**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ФЕДЕРАЛЬЕНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ**

**НАНОО ВПО «**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ИНСТИТУТ ГУМАНИТАРНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**»**

**Факультет Экономики и управления**

**Кафедра Государственного и муниципального управления**

**КУРСОВАЯ**

По дисциплине: «Региональная экономика и управление»

**Тема: «Региональная экономическая политика РФ»**

Выполнил:

студент 5го курса

очной формы обучения

гр. Г61/д

**Водомеров Д.А**

 Научный руководитель –

к.э.н., доцент

ЛОКТИОНОВ А.М.

**Санкт-Петербург**

**2010**

**Содержание:**

Введение…………………………………………………………..2

I

**Региональная экономическая политика.**

Цели региональной экономической политики …………………..4

Средства реализации региональной экономической политики….8

Оценка региональной экономической политики ………………..10

Региональная политика и поддержка проблемных регионов……13

II

**Инструменты региональной политики**.

Макроэкономические инструменты………………………………..17

Политика стимулирования занятости………………………………21

Политика стимулирования капитала……………………………….22

Методы региональной политики……………………………………25

**III**

**Зарубежный опыт региональной экономической политики…27**

Заключение…………………………………………………………..34

**Введение.**

Российская Федерация – государство с существенными межтерриториальными различиями в уровне экономического развития, обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, инвестиционных возможностях общественного и частного сектора. В этой связи основой федеральной политики должно стать выравнивание условий для обеспечения экономического роста на всей территории страны с одновременным сокращением межтерриториальных различий в уровне благосостояния населения.

Среди форм реализации региональной политики центральное место должно быть отведено разработке и осуществлению федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов.

Региональные особенности процессов социального развития требуют адекватного отражения при формировании системы мер государственного регулирования, направленных на создание равных условий для социального развития населения всех регионов и предотвращение возникновения социальной напряженности.

Большинство вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Тема региональной политики очень актуальна, т.к. каждая страна, особенно крупная по территории, обязательно встаёт перед несколькими трудно разрешимыми противоречиями в своём региональном развитии. Они, как правило, относятся к числу проблем неснимаемых, неразрешимых окончательно; их можно лишь ослабить, но ликвидировать их нельзя. Именно на такое ослабление противоречий и направлена осмысленная региональная политика государства.

Целью региональной политики является снижение существующих между регионами различий в уровнях социально - экономического развития путем осуществления важных инвестиционных проектов, способствующих укреплению инфраструктуры, хозяйственной деятельности и улучшению уровня жизни населения в сочетании с политикой избирательной поддержки проблемных регионов.

I

**Региональная экономическая политика.**

Цели региональной экономической политики.

Рассмотрим основные понятия:

**Государственная региональная политика** - система ценностей и целей, государственно-управленческих мер (решений и иных действий), предусмотренных нормативными правовыми актами, программами и иными документами, направленными на региональное развитие;

**Депрессивная территория** - административная единица (район, город) или совокупность сопредельных административных единиц в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющих однородную структуру экономики, оказавшаяся в результате кризиса в основной (основных) отраслях экономики в состоянии существенного экономического упадка;

**Объект государственной региональной политики** - регион, в отношении которого осуществляется установленная настоящим Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним другими федеральными законами государственная региональная политика;

**Регион** - часть территории Российской Федерации, содержащая определенный экономический, социальный, демографический, инфраструктурный, природный и культурно-исторический потенциал государства, которая находится в ведении соответствующих органов государственной власти одного или нескольких субъектов Российской Федерации либо органов местного самоуправления;

**Региональное развитие** – согласованная друг с другом изменчивость региональных показателей, характеризующих социально-экономическое состояние региона;

**Территории с особым статусом** - особые экономические зоны, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, приграничные районы, зоны чрезвычайных ситуаций и экологических бедствий, особо охраняемые природные территории.

«Региональная политика – это особый вид государственной экономической политики, направленной на государственное регулирование территориального развития».

Региональная политика должна быть направлена на реализацию таких целей, которые не могут быть достигнуты автоматически в результате действия рыночных механизмов.

Глобальной целью региональной политики является достижение более эффективного и (или) более равномерного распределения экономической активности на территории страны. Эта формулировка характеризует две стороны регионального социально-экономического развития:

- экономическую активность, которая требует экономики рационального распределения производства в пространстве и использования производственного потенциала каждого региона в целях общенационального благосостояния;

- социальную справедливость, т. е. такое пространственное распределение экономической деятельности, при котором жители всех регионов имеют более или иене равные возможности достижения желаемого благосостояния.

Обе эти цели региональной политики, как правило, противоречивы. К примеру, сумма максимумов региональных доходов эквивалентна максимуму национального дохода только при условии свободной конкуренции, однако пространственная экономика не является экономикой свободной конкуренции, поэтому конфликт между национальными целями (рост и эффективность) и региональными (равенство) неизбежен. На практике этот конфликт разрешается следующим образом: на каждом конкретном историческом этапе развития в каждой конкретной стране преобладает одна из указанных глобальных целей.

