение)	Северо-Запад (Англия) (продолжение)	Метропол. графство Большой Манчестер (UKD3): <i>Greater Manchester</i>	Большой Манчестер – юг (UKD31): <i>Greater Manchester South</i>
			Большой Манчестер – север (UKD32): <i>Greater Manchester North</i>
		Графство Ланкашир (UKD4): <i>Lancashire</i>	Блэкберн и Даруэн (UKD41): <i>Blackburn with Darwen</i>
			Блэкпул (UKD42): <i>Blackpool</i>
			Остальная часть церемониального графства Ланкашир (UKD43): <i>Lancashire CC</i>
		Метропол. графство Мерсисайд (UKD5): <i>Merseyside</i>	Восточный Мерсисайд (UKD51): <i>East Merseyside</i>
			Ливерпуль (UKD52): <i>Liverpool</i>
			Сефтон (UKD53): <i>Sefton</i>
			Уиррал (UKD54): <i>Wirral</i>
		Йоркшир и Хамбер (UKE): <i>Yorkshire and The Humber</i>	Восточный Йоркшир и Северный Линкольншир (UKE1): <i>East Yorkshire and Northern Lincolnshire</i>	Кингстон-апон-Халл, город (UKE11): Kingston upon Hull, City of
	Восточный райдинг Йоркшира (Ист-Райдинг) (UKE12): <i>East Riding of Yorkshire</i>		
	Северный и Северо-Восточный Линкольншир (UKE13): <i>North and North East Lincolnshire</i>		
	Северный Йоркшир (графство Норт-Йоркшир) (UKE2): <i>North Yorkshire</i>		Йорк (UKE21): <i>York</i>
			Остальная часть церемониального графства Норт-Йоркшир (UKE22): <i>North Yorkshire CC</i>
	Южный Йоркшир (метропол. графство Саут-Йоркшир) (UKE3): <i>South Yorkshire</i>		Барнсли, Донкастер и Ротерем (UKE31): <i>Barnsley, Doncaster and Rotherham</i>
			Шеффилд (UKE32): <i>Sheffield</i>
	Западный Йоркшир (метропол. графство Уэст-Йоркшир) (UKE4): <i>West Yorkshire</i>		Брадфорд (UKE41): <i>Bradford</i>
			Лидс (UKE42): <i>Leeds</i>
			Колдердейл, Керклис и Уэйкфид (UKE43): <i>Calderdale, Kirklees and Wakefield</i>
	Восточный Мидленд (Англия) (UKF): <i>East Midlands (England)</i>	Графства Дербишир и Ноттингемшир (UKF1): <i>Derbyshire and Nottinghamshire</i>	Дерби (UKF11): <i>Derby</i>
			Восточный Дербишир (UKF12): <i>East Derbyshire</i>
			Южный и Западный Дербишир (UKF13): <i>South and West Derbyshire</i>
			Ноттингем (UKF14): <i>Nottingham</i>
			Северный Ноттингемшир (UKF15): <i>North Nottinghamshire</i>
			Южный Ноттингемшир (UKF16): <i>South Nottinghamshire</i>
		Графства Лестершир, Ратленд и Нортгемптоншир (UKF2): <i>Leicestershire, Rutland and Northamptonshire</i>	Лестер (UKF21): <i>Leicester</i>
			Остальная часть церемониального графства Лестершир и Ратленд (UKF22): <i>Leicestershire CC and Rutland</i>
Графство Линкольншир (UKF3): <i>Lincolnshire</i>		Нортгемптоншир (UKF23): <i>Northamptonshire</i>	
		Линкольншир (графство без унитарных единиц северной части) (UKF30)	

Регионы NUTS 2-го уровня в Великобритании



Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня
Великобритания (продолжение)	Западный Мидленд (Англия) (UKG): West Midlands (England)	Графства Херефордшир, Вустершир и Уорикшир (UKG1): <i>Herefordshire, Worcestershire and Warwickshire</i>	Херефордшир, графство Вустершир (UKG11): <i>Herefordshire, County of</i>
			Уорикшир (UKG13): <i>Warwickshire</i>
		Графства Шропшир и Стаффордшир (UKG2): <i>Shropshire and Staffordshire</i>	Телфорд и Рекин (UKG21): <i>Telford and Wrekin</i>
			Остальная часть церемониального графства Шропшир (UKG22): <i>Shropshire CC</i>
		Сток-он-Трент (UKG23): <i>Stoke-on-Trent</i>	
		Остальная часть церемониального графства Стаффордшир (UKG24): <i>Staffordshire CC</i>	

