

Инструменты региональной политики Испании

А.Н.Захаров,

*доктор экономических наук, профессор, МГИМО (У) МИД России, кафедра
мировой экономики — профессор*

УДК 332 (460)
ББК 65.9 (4Исп)
3-382

К.С.Серединская,

МГИМО (У) МИД России, кафедра мировой экономики — соискатель

Аннотация

В статье рассматриваются основные инструменты, которые использует правительство Испании в рамках региональной политики. Испания — это страна с ярко выраженными региональными диспропорциями, а также с высоким давлением центробежных сил, поэтому региональная политика очень важна для Испании. Будучи страной-членом ЕС, Испания также является бенефициаром политик сплочения, проводимой ЕС. Однако в данной статье упор сделан именно на мерах национальной политики. С момента окончания франкистского периода, перехода к монархическому, принятия Конституции в 1978 г., где был закреплен статус Испании как «государства-автономий», были заложены основные принципы управления региональной политикой. Будучи, так называемой, квазифедерацией, Испании необходимо было выработать модель взаимоотношения с регионами, где интересы как каждой автономии в отдельности, так и центрального правительства, были бы соблюдены.

Ключевые слова: Испания, Конституция, ЕС, политика сплочения, автономия, региональные инициативы, Королевский декрет, директивы, межрегиональный компенсационный фонд, фонд государственной поддержки, дополнительный фонд

Instruments of Regional Policy in Spain

A.N. Zakharov,

*Doctor of Economic Sciences, Professor, Moscow State Institute of International Relations
(University) MFA Russia, Department of World Economy - Professor*

K.S. Serdinskaya,

*Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia,
Department of World Economy - Competitor*

Abstract

In the article, the main instruments of the regional policy in Spain are considered. Spain is a country of great disproportions among its regions; besides, it suffers from strong centrifugal forces. That is why regional policy is essential for Spain. Being a member of the European Union, Spain is also a beneficiary of the EU Cohesion Policy. However, this article focuses on the measures that are taken by the Spanish national government. By the end of the Francoist period, transition to democracy and adoption of Spanish Constitution in 1978, where Spain was referred to as the state of autonomies, the basic principles of its regional policy were established. Spain had to create a new model of cooperation between the center and autonomies that could satisfy the needs of all parties.

Keywords: Spain, Constitution, EU, Cohesion Policy, autonomy, regional incentive, Royal Decree, Directive, Interterritorial Compensation Fund, Regional State Aid, Complementary Fund.



Для Испании характерны серьезные региональные диспропорции, т.е. между испанскими автономными областями существуют значительные различия в уровнях экономико-социального развития. Основной задачей региональной политики в Испании является именно сглаживание этих диспропорций, в частности придание отстающим отраслям дополнительных импульсов к развитию. В течение 60-х и 70-х гг., в период франкистского программирования, различные предпринимаемые инициативы, такие как создание «полюсов развития», «полюсов содействия региональному развитию» и «зон преференциального интереса», направленные на решение социальных проблем и на стимулирование развития регионов, не всегда в итоге приводили к достижению поставленных целей. Во многом это объяснялось недостаточным объемом государственных инвестиций, выделяемых на региональные нужды, а также неэффективностью индикативных методов планирования. В итоге франкистская региональная политика привела лишь к росту дисбаланса регионального развития и социальных проблем.

Однако в 80-х гг. произошли события, благодаря которым намного повысилась результативность региональной политики в стране, и после которых национальная региональная политика и её механизмы окончательно сформировались и приблизительно в такой форме существуют и по сей день. Этими поворотными моментами стали создание так называемого «государства автономий», что было официально закреплено в Конституции Испании 1978 г., а также вступление Испании в ЕС. Согласно Конституции 1978 г. современная Испания — это парламентарная монархия, представительная демократия, правовое социальное демократическое государство, которое провозглашает высшими ценностями правопорядка свободу, справедливость, равенство и политический плюрализм.¹ Конституция Испании «признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, её составляющих, и солидарность между ними».² Фактически Испания не является ни унитарным, ни федеративным государством, её можно рассматривать в виде, так называемого, составного государства, для которого характерна политическая децентрализация.