Глобальные цели региональной экономической политики являются слишком общими для того, чтобы служить принятию конкретных экономических решений, поэтому они могут быть конкретизированы и трансформированы в многоуровневую систему целевых показателей.

На самом верхнем уровне цели региональной политики совпадают с целями общенациональной политики, такими как рост, эффективность, равенство, стабильность, качество жизни. Однако и эти цели являются слишком общими для того, чтобы служить выработке конкретных мероприятий по экономической политике, поэтому их нужно детализировать, сделав тем самым более операбельными.

Следующий уровень целей содержит региональную эффективность, межрегиональную конвергенцию среднедушевых доходов, обеспечение минимальных стандартов общественных и социальных услуг всем гражданам независимо от того места, где они живут.

На следующем уровне могут быть выделены такие цели, как максимизация определенных экономических индикаторов, например, занятости, ВРП или среднедушевых доходов. Своя система целей, взаимосвязанная с целями более высокого и более низкого уровней, может быть построена для региона любого ранга.

Таким образом, по мнению специалистов «в общем случае региональная экономика ориентирована на множество целей, но все они могут быть сведены в две простые модели:

- модель эффективности – максимизация роста национальной экономики (имея в виду оптимальное распределение ресурсов в пространстве);

- модель равенства – снижение межрегиональных различий показателей доходов, благосостояния и роста».

Классический анализ региональной политики обычно связан с разрешением конфликта между эффективностью и равенством. Если регионы с низкими доходами имеют более высокую отдачу на капитал, то цели эффективности и равенства не противоречат друг другу, но поскольку агломерационные эффекты, более широкие рыночные возможности и психологические предпочтения населения связаны с более развитыми и богатыми регионами, то указанные цели противоречат друг другу.

Теоретически конфликт в рамках двухцелевой модели разрешается достаточно просто. Один из возможных путей состоит в следующем. Можно выбрать приоритетную цель и максимизировать ее в рамках некоторой модели, а вторую цель зафиксировать в качестве ограничения.

Вышеизложенная проблема эффективности и равенства, - один из аспектов формирования целей региональной политики. Не менее сложные проблемы выбора целей порождаются многоуровневым характером региональных систем. Они касаются соотношения целей регионов разного уровня, например, соотношения целей экономического роста национальной экономики и отдельного региона.

Если региональный рост рассматривать как конкурентный, т. е. осуществляемый за счет межрегионального перераспределения ресурсов, то цель экономического роста национальной экономики может быть реализована за счет приоритетного роста наиболее эффективных регионов, что может противоречить целям роста в отдельных менее эффективных регионах, однако проблемы межуровневого взаимодействия целей также могут быть сформулированы в рамках двух рассмотренных моделей – эффективности и равенства.

Межрегиональные взаимодействия в этом случае могут быть организованы следующим образом. Обеспечение эффективного роста экономики в целом может быть обеспечено за счет перераспределения ресурсов в наиболее эффективные регионы, что будет соответствовать политике региональной эффективности, а дополнительный эффект, полученный от роста в этих регионах, может быть направлена на поддержку слабых регионов, за счет чего может быть обеспечена социальная справедливость.

 **Средства реализации региональной экономической политики.**

Для реализации региональной экономической политики необходимо располагать набором политических и экономических инструментов, которые могут использоваться органами государственного управления разных уровней для воздействия на отдельные регионы либо всю многорегиональную национальную экономику, а также методов их использования.

Инструментарий региональной политики включает все средства, используемые в экономической политике, такие как налоговая, бюджетная, ценовая, кредитно-денежная, социальная виды политики, особенность его состоит в том, что он применяется для разрешения региональных проблем.

Существует множество классификаций, используемых для систематизации инструментов региональной экономической политики, Михеева Н. Н. в своей монографии «Региональная экономика и управление» выделяет две группы:[[1]](#footnote-1)

- средства макроэкономической политики;

- средства микроэкономической политики.

Средства макроэкономической политики включают в себя налоговую, бюджетную, ценовую, кредитно-денежную, социальную, торговую и другие виды экономической политики, они используются, как правило, на национальном уровне для проведения политики центральных органов власти по отношению к регионам.

Меры макроэкономической политики могут быть реализованы двояким образом: либо частичный контроль над теми или иными инструментами региональной политики передается на уровень отдельных регионов, либо он сосредотачивается в руках центральной власти.

В первом случае отдельные регионы могут использовать указанные инструменты по своему усмотрению, тогда параметры экономического развития, регулируемые на основе тех или иных инструментов, оказываются в руках у региональных властей, это может касаться, например, ставок налогов, экспортно-импортных пошлин.

Эта ситуация соответствует фактически автономному регулированию экономической деятельности отдельными регионами без ее взаимного согласования, а такой способ реализации региональной макроэкономической политики является скорее исключением, чем правилом, поэтому, если такая схема реализуется, то она касается только отдельных инструментов макроэкономической политики.