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня		
Великобритания (продолжение)	Западный Мидленд (Англия) (продолжение)	Западный Мидленд (метропол. графство Уэст-Мидлендс) (UKG3): <i>West Midlands</i>	Бирмингем (UKG31): <i>Birmingham</i>		
			Солихалл (UKG32): <i>Solihull</i>		
			Ковентри (UKG33): <i>Coventry</i>		
			Дадли и Сэндуэлл (UKG34): <i>Dudley and Sandwell</i>		
			Уолсолл и Вулвергемптон (UKG35): <i>Walsall and Wolverhampton</i>		
	Восток Англии (UKH): <i>East of England</i>	Восточная Англия (UKH1): <i>East Anglia</i>	Графства Бедфордшир и Хартфордшир (UKH2): <i>Bedfordshire and Hertfordshire</i>	Питерборо (UKH11): <i>Peterborough</i>	
				Остальная часть церемониального графства Кембриджшир (UKH12): <i>Cambridgeshire CC</i>	
				Норфолк (графство) (UKH13): <i>Norfolk</i>	
				Суффолк (графство) (UKH14): <i>Suffolk</i>	
		Графство Эссекс (UKH3): <i>Essex</i>	Графство Эссекс (UKH3): <i>Essex</i>	Лутон (UKH21): <i>Luton</i>	
				Остальная часть церемониального графства Бедфордшир (UKH22): <i>Bedfordshire CC</i>	
				Хартфордшир (UKH23): <i>Hertfordshire</i>	
				Саутенд-он-Си (UKH31): <i>Southend-on-Sea</i>	
				Таррок (UKH32): <i>Thurrock</i>	
				Остальная часть церемониального графства Эссекс (UKH33): <i>Essex CC</i>	
	Лондон (UKI): <i>London</i>	Внутренние округа Большого Лондона (бывшее Лондонское графство) (UKI1): <i>Inner London</i>	Внутренние округа Большого Лондона – запад (UKI11): <i>Inner London – West</i>		
				Внутренние округа Большого Лондона – восток (UKI12): <i>Inner London – East</i>	
		Внешние округа Большого Лондона (UKI2): <i>Outer London</i>	Внешние округа Большого Лондона – восток и северо-восток (UKI21): <i>Outer London – East and North East</i>	Внешние округа Большого Лондона – юг (UKI22): <i>Outer London – South</i>	
					Внешние округа Большого Лондона – запад и северо-запад (UKI23): <i>Outer London – West and North West</i>
					Милтон-Кейнс (UKJ12): <i>Milton Keynes</i>
	Юго-Восток (Англия) (UKJ): <i>South East (England)</i>	Графства Беркшир, Бакингемшир и Оксфордшир (UKJ1): <i>Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire</i>	Остальная часть церемониального графства Бакингемшир (UKJ13): <i>Buckinghamshire CC</i>		
				Оксфордшир (UKJ14): <i>Oxfordshire</i>	
				Брайтон и Хов (UKJ21): <i>Brighton and Hove</i>	
		Графства Суррей, Восточный и Западный Суссекс (UKJ2): <i>Surrey, East and West Sussex</i>	Остальная часть церемониального графства Восточный Суссекс (UKJ22): <i>East Sussex CC</i>	Суррей (UKJ23): <i>Surrey</i>	
					Западный Суссекс (UKJ24): <i>West Sussex</i>
					Портсмут (UKJ31): <i>Portsmouth</i>
		Графства Гэмпшир и Айл-оф-Уайт (остров Уайт) (UKJ3): <i>Hampshire and Isle of Wight</i>	Остальная часть церемониального графства Гэмпшир (UKJ33): <i>Hampshire CC</i>	Остров Уайт (UKJ34): <i>Isle of Wight</i>	
					Саутгемптон (UKJ32): <i>Southampton</i>
					Остальная часть церемониального графства Гэмпшир (UKJ33): <i>Hampshire CC</i>
					Остров Уайт (UKJ34): <i>Isle of Wight</i>

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня	
Великобритания (продолжение)	Юго-Восток (Англия) (продолжение)	Графство Кент (UKJ4): Kent	Медуэй (UKJ41): Medway	
			Остальная часть церемониального графства Кент (UKJ42): Kent CC	
	Юго-Запад (Англия) (UKK): South West (England)	Графства Глостершир, Уилтшир и зона Бристоля и Бата (UKK1): Gloucestershire, Wiltshire and Bristol/Bath area	Город Бристоль (UKK11): Bristol, City of	
			Бат и Северо-Восточный Сомерсет, Северный Сомерсет, Южный Глостершир (UKK12): Bath and North East Somerset, North Somerset and South Gloucestershire	
			Глостершир (UKK13): Gloucestershire	
			Суиндон (UKK14): Swindon	
			Остальная часть церемониального графства Уилтшир (UKK15): Wiltshire CC	
			Графства Дорсет и Сомерсет (UKK2): Dorset and Somerset	Борнмут и Пул (UKK21): Bournemouth and Poole
				Остальная часть церемониального графства Дорсет (UKK22): Dorset CC
				Сомерсет (графство без унитарных единиц северной части) (UKK23): Somerset
			Графство Корнуолл и острова Силли (UKK3): Cornwall and Isles of Scilly	Корнуолл и острова Силли (UKK30)
			Графство Девон (UKK4): Devon	Плимут (UKK41): Plymouth
	Торби (UKK42): Torbay			
	Остальная часть церемониального графства Девон (UKK43): Devon CC			
	Уэльс (UKL): Wales	Западный Уэльс и Долины (UKL1): West Wales and The Valleys	Остров Англси (UKL11): Isle of Anglesey	
			Гуинет (UKL12): Gwynedd	
			Конуй и Денбишир (UKL13): Conwy and Denbighshire	
			Юго-Западный Уэльс (UKL14): South West Wales	
			Центральные долины (UKL15): Central Valleys	
			Долины Гуэнта (UKL16): Gwent Valleys	
			Бридженд и Нит – Порт-Толбот (UKL17): Bridgend and Neath Port Talbot	
			Суонси (UKL18): Swansea	
		Восточный Уэльс (UKL2): East Wales	Монмутшир и Ньюпорт (UKL21): Monmouthshire and Newport	
			Кардифф и долина Гламорган (UKL22): Cardiff and Vale of Glamorgan	
			Флинтшир и Рексхэм (UKL23): Flintshire and Wrexham	
			Поуис (UKL24): Powys	
			Шотландия (UKM): Scotland	Восточная Шотландия (UKM2): Eastern Scotland	Ангус и город Данди (UKM21): Angus and Dundee City
Клакманнаншир и Файф (UKM22): Clackmannanshire and Fife				
Восточный Лотиан и Мидлотиан (UKM23): East Lothian and Midlothian				
Шотландское пограничье (Бордерс) (UKM24): Scottish Borders				
Эдинбург, город (UKM25): Edinburgh, City of				