С этой точки зрения, административное устройство страны является гибридным, так как для него характерны черты разных типов организации. Также Испанию иногда называют квази-федерацией. Этот путь был выбран тогда для того, чтобы создать такую систему территориального управления, которая наделила бы регионы обширными полномочиями, но при этом сохраняла бы целостность государства. Ведь с того момента, когда в стране начались демократические преобразо-

¹ Конституция Испании, с.1, - <http://www.domeuropa.eu/leys/23-fales/50-konstitucziya-ispanii>

² Понеделко Г.Н. Региональная политика Испании // Мировая экономика и международные отношения. - 2009. - N1. - С. 84-93.

вания, многие регионы продемонстрировали сильные стремления к сепаратизму. Именно поэтому центральному правительству необходимо было пойти на уступки.

Региональные инициативы являются одним из наиболее старинных инструментов национальной региональной политики Испании. Этот инструмент широко использовался еще в 60-х гг. Однако неэффективное использование аккумулированных средств и отсутствие необходимого уровня прозрачности привели к прекращению использования системы региональных инициатив вплоть до 1985 г.

На данный момент система региональных инициатив представляет собой финансовые ресурсы, которые распределяются как инвестиции для стимулирования экономической деятельности в определенных регионах. Они по факту являются невозвратными грантами, главная цель которых — снизить региональные неравенства путем повышения активности в стагнирующих регионах. С их помощью в отстающих регионах создаются новые и поддерживаются уже существующие рабочие места, развивается местное производство. При этом деятельность системы региональных инициатив не просто координируется центральным правительством, она напрямую зависит от активности местных предпринимателей, которым необходимо обращаться за этими грантами в соответствии с установленными системой требованиями.

Закон 50/1985 от 27 декабря включает основные положения относительно деятельности системы региональных инициатив, финансируемых испанским правительством. Также в законе во избежание повторения запутанности в работе системы все регионы были разделены на три типа зон: экономически развивающиеся зоны, промышленно не развивающиеся зоны и особые зоны.³ Они были дополнены Королевским Декретом 899/2007 от 6 июля, а также Королевским Декретом 303/2015 от 24 апреля. В Декретах перечислены типы регионов, имеющих право на получение помощи, и максимальные объемы инвестиций, которые могут быть привлечены в каждом конкретном случае. Характеристики регионов содержатся в Королевских Декретах, также там указаны границы отдельных областей экономического развития.

В Королевских Декретах указаны приоритетные для инвестирования направления деятельности:

□ легко модернизирующиеся отрасли промышленности и службы поддержки производства, которые удовлетворяют критерии, установленные компетентными организациями. Эти направления должны быть ориентированы на экологически безвредный тип производства и должны стимулировать существенное улучшение

³ Juan R. Cuadrado-Roura (Ed) *Regional Policy, Economic Growth and Convergence. Lessons from spanish case.* Springer - Verlag, Berlin, 2010, p.71. (Juan R. Cuadrado-Roura (Ed) *Regional Policy, Economic Growth and Convergence. Lessons from spanish case.* Springer - Verlag, Berlin, 2010. p.331 (Кудрадо-Роура Х. Региональная политика. экономический рост и конвергенции. Урок Испании. Спрингер-Верлаг, Берлин, 2010, с71)



в процессе выработки или в качестве продукции. Также для инвестирования важна инновационная составляющая проектов, в частности приветствуется внедрение в производство высоких технологий в сфере коммуникаций и в сфере улучшения коммерческих структур;

□ туристские учреждения и создание дополнительных зон отдыха. Причем в туристской сфере также приветствуется использование инновационных технологий, в особенности для улучшения экологической ситуации в регионе и для повышения эндогенного потенциала области.