Страна	Регион NUTS 1-го уровня	Регион NUTS 2-го уровня	Регион NUTS 3-го уровня		
Велико-британия (продолжение)	Шотландия (продолжение)	Восточная Шотландия (продолжение)	Фолкерк (UKM26): <i>Falkirk</i>		
			Перт-энд-Кинросс и Стерлинг (UKM27): <i>Perth & Kinross and Stirling</i>		
			Западный Лотиан (UKM28): <i>West Lothian</i>		
		Юго-Западная Шотландия (UKM3): <i>South Western Scotland</i>	Восточный Дамбартоншир, Западный Дамбартоншир и Хеленсборо-энд-Ломонд (UKM31): <i>East Dunbartonshire, West Dunbartonshire and Helensburgh & Lomond</i>		
			Дамфрис-энд-Галловей (UKM32): <i>Dumfries & Galloway</i>		
			Восточный Эршир и Северный Эршир без островов (UKM33): <i>East Ayrshire and North Ayrshire mainland</i>		
			Глазго, город (UKM34): <i>Glasgow City</i>		
			Инверклайд, Восточный Ренфрушир и Ренфрушир (UKM35): <i>Inverclyde, East Renfrewshire and Renfrewshire</i>		
			Северный Ланаркшир (UKM36): <i>North Lanarkshire</i>		
			Южный Эршир (UKM37): <i>South Ayrshire</i>		
	Южный Ланаркшир (UKM38): <i>South Lanarkshire</i>				
	Шотландия (продолжение)	Северо-Восточная Шотландия, город Абердин и Абердиншир (UKM5): <i>North Eastern Scotland, Aberdeen City and Aberdeenshire</i>	Северо-Восточная Шотландия, город Абердин и Абердиншир (UKM50)		
			Хайленд и острова (UKM6): <i>Highlands and Islands</i>	Кейтнесс-энд-Сатерленд и Росс-энд-Кромарти (UKM61): <i>Caithness & Sutherland and Ross & Cromarty</i>	
		Инвернесс-энд-Нэрн, Морей, Баденох-энд-Стратспей (UKM62): <i>Inverness & Nairn and Moray, Badenoch & Strathspey</i>			
		Лохабер, Скай-энд-Лохалш, Арран-энд-Камбрей и Аргайл-энд-Бьют (UKM63): <i>Lochaber, Skye & Lochalsh, Arran & Cumbrae and Argyll & Bute</i>			
		Гебридские (внешние) острова (Уэстерн-Айлс) (UKM64): <i>Eilean Siar (Western Isles)</i>			
		Оркнейские острова (UKM65): <i>Orkney Islands</i>			
		Шетландские острова (UKM66): <i>Shetland Islands</i>			
		Северная Ирландия (UKN): <i>Northern Ireland</i>		Северная Ирландия (UKN0)	Белфаст (UKN01): <i>Belfast</i>
					Пригороды Белфаста (UKN02): <i>Outer Belfast</i>
Восток Северной Ирландии (UKN03): <i>East of Northern Ireland</i>					
Север Северной Ирландии (UKN04): <i>North of Northern Ireland</i>					
Запад и Юг Северной Ирландии (UKN05): <i>West and South of Northern Ireland</i>					

Таблица 4

**Социально-экономические показатели по странам ЕС
и регионам NUTS 2-го уровня**

(указаны также регионы NUTS 1-го уровня Бельгии и ФРГ, образующие субъекты Федерации)

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Бельгия	10 478	302,0	128,7	121,1	-	7,5	1,84	> 60
<i>Брюссель</i> (один регион)	1 013	57,9	255,5	240,5	<i>ядро эконо- мики</i>	17,1	1,14	...
<i>Фламандский</i>	6 061	173,2	127,6	120,1	-	4,3	2,07	...
Антверпен	1 683	57,3	152,1	143,1	машино- строение	5,0	...	...
Лимбург	812	18,8	103,5	97,4	машино- строение	5,3	...	...
Восточная Фландрия	1 385	35,4	114,1	107,4	базовая пром-ть	4,8	...	...
Фламандский Брабант	1 041	31,3	134,5	126,6	ядро эконо- мики	3,4	...	...
Западная Фландрия	1 140	30,3	118,8	111,9	базовая пром-ть	3,0	...	...
<i>Валлония</i>	3 404	70,8	92,9	87,5	-	10,5	1,85	...
Валлонский Брабант	365	10,4	126,7	119,2	ядро эконо- мики	7,0	...	...
Эно	1 288	24,4	84,5	79,5	базовые услуги	12,8	...	...
Льеж	1 037	21,9	94,3	88,8	базовые услуги	10,9	...	...
Люксембург (Бельгия)	257	5,1	87,9	82,7	сельское хозяйство	6,8	...	...
Намюр	457	9,1	89,4	84,1	базовые услуги	8,5	...	...
Болгария	7 699	21,9	12,7	35,3	-	6,9	0,49	25
Северо- западный	951	2,1	9,6	26,9	базовые услуги	9,0	0,11	15
Северно- центральный	945	2,1	9,9	27,7	машино- строение	10,7	0,08	22
Северо- восточный	995	2,5	11,0	30,7	туризм	10,8	0,22	23
Юго-восточный	1 132	3,0	11,8	33,1	базовые услуги	6,5	0,09	22
Юго- западный	2 118	8,9	18,7	52,2	ядро эконо- мики	3,9	1,01	36
Южно- центральный	1 558	3,4	9,6	26,9	базовая пром-ть	5,6	0,15	22
Чехия	10 271	100,3	43,8	76,6	-	5,3	1,41	46
Прага	1 185	24,1	91,6	160,3	ядро эконо- мики	2,4	2,20	62
Средняя Чехия	1 167	10,4	40,3	70,5	машино- строение	3,4	2,77	48
Юго-Запад	1 182	10,5	40,0	70,0	базовая пром-ть	3,5	0,87	42