Наиболее интересной для региональных инициатив сферой деятельности являются проекты, стимулирующие появление новых производственных образований, в частности расширение уже существующих видов деятельности или же создание предприятий с абсолютно новым профилем, а также усовершенствование компаний. Однако средства, выделяемые региональными инициативами, не должны быть просто капиталовложениями, направленными на возмещение убытков. Главными требованиями для проектов является то, что финансирование не может начаться, прежде чем заявление подано, предприятия должны быть, по крайней мере, на 25% самофинансированны, и должны быть экономически, технически и финансово жизнеспособны. При этом заявление, в обязательном порядке сопровождаемое техническим и экономическим обоснованием проекта, должно быть передано в органы представительства системы региональных инициатив, которые располагаются в каждом автономном сообществе, а финансирование, как уже было сказано выше, представляет собой невозвратный грант, рассчитанный как процент от затрат на проект, признанных необходимыми и обязательными.

Система получения грантов является по факту открытой конкурентной борьбой за финансирование своего предприятия, которое должно попадать под установленные критерии. При этом большое значение имеет, из какого именно региона подается заявка на грант.

Начиная с 2000 г. стали публиковаться ежегодные доклады по работе системы региональных инициатив. В 2000 г. было получено 1066 заявок на инвестирование на общую сумму приблизительно 991,5 млн песет. Это означало рост в количестве заявок на 12,9% по сравнению 1999 г., когда было получено 944 заявки. Общий объем финансирования возрос на 34,7%, так как в 1999 г. он составил приблизительно 736 млн песет.⁴ Основные данные докладов за 2001 - 2014 гг. содержатся в таблице 1.

⁴ Ежегодный доклад по работе системы региональных инициатив 2000 г., (Memoria anual 2000 sobre los incentivos regionales) доступ на : <http://www.dgfc.sgpg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/ir/ia/Documents/DocucompletoMemoria2000.pdf>

Таблица 1

Деятельность системы региональных инициатив за 2001-2014 гг.

Год	Общее количество соглашений	Годовой прирост в объеме соглашений	Объем финансирования (млрд евро)	Годовой прирост в объеме финансирования	Автономии, получившие наибольшее количество инвестиций
2001	1076	0,9 %	6,036	2 %	Андалусия, Валенсия
2002	1121	4,2 %	5,323	-11,8 %	Андалусия, Валенсия
2003	829	-26,05 %	6,263	17,7 %	Андалусия, Валенсия
2004	784	-5,4 %	6,440	2,8 %	Андалусия, Валенсия
2005	753	-3,9 %	4,181	-35,1 %	Андалусия, Кастильо-и-Леон
2006	1047	39 %	8,593	105,5 %	Андалусия, Валенсия
2007	617	-41 %	6,636	-22,8 %	Андалусия, Канарские о-ва
2008	424	-31,3 %	4,614	-30,5 %	Андалусия, Кастильо-и-Леон
2009	276	-34,94 %	2,757	-49,24 %	Андалусия, Валенсия
2010	370	34,1 %	3,03	9,9 %	Андалусия, Валенсия
2011	228	-38,4 %	2,015	-33,5 %	Андалусия, Галисия
2012	137	-39,9 %	1,169	-42 %	Андалусия, Кастильо-и-Леон
2013	290	111,7 %	2,923	150,2 %	Валенсия, Арагон
2014*	186	-35,9 %	4,217	44,3 %	Канарские о-ва

Примечание к таблице: * - статистика за 2014 год ведется лишь до 30 июня 2014 г., так как программа Директив для государственного финансирования региональных проектов на период 2007-2013 гг. (2006/C54/08) продлена до 30 июня 2014 г. Хотя изначально срок действия этих директив должен был закончиться 31 декабря 2013 г.⁵

Источник: ежегодные доклады о деятельности системы региональных инициатив, доступ на <http://www.dgfc.spgg.meh.es/sitios/dgfc/en-GB/ipr/ir/ia/Paginas/MemoriasAnuales.aspx>

⁵ Ежегодный доклад о деятельности системы региональных инициатив за 2014 г. (Memoria Año 2014: Incentivos Regionales) доступ на: http://www.dgfc.spgg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/ir/ia/Documents/Memoria_Anuual_2014.pdf



28 июня 2013 г. Европейской Комиссией были утверждены директивы для государственного финансирования региональных проектов на период 2014-2020 гг. Согласно п.178 директив, каждая из стран-членов ЕС обязана была согласовать программу поддержки собственных регионов с Комиссией. В таблице 2 проиллюстрирована система распределения грантов по регионам Испании в период 2014-2020 гг.

Таблица 2

Финансирование системой Региональных Инициатив в автономиях Испании

<i>Максимальная степень финансирования государством</i>	<i>Название автономии</i>
Крупные компании- 35%, средние - 45%, малые - 55%	Канарские острова
Крупные - 25%, средние - 35%, малые - 45%	Эстремадура
Крупные - 15%, средние - 25%, малые - 35%	Сория (провинция в автономии Кастильо-и-Леон), Туруэль (провинция в автономии Арагон)
до января 2017 г.: крупные - 15%, средние - 25%, малые - 35%, после января 2017 г.: крупные 10%, средние - 20%, малые - 30%	Андалусия, Галисия, Касилья-Ла-Манча, Мелилья, Сеута
крупные - 10%, средние - 20%, малые - 30%	Арагон, Астурия, Балеарские острова, Валенсия, Кантабрия, Кастильо-Леон, Ла Риоха, Мурсия

Источник: официальный сайт Министерства финансов и государственного управления, доступ на <http://www.dgfc.sgpg.meh.es/sitios/dgfc/en-GB/ipr/ir/ia/Paginas/baleares.aspx>

В стране Басков, Мадриде, Каталонии и Наварре система региональных инициатив не работает.⁶

Следующим инструментом национальной региональной политики Испании, представляющим интерес, является фонд: Межрегиональный компенсационный фонд. Межрегиональный компенсационный фонд является проектом Генерального управления общественными фондами, причем платежи регулируются Генеральным управлением территориальных фондов.

Согласно испанской конституции основной задачей государства является борьба с межтерриториальными экономическими диспропорциями и осуществление

⁶ Изначально предполагалось, что Ла Риоха и Балеарские острова также не будут участвовать в финансировании в рамках Региональных Инициатив, однако с 27 января 2015 года их включили в данную программу.

принципа государственного единства. Именно для этих целей в 1980 г. был создан Межрегиональный компенсационный фонд.

В первый период работы фонда в 1984-1990 гг. все автономные области были получателями финансовой помощи, и ресурсы использовались не только для того, чтобы способствовать развитию в самых бедных регионах, но также и для того, чтобы осуществить государственное инвестирование в развивающуюся сферу услуг. Во второй период 1990-2001 гг., список получателей уже сократился, там остались лишь находящиеся в самом невыгодном положении области. Эти регионы также были объектами финансирования в рамках политики Сплочения, проводимой ЕС, так как Испания проводила национальную региональную политику в соответствии с политикой ЕС. В третий период компенсационный фонд был разделен на два фонда: компенсационный фонд и дополнительный фонд.

Компенсационный фонд отвечает за осуществление инвестиций в наименее развитые области. Эти средства должны впоследствии способствовать прямо или косвенно росту доходов в регионе в будущем. Средства из дополнительного фонда также направлены на развитие в регионах-бенефициарах новых источников доходов. Кроме того, средства из этого фонда, по запросу областей-получателей, могут также быть направлены на создание или поддержание деятельности объектов финансирования из компенсационного или дополнительного фондов в период до 2-х лет, т.е. операционные издержки могут частично быть профинансированы.

В таблице 3 приведены данные об объемах финансирования из компенсационного и дополнительного фондов в период 2009-2015 гг.

Таблица 3

Инвестиции, направленные из компенсационного и дополнительного фондов в 2009-2015 гг. (млн евро)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Компенсационный фонд	1 015,353	1 919,351	580,792	503,698	428,696	324,331	324,331
Дополнительный фонд	338, 417	306,420	193,578	167,882	142,884	108,099	108,099
Всего	1 353,770	1 225,77	773,370	671,58	571,58	432,43	432,43

Источник: официальный сайт Министерства финансов и государственного управления, доступ на <http://www.dgfc.spgg.meh.es/sitios/dgfc/en-GB/ipr/oipr/fci/Paginas/MapaTransferencias.aspx>



Данные фонды занимаются инвестиционной деятельностью в следующих регионах: Андалусия, Астурия, Валенсия, Галисия, Канарские острова, Кантабрия, Кастилья-Ла-Манча, Кастилья-Леон, Мелилья, Мурсия, Сеута, Эстремадура.