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Северо-Запад	1 128	8,8	34,8	61,0	базовая пром-ть	9,5	0,25	39
Северо-Восток	1 486	12,3	37,1	64,9	машино- строение	4,8	1,07	44
Юго-Восток	1 643	14,3	38,9	68,1	базовая пром-ть	5,2	1,26	44
Средняя Моравия	1 230	9,4	34,2	59,8	машино- строение	5,9	1,05	40
Моравия- Силезия	1 250	10,5	37,3	65,3	базовая пром-ть	8,5	0,70	45
Дания	5 420	207,8	171,2	126,7	базовые услуги	3,8	2,45	82
Столичная область	1 633	79,6	217,6	161,0	...	...	...	...
Зеландия	809	23,2	128,3	94,9	...	...	...	...
Южная Дания	1 185	41,2	155,4	115,0	...	...	...	...
Центральная Ютландия	1 216	44,0	161,6	119,6	...	...	...	...
Северная Ютландия	577	19,7	152,3	112,8	...	...	...	...
Германия	82 473	2244,6	121,5	115,2	-	8,6	2,48	75
<i>Баден- Вюртемберг</i>	<i>10 726</i>	<i>326,4</i>	<i>135,9</i>	<i>128,8</i>	-	<i>4,9</i>	<i>4,19</i>	<i>75</i>
Штутгарт	4 005	131,3	146,3	138,7	машино- строение	5,0	5,25	...
Карлсруэ	2 730	84,9	138,9	131,6	машино- строение	5,5	3,89	...
Фрайбург	2 188	58,4	119,2	113,0	машино- строение	4,3	2,47	...
Тюбинген	1 803	51,8	128,3	121,6	машино- строение	4,6	3,94	...
<i>Бавария</i>	<i>12 456</i>	<i>399,1</i>	<i>143,0</i>	<i>135,6</i>	-	<i>5,3</i>	<i>2,91</i>	<i>77</i>
Верхняя Бавария	4 225	165,3	174,7	165,6	ядро эконо- мики	4,3	4,75	...
Нижняя Бавария	1 197	32,2	120,1	113,8	базовая пром-ть	5,0	...	...
Верхний Пфальц	1 090	30,4	124,6	118,1	базовая пром-ть	5,2	...	...
Верхняя Франкония	1 104	29,1	117,6	111,5	базовая пром-ть	7,6	1,12	...
Средняя Франкония	1 711	54,8	143,0	135,6	ядро эконо- мики	6,7	2,61	...
Нижняя Фракония	1 343	36,8	122,4	116,0	машино- строение	5,8	2,02	...
Швабия	1 786	50,5	126,0	119,5	базовая пром-ть	5,0	0,99	...
<i>Берлин (один регион)</i>	<i>3 392</i>	<i>79,0</i>	<i>104,0</i>	<i>98,5</i>	<i>ядро эконо- мики</i>	<i>16,3</i>	<i>3,82</i>	<i>77</i>
<i>Бранденбург</i>	<i>2 564</i>	<i>48,1</i>	<i>83,8</i>	<i>79,5</i>	-	<i>13,8</i>	<i>1,18</i>	<i>65</i>

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Бранденбург – Северо-восток	1 162	20,4	78,3	74,2	базовые услуги	15,1	0,64	...
Бранденбург – Юго-запад	1 402	27,8	88,4	83,8	базовые услуги	12,8	1,58	...
<i>Бремен</i> (один регион)	663	24,6	165,7	157,1	<i>базовые услуги</i>	11,9	2,18	...
<i>Гамбург</i> (один регион)	1 739	83,1	213,2	202,1	ядро эконо- мики	8,9	1,86	75
<i>Гессен</i>	6 096	200,9	147,2	139,5	-	7,3	2,53	77
Дармштадт	3 777	140,8	166,4	157,7	ядро эконо- мики	7,1	3,01	...
Гисен	1 063	26,7	112,0	106,1	базовая пром-ть	7,2	1,87	...
Кассель	1 256	33,5	119,1	112,8	базовая пром-ть	7,9	1,05	...
<i>Мекленбург-Пе- редняя Помера- ния</i> (один регион)	1 714	31,7	82,7	78,3	<i>сельское хозяйство</i>	17,4	1,41	66
<i>Нижняя Саксония</i>	7 998	191,6	106,9	101,4	-	7,9	2,24	76
Брауншвайг	1 655	42,7	115,1	109,1	машино- строение	8,9	5,81	...
Ганновер	2 165	57,7	119,0	112,8	базовые услуги	8,4	2,12	...
Люнебург	1 704	33,0	86,5	82,0	сельское хозяйство	7,4	0,81	...
Везер-Эмс	2 474	58,2	105,0	99,5	базовые услуги	7,1	0,56	...
<i>Северный Рейн- Вестфалия</i>	18 067	487,9	120,6	114,3	-	8,3	1,78	78
Дюссельдорф	5 232	158,9	135,6	128,5	базовые услуги	8,5	1,70	...
Кёльн	4 371	121,0	123,6	117,1	базовая пром-ть	7,7	2,75	...
Мюнстер	2 624	59,9	101,9	96,5	базовая пром-ть	7,3	0,91	...
Детмольд	2 071	53,8	115,9	109,9	базовая пром-ть	8,1	1,45	...
Арнольштадт	3 769	94,4	111,8	105,9	базовая пром-ть	9,7	1,40	...
<i>Рейнланд- Пфальц</i>	4 061	97,9	107,7	102,1	-	6,0	1,71	78
Кобленц	1 525	34,9	102,2	96,9	базовая пром-ть	6,3	0,62	...
Трир	514	11,8	102,9	97,5	базовая пром-ть	5,2	0,63	...
Рейнгессен- Пфальц	2 022	51,2	113,1	107,2	машино- строение	5,9	2,69	...
<i>Саар</i> (один регион)	1 054	27,4	116,3	110,3	<i>базовая пром-ть</i>	7,3	1,05	75
<i>Саксония</i>	4 285	85,3	88,9	84,2	-	14,4	2,33	64