В 2015 году наибольшее количество средств было направлено в Андалусию (120,357 млн евро) и в Валенсию (41,42 млн евро).

Еще одним инструментом внутренней региональной политики Испании является туруэльский фонд. Туруэльский инвестиционный фонд нацелен на финансирование инвестиций в деловую инфраструктуру и развитие в области Теруэль. Он создан для того, чтобы компенсировать тот факт, что автономная область Арагон, не будучи бенефициаром межрегионального компенсационного фонда из-за уровня дохода внутри области, страдает от определенной экономической неустойчивости, с которой региональная политика Испании не может эффективно бороться, используя общедоступные механизмы. Именно поэтому провинция Теруэль является объектом работы этого инвестиционного фонда, для увеличения производимого капитала и уровня доходов в регионе.

12 марта 2007 г. соглашение о сотрудничестве было подписано между Государственной администрацией (Министерством экономики и финансов) и Генеральным комитетом Арагона по финансированию инвестиций в область Теруэля в 2007-2011 гг. (официальный государственный бюллетень № 101, от 27 апреля 2007 г.). В каждом бюджетном году в период 2007-2011 гг., межрегиональный компенсационный фонд направлял 60 млн евро, 50% из которых были внесены каждой администрацией.

Помимо мер национальной региональной политики для Испании крайне важны действия, предпринимаемые ЕС в рамках политики сплочения. В период 2014-2020 гг. бюджет ЕС составляет 1,082 трлн евро, из них 32,5% составляют средства, выделенные на осуществление целей и задач политики сплочения (351,8 млрд евро). В Испанию финансовая помощь будет поступать в различные регионы в следующих объемах: 2,04 млрд евро будет направлено в наименее развитые регионы (Эстремадура), 13,4 млрд евро — в переходные регионы (Анадалусия, Канарские острова, Кастилья-ля-Манча, Мелилья и Мурсия), 11,1 млрд евро — в наиболее развитые регионы, (Арагон, Астурия, Балеарские острова, Кантабрия, Кастилья и Леон, Каталония, Сеута, Валенсия, Галисия, Ля Риоха, Мадрид, Наварра, Страна Васков), 484,1 млн евро — в отдаленные и малонаселенные регионы. Для достижения более эффективной внутриевропейской кооперации будет осуществлена финансовая помощь по двум направлениям: на стимулирование кооперации между странами выделят 430 млн евро, на кооперацию внутри страны — 187,6 млн евро.

Дополнительные отчисления на борьбу с безработицей среди молодежи составят 943,5 млн евро.⁷

На сегодняшний день государственная поддержка наименее развитых регионов в Испании является необходимой, так как без нее неравенства в уровнях развития регионов будут слишком серьезными, что ведет к социально-экономической напряженности в стране. Основной задачей региональной политики Испании, с одной стороны, является децентрализация активов, а с другой, интеграция национальных и автономных интересов. Более того, применяя меры региональной политики, необходимо иметь в виду классический конфликт между справедливостью и эффективностью. На данный момент, используя национальные инструменты по регулированию экономического роста регионов, а также помощь ЕС, Испании удастся бороться с возникающими вызовами, будь то мировой финансовый кризис, или же рост обострения сепаратистских настроений. Для России, где основе финансовые, человеческие и предпринимательские ресурсы аккумулированы в нескольких крупных городах, анализ опыта Испании может быть актуален.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Конституция Испании - <http://www.domeuropa.eu/leys/23-fales/50-konstitucziya-ispanii> (Konstitucija Ispanii)

Понеделко Г. Региональная политика Испании / Г. Понеделко // Мировая экономика и международные отношения. - 2009. - N1. - С. 84-93 (Ponedelko G. Regional'naja politika Ispanii / G. Ponedelko // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija. - 2009. - N1. - S. 84-93).