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Кемниц	1 545	29,1	84,0	79,6	базовая пром-ть	13,6	1,38	...
Дрезден	1 665	34,3	92,0	87,2	базовые услуги	13,3	3,59	...
Лейпциг	1 075	21,9	90,9	86,2	базовые услуги	17,2	1,62	...
Саксония- Анхальт (один регион)	2 482	48,3	86,9	82,3	базовые услуги	15,7	1,13	66
Шлезвиг-Гольш- тейн (один регион)	2 831	68,6	108,3	102,6	сельское хозяйство	7,9	1,13	73
Тюрингия (один регион)	2 345	44,6	84,8	80,4	базовые услуги	13,7	1,80	71
Эстония (один регион)	1 346	11,2	37,1	62,9	базовая пром-ть	4,7	0,94	58
Греция	11 105	198,6	80,0	96,4	-	8,3	0,58	31
Восточная Маке- дония и Фракия	608	7,2	52,7	63,5	сельское хозяйство	9,7	0,36	в сред- нем 23
Центральная Македония	1 916	27,7	64,7	77,9	базовая пром-ть	8,9	0,58	
Западная Македония	294	4,2	64,1	77,2	базовая пром-ть	12,1	0,12	
Фессалия	737	10,1	61,3	73,8	сельское хозяйство	7,8	0,30	
Эпир	344	4,4	57,0	68,7	базовые услуги	10,0	0,68	
Ионические о-ва	222	3,1	62,2	74,9	туризм	9,0	0,16	в сред- нем 19
Западная Греция	733	8,0	49,0	59,1	сельское хозяйство	9,6	0,82	
Средняя Греция	558	10,6	85,0	102,4	базовая пром-ть	9,4	0,16	
Пелопоннес	597	9,4	70,1	84,4	сельское хозяйство	7,5	0,27	
Аттика	3 988	97,0	108,8	131,1	ядро эконо- мики	7,6	0,70		45
Эгейский Север	202	2,5	54,9	66,1	базовые услуги	7,9	0,50	в сред- нем 22
Эгейский Юг	304	5,3	78,4	94,4	туризм	9,1	0,15	
Крит	602	9,2	68,1	82,1	туризм	5,3	0,96	
Испания	43 399	908,5	93,4	103,0	-	8,3	1,12	51
Галисия	2 715	46,5	76,4	84,2	сельское хозяйство	7,6	0,87	40
Астурия	1 059	19,4	81,8	90,2	сельское хозяйство	8,5	0,71	53
Кантабрия	554	11,4	91,5	100,9	базовые услуги	5,9	0,45	54
Страна Басков	2 108	56,1	118,7	130,8	машино- строение	6,1	1,48	57
Наварра	585	15,4	117,3	129,2	машино- строение	4,8	1,68	56

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Ла-Риоха	298	6,7	99,8	110,0	базовая пром-ть	5,7	0,66	51
Арагон	1 251	27,9	99,4	109,5	машино- строение	5,2	0,79	52
Мадрид	5 880	160,0	121,5	133,9	ядро эконо- мики	6,3	1,82	62
Кастилия-Леон	2 473	48,7	88,0	97,0	сельское хозяйство	7,2	0,90	42
Кастилия- Ла-Манча	1 875	31,2	74,3	81,8	базовая пром-ть	7,6	0,41	41
Эстремадура	1 070	15,2	63,2	69,7	сельское хозяйство	13,1	0,68	43
Каталония	6 860	170,2	110,8	122,1	машино- строение	6,5	1,35	60
Валенсийское сообщество	4 580	88,3	86,0	94,8	базовая пром-ть	8,8	0,98	48
Балеарские о-ва	972	22,5	103,2	113,7	туризм	7,0	0,27	55
Андалусия	7 732	126,4	73,0	80,4	базовые услуги	12,8	0,83	44
Мурсия	1 318	23,5	79,6	87,7	сельское хозяйство	7,6	0,72	42
Автономный город Сеута	71	1,4	84,9	93,5	базовые услуги	20,3	0,11	48
Автономный город Мелилья	67	1,2	82,8	91,3	базовые услуги	18,2	0,16	50
Канарские о-ва	1 931	36,8	85,0	93,7	туризм	10,4	0,58	53
Франция	62 820	1717,9	122,1	111,9	-	8,3	2,10	62
Иль-де-Франс	11 445	482,6	188,2	172,6	ядро эконо- мики	8,1	*3,11 (2004)	...
Шампань- Арденны	1 338	33,9	113,1	103,7	базовая пром-ть	8,3	*0,72 (2004)	...
Пикардия	1 883	41,2	97,7	89,6	базовая пром-ть	10,2	*1,10 (2004)	...
Верхняя Нормандия	1 809	45,0	111,0	101,8	машино- строение	8,8	*1,58 (2004)	...
Центр	2 501	61,4	109,6	100,5	базовые услуги	5,9	*1,54 (2004)	...
Нижняя Нормандия	1 447	33,1	102,1	93,6	сельское хозяйство	5,7	*0,95 (2004)	...
Бургундия	1 623	38,7	106,5	97,7	базовая пром-ть	7,0	*0,93 (2004)	...
Нор- Па-де-Кале	4 038	87,4	96,6	88,6	базовая пром-ть	11,5	*0,67 (2004)	...
Лотарингия	2 337	52,8	100,9	92,5	базовая пром-ть	7,7	*1,09 (2004)	...
Эльзас	1 812	46,7	115,0	105,4	машино- строение	6,1	*1,54 (2004)	...
Франш-Конте	1 144	27,1	105,8	97,0	машино- строение	7,3	*1,89 (2004)	...

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Пеи-де-ла-Луар	3 413	85,1	111,3	102,0	базовая пром-ть	6,2	*0,88 (2004)	...
Бретань	3 072	74,7	108,6	99,5	сельское хозяйство	6,8	*1,57 (2004)	...
Пуату-Шаранта	1 709	39,6	103,5	94,9	сельское хозяйство	6,9	*0,77 (2004)	...
Аквитания	3 090	76,4	110,4	101,2	базовые услуги	7,2	*1,62 (2004)	...
Юг-Пиренеи	2 745	67,5	109,7	100,6	машино- строение (в Тулузе) и сельское хозяйство	8,1	*4,15 (2004)	...
Лимузен	725	16,3	100,3	91,9	сельское хозяйство	7,0	*0,79 (2004)	...
Рона-Альпы	5 982	165,0	123,1	112,9	базовая пром-ть	6,5	*2,47 (2004)	...
Овернь	1 332	30,6	102,5	94,0	базовая пром-ть	8,7	*2,42 (2004)	...
Лангедок- Руссильон	2 508	54,3	96,6	88,6	базовые услуги	10,5	*2,08 (2004)	...
Прованс-Альпы- Лазурный берег	4 766	123,4	115,6	106,0	базовые услуги	9,3	*1,89 (2004)	...
Корсика	278	6,0	96,8	88,7	базовые услуги	11,3	*0,22 (2004)	...
Гваделупа	446	7,7	77,0	70,6	...	25,0	в сред- нем *1,00 (2004)	...
Мартиника	398	7,3	82,4	75,6	...	22,1		...
Гвиана	200	2,5	55,0	50,5	...	21,0		...
Реюньон	779	11,7	67,2	61,6	...	25,2		...
Ирландия	4 159	161,5	173,8	143,7	-	4,6	1,25	Ок.60
Пограничье, Центр и Запад	1 112	31,3	126,1	104,3	сельское хозяйство	4,8	1,43	...
Юг и Восток	3 047	130,2	191,2	158,1	ядро эконо- мики	4,5	1,22	...
Италия	58 606	1423,0	108,4	104,8	-	6,1	1,09	42
Пьемонт	4 336	115,3	118,7	114,7	машино- строение	4,2	1,73	41
Валле-д'Аоста	123	3,5	127,4	123,2	туризм	3,2	0,34	42
Лигурия	1 601	39,9	111,3	107,6	ядро эконо- мики	4,8	1,23	39
Ломбардия	9 434	298,3	141,1	136,5	машино- строение	3,4	1,12	50
Авт. провинция Больцано	480	15,2	141,4	136,7	туризм	2,6	0,34	48
Авт. провинция Тренто	500	14,2	126,9	122,7	туризм	2,9	1,11	46
Венето	4 719	135,2	127,9	123,6	машино- строение	3,3	0,57	45
Фриули-Вене- ция-Джулия	1 207	32,9	121,7	117,7	базовые услуги	3,4	1,15	49

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Эмилия- Романья	4 170	123,7	132,5	128,1	машино- строение	2,9	1,17	49
Тоскана	3 609	95,5	118,1	114,2	базовая пром-ть	4,3	1,09	42
Умбрия	863	19,7	101,9	98,5	базовые услуги	4,6	0,78	44
Марке	1 524	36,9	108,0	104,4	базовая пром-ть	4,2	0,57	43
Лацио	5 287	156,7	132,3	127,9	ядро эконо- мики	6,4	1,79	48
Абруццо	1 302	25,7	88,0	85,1	базовая пром-ть	6,2	1,04	41
Молизе	321	5,8	80,3	77,7	сельское хозяйство	8,1	0,47	42
Кампания	5 790	89,7	69,2	66,9	базовые услуги	11,2	1,14	37
Апулия	4 070	64,2	70,5	68,1	сельское хозяйство	11,2	0,66	31
Базиликата	595	10,2	76,8	74,3	сельское хозяйство	9,5	0,53	40
Калабрия	2 007	31,4	69,8	67,5	сельское хозяйство	11,2	0,38	32
Сицилия	5 015	78,3	69,7	67,4	сельское хозяйство	13,0	0,80	30
Сардиния	1 653	30,7	82,9	80,1	туризм	9,9	0,58	38
Кипр (один регион)	758	13,7	80,5	92,6	туризм	3,9	0,40	43
Латвия (один регион)	2 301	13,0	25,3	49,9	сельское хозяйство	6,0	0,56	53
Литва (один регион)	3 414	20,7	27,0	53,2	сельское хозяйство	4,3	0,75	51
Великое Герц. Люксембург (один регион)	465	30,0	288,2	264,3	ядро эконо- мики	4,1	1,56	80
Венгрия	10 087	88,9	39,4	64,3	-	7,4	0,91	Ок.40
Центральная Венгрия	2 848	41,0	64,2	104,9	ядро эконо- мики	4,7	1,37	...
Центральный Дунантуль	1 110	9,2	37,0	60,4	машино- строение	5,0	0,42	...
Западный Дунантуль	1 000	8,7	39,0	63,7	машино- строение	5,0	0,31	...
Южный Дунантуль	974	6,0	27,3	44,6	сельское хозяйство	10,0	0,44	...
Северная Венгрия	1 266	7,4	25,9	42,3	базовая пром-ть	12,3	0,32	...
Северный Альфёльд	1 538	8,6	25,0	40,9	базовые услуги	10,8	0,84	...
Южный Альфёльд	1 351	8,1	26,7	43,6	сельское хозяйство	7,9	0,73	...
Мальта (один регион)	404	4,8	52,6	77,4	...	6,5	0,60	59

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Нидерланды	16 322	509,0	139,3	131,1	-	3,2	1,72	86
Гронинген	575	22,4	174,1	164,0	базовая пром-ть	4,9	1,38	89
Фрисландия (Нидерланды)	643	16,2	112,8	106,2	базовая пром-ть	3,2	0,71	85
Дренте	484	11,8	108,7	102,4	сельское хозяйство	3,7	0,70	79
Оверэйссел	1 112	29,9	120,0	113,0	базовая пром-ть	3,2	1,16	88
Гелдерланд	1 974	52,0	117,7	110,8	базовая пром-ть	2,7	2,07	87
Флеволанд	368	8,4	102,3	96,3	ядро эконо- мики	4,1	1,65	88
Утрехт	1 176	44,3	168,2	158,4	ядро эконо- мики	2,7	1,72	89
Северная Голландия	2 603	95,7	164,2	154,7	ядро эконо- мики	2,9	1,32	90
Южная Голландия	3 459	110,6	142,8	134,5	ядро эконо- мики	3,5	1,54	87
Зеландия	380	10,4	122,7	115,6	машино- строение	2,1	0,56	77
Северный Брабант	2 414	75,4	139,5	131,3	машино- строение	2,8	3,11	83
Лимбург (Нидерланды)	1 134	31,7	124,8	117,5	машино- строение	3,9	1,96	80
Австрия	8 237	245,3	133,0	128,8	-	4,4	2,44	69
Бургенланд (Австрия)	279	5,7	91,6	88,7	базовые услуги	3,7	*0,53 (2004)	67
Нижняя Австрия	1 576	37,5	106,4	103,0	базовые услуги	3,6	*0,89 (2004)	66
Вена	1 639	67,3	183,4	177,6	ядро эконо- мики	8,3	*3,35 (2004)	75
Каринтия	560	14,2	113,2	109,6	машино- строение	3,9	*2,27 (2004)	62
Штирия	1 200	30,8	114,8	111,1	машино- строение	3,7	*3,21 (2004)	66
Верхняя Австрия	1 399	39,7	126,6	122,6	базовая пром-ть	3,2	*1,89 (2004)	69
Зальцбург	527	17,4	147,4	142,7	базовые услуги	3,0	*0,99 (2004)	69
Тироль	695	21,4	137,5	133,1	туризм	2,8	*2,13 (2004)	69
Форарльберг	362	11,3	139,2	134,8	базовая пром-ть	3,6	*1,30 (2004)	68
Польша	38 167	244,4	28,6	51,3	-	9,6	0,57	48
Лодзинское воеводство	2 583	15,2	26,3	47,1	базовая пром-ть	9,3	0,52	в сред- нем 47
Мазовецкое воеводство	5 152	52,3	45,3	81,2	ядро эконо- мики	9,1	1,10	