EU Cohesion policy 2007-13 & the implications for Spain: Who gets what, when and how?. D. Yuill, C. Méndez, F. Wishlade, available at: http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF_files/R59_Cohesion_Policy_2007-13.pdf.) (Д.Юил, К.Мендес, Ф.Вишлэйд «Политика Сплочения ЕС на период 2007-2014 гг. и ее применение для Испании: кто что получит, когда и как?», Европейский центр исследований, 2006. с.74). - http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF_files/R59_Cohesion_Policy_2007-13.pdf (Д.Юил, К.Мендес, Ф.Вишлэйд «Политика Сплочения ЕС на период 2007-2014 гг. и ее применение для Испании: кто что получит, когда и как?», Европейский центр исследований, 2006. с.74)

Memoria anual 2000-2014 sobre los incentivos regionales (Ежегодные доклады по работе системы региональных инициатив 2000 -2014 гг.) - <http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/ir/ia/Documents/DocucompletoMemoria2000.pdf> (Ezhegodnye doklady po rabote sistemy regional'nyh iniciativ 2000 -2014 gg.)

⁷ Д.Юил, К.Мендес, Ф.Вишлэйд «Политика Сплочения ЕС на период 2007-2014 гг. и ее применение для Испании: кто что получит, когда и как?», Европейский центр исследований, 2006. с.74. Доступ на: http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF_files/R59_Cohesion_Policy_2007-13.pdf. (Douglas Yuill, Carlos Méndez, Fiona Wishlade «EU Cohesion policy 2007-13 & the implications for Spain: Who gets what, when and how?»)»



Regional Policy, Economic Growth and Convergence. Lessons from spanish case. Juan R. Cuadrado-Roura (Ed). Springer - Verlag, Berlin, 2010. p.331 (Кудрадо-Роура Х. Региональная политика. экономический рост и конвергенции. Урок Испании. Спрингер-Верлаг, Берлин, 2010, с.331) (Kudrado-Roura H. Regional'naja politika. jekonoichnskij rost i konvergencii. Urok Ispanii. Springer-Verlag, Berlin, 2010, s.331)

.....

Россия построит четыре новых энергоблока для Кубы

ООО «Интер РАО – Экспорт» и кубинская компания Energoimport (входит в состав государственной энергетической компании Union Electrica) заключили контракт на строительство четырёх энергоблоков единичной мощностью 200 МВт на двух действующих кубинских электростанциях: одного блока – на ТЭС «Максимо Гомес» (г. Мариэль) и трёх – на ТЭС «Восточная Гавана» (г. Санта Крус дель Норте). Общая стоимость проекта составляет около 1,2 млрд евро. Финансирование будет обеспечено заказчиком частично из собственных средств, частично за счёт привлечения экспортного кредита.

В рамках проекта кубинская сторона осуществит строительные-монтажные работы, а ООО «ИНТЕР РАО – Экспорт» выполнит комплекс услуг по проектированию, поставке и пуско-наладке всего основного и вспомогательного энергетического оборудования, также будет осуществлять общее управление проектом. Основным топливом новых энергоблоков будет сырая нефть. Ориентировочный срок реализации проекта – девять лет. Обе станции, расположенные на северном побережье Кубы, построены в шестидесятых-восьмидесятых годах XX века советскими специалистами. Проектная установленная мощность ТЭС «Максимо Гомес» составляла 600 МВт, включая четыре энергоблока единичной мощностью 50 МВт и четыре блока по 100 МВт (часть мощности выведена из эксплуатации). На ТЭС «Восточная Гавана» было построено три блока единичной мощностью 100 МВт. Оперативное управление электростанциями осуществляет государственная кубинская энергетическая компания Union Electrica.

«Данный контракт является крупнейшим в истории ООО «Интер РАО – Экспорт». Его заключение – важная веха в развитии инжинирингового бизнеса Группы «Интер РАО» в Латинской Америке в соответствии со стратегическими приоритетами международной деятельности, - отметил генеральный директор ООО «Интер РАО – Экспорт» М. Сергеев. - На новых энергообъектах планируется установить оборудование российского производства, что с учётом масштаба проекта будет способствовать долгосрочной загрузке российских предприятий энергомашиностроительного комплекса и, как следствие, мультипликативному экономическому эффекту по всей производственной цепочке».

.....