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Малопольское воеводство	3 263	17,8	24,4	43,7	базовые услуги	8,5	1,02	в сред- нем 49
Силезское воеводство	4 693	32,4	30,8	55,3	машино- строение	8,1	0,34	
Люблинское воеводство	2 182	9,5	19,5	35,0	сельское хозяйство	9,5	0,48	в сред- нем 44
Подкарпатское воеводство	2 098	9,3	19,7	35,4	базовая пром-ть	9,6	0,30	
Свентокшиское воеводство	1 287	6,2	21,4	38,3	сельское хозяйство	12,1	0,08	
Подляское воеводство	1 201	5,7	21,2	37,9	сельское хозяйство	8,9	0,27	
Великопольское Воеводство	3 369	23,1	30,6	54,8	базовая пром-ть	8,3	0,47	в сред- нем 50
Западнопомор- ское воеводство	1 695	10,1	26,5	47,6	базовые услуги	11,5	0,17	
Любушское воеводство	1 009	5,8	25,8	46,2	базовая пром-ть	9,8	0,15	
Нижнесилезское воеводство	2 891	19,1	29,5	53,0	машино- строение	12,7	0,45	в сред- нем 49
Опольское Воеводство	1 050	5,6	23,7	42,5	машино- строение	9,4	0,13	
Куявско-Помор- ское воеводство	2 068	11,6	24,9	44,7	базовая пром-ть	11,3	0,25	в сред- нем 47
Варминско- Мазурское Воеводство	1 429	7,0	21,9	39,2	базовая пром-ть	10,5	0,24	
Поморское Воеводство	2 197	13,8	28,1	50,4	ядро эконо- мики	9,5	0,52	
Португалия	10 553	149,0	63,1	75,4	-	8,0	0,81	46
Север	3 733	41,8	50,0	59,8	базовая пром-ть	9,4	0,69	45
Алгарви	414	6,2	66,5	79,6	туризм	6,7	0,21	46
Центр	2 380	28,4	53,3	63,8	базовая пром-ть	5,6	0,66	40
Лиссабон	2 770	55,2	88,9	106,3	ядро эконо- мики	8,9	1,17	54
Алентежу	769	10,0	58,5	70,0	базовые услуги	8,4	0,47	38
Авт. регион Азорские о-ва	242	3,0	55,8	66,7	туризм	4,3	0,37	41
Авт. регион о-ва Мадейра	245	4,4	79,3	94,9	туризм	6,8	0,28	45
Румыния	21 635	79,6	16,4	35,4	-	6,4	0,41	30
Северо-Запад	2 736	9,6	15,6	33,7	базовая пром-ть	4,3	0,26	...
Центр	2 534	9,5	16,7	36,0	базовая пром-ть	8,5	0,15	...
Северо-Восток	3 735	9,4	11,2	24,2	сельское хозяйство	5,0	0,19	...

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Юго-Восток	2 847	9,1	14,3	30,9	базовые услуги	8,5	0,13	...
Юг – Мунтения	3 330	10,1	13,5	29,1	машино- строение	8,2	0,37	...
Бухарест- Илфов	2 213	17,2	34,7	74,8	ядро эконо- мики	4,1	1,13	...
Юго-Западная Олтения	2 308	6,7	13,0	28,1	сельское хозяйство	6,8	0,18	...
Запад	1 932	8,0	18,5	39,8	базовая пром-ть	5,6	0,18	...
Словения	2 001	28,3	63,0	86,9	базовая пром-ть	4,8	1,44	59
Восточная Словения	1 079	12,6	52,0	71,6	...	...	0,81	...
Западная Словения	922	15,7	76,0	104,7	...	...	1,98	...
Словакия	5 387	38,5	31,9	60,6	-	11,1	0,51	58
Братиславский край	602	10,5	77,9	147,9	ядро эконо- мики	4,3	0,88	62
Западная Словакия	1 864	12,5	30,0	57,0	машино- строение	7,8	0,45	59
Средняя Словакия	1 352	7,4	24,6	46,7	базовая пром-ть	15,3	0,31	56
Восточная Словакия	1 569	8,0	22,7	43,1	базовая пром-ть	14,9	0,28	58
Финляндия	5 246	157,2	133,8	115,1	-	6,9	3,46	72
Восточная Финляндия	666	14,8	99,2	85,3	сельское хозяйство	11,0	1,71	68
Южная Финляндия	2 588	89,7	154,8	133,1	ядро эконо- мики	5,7	3,53	73
Западная Финляндия	1 332	35,3	118,4	101,9	базовая пром-ть	6,5	3,60	74
Северная Финляндия	633	16,3	115,3	99,1	сельское хозяйство	8,8	4,79	71
Аландские о-ва	27	1,0	162,2	139,5	базовые услуги	...	0,14	> 60
Швеция	9 029	294,7	145,7	123,8	-	6,2	3,80	84
Стокгольм	1 881	85,4	202,7	172,2	ядро эконо- мики	5,6	4,29	...
Восточная Сред- няя Швеция	1 516	42,2	124,1	105,4	машино- строение	6,7	4,00	...
Смоланд и Острова	800	22,6	126,0	107,1	базовая пром-ть	5,1	1,07	...
Южная Швеция	1 316	38,1	129,3	109,8	базовые услуги	7,1	4,46	...
Западная Швеция	1 810	56,6	139,7	118,7	машино- строение	5,9	5,39	...
Северная Сред- няя Швеция	826	23,3	126,1	107,1	базовая пром-ть	6,3	1,34	...

Регион	Насе- ление, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специали- зация эконо- мики	Безра- ботица в 2007, %	Расхо- ды на НИОКР в 2005, % ВВП	Домаш- ний дос- туп в Ин- тернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС- 27, 2005				
Средний Норрланд	371	11,1	134,0	113,8	базовые услуги	6,3	0,90	...
Верхний Норрланд	509	15,3	133,8	113,7	базовые услуги	6,8	2,55	...
Велико- британия	60 232	1804,6	133,8	119,3	-	5,2	1,69	71
Долина Тиса и Дарем	1 155	24,9	96,4	85,9	базовая пром-ть	6,0	0,95	56
Нортамберленд и Тайн-энд-Уир	1 395	36,8	117,9	105,1	базовые услуги	6,2	0,74	68
Камбрия	496	11,2	101,1	90,2	сельское хозяйство	3,3	> 1,60	> 80
Чешир	997	33,2	149,0	132,8	машино- строение	3,6	3,14	71
Большой Ман- честер	2 544	70,3	123,4	110,0	базовые услуги	6,2	0,92	59
Ланкашир	1 446	35,3	109,0	97,2	машино- строение	5,7	> 3,00	61
Мерсисайд	1 357	28,9	95,1	84,8	базовые услуги	7,4	1,12	57
Восточный Йорк- шир и Северный Линкольншир	901	22,1	109,5	97,6	базовая пром-ть	6,0	0,49	...
Северный Йоркшир	777	20,7	118,7	105,8	базовая пром-ть	3,5	1,54	73
Южный Йоркшир	1 287	30,0	104,0	92,7	базовая пром-ть	6,2	1,07	64
Западный Йоркшир	2 141	59,2	123,5	110,1	базовая пром-ть	5,6	0,75	68
Дербишир и Ноттингемшир	2 034	55,7	122,3	109,1	базовая пром-ть	5,8	2,14	68
Лестершир, Рутленд и Норт- гемптоншир	1 613	48,0	133,0	118,6	базовая пром-ть	4,5	1,61	77
Линкольншир	681	14,8	97,1	86,5	сельское хозяйство	5,4	0,35	> 70
Херефордшир, Вустершир и Уорикшир	1 247	34,1	122,2	108,9	машино- строение	3,9	1,37	78
Шропшир и Стаффордшир	1 510	35,1	103,9	92,6	машино- строение	5,3	0,50	63
Западный Мидленд	2 593	73,2	126,1	112,4	машино- строение	8,0	1,27	65
Восточная Англия	2 266	61,4	121,0	107,9	базовые услуги	4,3	4,78	79
Бедфордшир и Хартфордшир	1 638	56,0	152,6	136,1	ядро эконо- мики	4,7	3,13	78
Эссекс	1 657	41,3	111,4	99,3	ядро эконо- мики	5,0	3,53	74

Регион	Население, тыс. чел., 2005	ВВП, млрд. евро, 2005	ВВП на душу населения		Основная специализация экономики	Безработица в 2007, %	Расходы на НИОКР в 2005, % ВВП	Домашний доступ в Интернет в 2008, %
			% от ЕС-27, 2005	по ППС, % от ЕС-27, 2005				
Внутренняя часть Лондона	2 942	223,7	339,5	302,7	ядро экономики	8,4	1,15	74
Внешняя часть Лондона	4 511	123,0	121,7	108,5	ядро экономики	5,9	0,66	78
Беркшир, Бакин-гемшир и Оксфордшир	2 143	90,4	188,4	168,0	ядро экономики	4,0	2,87	81
Суррей, Восточный и Западный Суссекс	2 597	80,7	138,8	123,7	ядро экономики	4,0	1,39	81
Гэмпшир и остров Уайт	1 818	54,9	134,9	120,2	машиностроение	4,3	3,37	73
Кент	1 624	41,2	113,3	101,0	базовые услуги	5,6	2,42	78
Глостершир, Уилтшир и зона Бристоля и Бата	2 238	75,3	150,2	133,9	базовые услуги	3,4	2,85	75
Дорсет и Сомерсет	1 214	31,4	115,3	102,8	туризм	3,7	0,86	...
Корнуолл и о-ва Силли	522	10,1	86,8	77,4	туризм	4,4	0,30	...
Девон	1 111	25,8	103,8	92,5	базовые услуги	4,7	0,83	74
Западный Уэльс и Долины	1 880	37,3	88,6	79,0	базовые услуги	5,5	0,63	68
Восточный Уэльс	1 076	31,1	129,3	115,2	базовые услуги	4,8	1,64	79
Восточная Шотландия	1 934	56,4	130,2	116,1	базовые услуги	5,1	2,49	72
Юго-Западная Шотландия	2 283	61,4	120,1	107,1	базовые услуги	5,1	0,95	64
Северо-Восточная Шотландия	504				сельское хозяйство	3,4		...
Хайленд и Острова	375	27,2	138,2	114,0	базовые услуги	3,4	1,17	84
Северная Ирландия	1 725	42,0	108,8	97,0	сельское хозяйство	3,9	1,01	60

Составлено на основе данных Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>). Данные по безработице – среди населения в возрасте 15–74 лет в соответствии с критериями МОТ; данные по НИОКР для Германии, Ирландии, Венгрии, Финляндии, Великобритании – без сектора частных неприбыльных организаций. Источник сведений об основной специализации регионов: Changing Regions – Structural Changes in the EU Regions. Final report // Study carried out for DG Regional Policy by Applica & WIIW.