Более распространенным случаем является центральный контроль над макрополитикой, когда общие параметры экономической системы регулируются центральным правительством. Это не исключает дифференциации проводимой экономической политики, т.е. для разных регионов могут использоваться различные значения управляющих параметров, при этом центральные органы управления определяют степень дифференциации значений экономических параметров, например, для разных регионов могут быть установлены различные ставки налогов, отдельные регионы могут получать льготные кредиты либо субсидии и т.д.

Средства микроэкономической политики, используемые при проведении региональной политики, определяются в зависимости от выбора объекта воздействия: труд или капитал, и выбора направлений воздействия: внутренняя или внешняя перестройка условий деятельности. Так, к политике воздействия на труд можно отнести: переориентацию труда на месте, пространственное перемещение, повышение эффективности рынков труда. К политике воздействия на капитал: налоги и субсидии, повышение эффективности рынка капиталов, повышение эффективности управления фирмами и административный контроль над деятельностью предприятий.

 Макроэкономическая региональная политика осуществляется в большинстве случаев путем прямого государственного контроля над теми или иными параметрами развития региона. При проведении микроэкономической региональной экономической политики прямой государственный контроль над размещением капитала и распределением рабочей силы весьма ограничен, поэтому региональная политика реализуется преимущественно при помощи косвенных методов экономического воздействия.

Существенная разница между макроэкономическим и микроэкономическим подходами к региональной политике состоит в том, что использование макроэкономических инструментов нацелено на изменение географического распределения спроса на товары, когда регулирование осуществляется в рамках достижения равновесия на межрегиональном рынке. Микроэкономические инструменты используются для прямого влияния на предложение товаров на локальных рынках. Целью микроэкономической политики является воздействие на локационные решения фирм и домашних хозяйств, т.е. стимулирование труда и капитала к перемещению в те регионы, которые лица, разрабатывающие региональную политику, считают наиболее предпочтительной.

 **Оценка региональной экономической политики.**

Региональная экономическая политика преследует достижение определенных целей, поставленных на национальном или региональном уровнях, поэтому естественной является постановка вопроса о результативности проводимой региональной политики. Объективная оценка результатов экономической политики является чрезвычайно сложной, поэтому очень часто решения, касающиеся региональной политики, принимаются без оценки их возможных и реальных результатов.

В принципе такая оценка должна включать в себя все прямые т косвенные эффекты, возникающие в экономике. Кроме того, в такую оценку включается множество субъективных факторов, поскольку фактически такая оценка означает оценку политиками результатов своей деятельности.

Возможны, по крайней мере, четыре различных подхода к оценке результативности региональной политики:

- оценка отдельных индикаторов;

- сравнение действительных результатов политики с возможными результатами развития без осуществления политики;

- соизмерение издержек и выгод;

- степень достижения поставленных целей.

Однако ни один из перечисленных методов не является общепризнанным и полностью разработанным.

Первым, наиболее простой подход основывается на оценке отдельных экономических индикаторов, которые численно характеризуют результаты проведенных мероприятий, таких как количество рабочих мест, созданных в регионах, получавших государственную поддержку, количество фирм, получивших субсидии, величина бюджетных средств, направленных на поддержку регионов, структурные изменения в отстающих регионах, снижение безработицы, тенденции миграции и т.д. Этот метод прост в его реализации, однако он не дает системного представления о результативности проводимой политики, поскольку изменения различных индикаторов могут быть разнонаправленными, их значимость также различна.

Второй подход основывается на идее сравнения результатов развития регионов, достигнутых под влиянием проводимой региональной политики, с теми результатами, которые регион мог бы получить, если бы региональная политика не проводилась. Эффект от проводимой политики определяется как разница действительных экономических показателей, например, ВРП или занятости, и гипотетических показателей, которые могли бы быть получены при отсутствии целенаправленной экономической политики. Эта идея более понятна содержательно, но более трудна с очки зрения ее практической реализации, поскольку результаты экономического развития определяются всей совокупностью региональных и национальных факторов развития региона, абстрагируясь от влияния мероприятий региональной политики. Кроме того, эффект региональной политики может быть более широким, чем только изменение того или иного экономического показателя.

Третий метод, в отличие от второго, который концентрируется на агрегированной оценке результатов региональной политики, нацелен на микроэкономическую оценку результатов экономической политики. Этот метод основывается на соизмерении издержек и выгоды от мероприятий региональной политики. Проблемы в его использовании связаны с тем, что не все результаты региональной политики можно оценить количественно. В силу трудностей его практической реализации он используется чаще всего для оценки влияния региональной политики на экономику отдельного региона.

Четвертый метод основан на оценке степени достижения поставленных перед региональной политикой целей. На первый взгляд это более привлекательный метод, поскольку дает непосредственную оценку достигнутых результатов, однако воспользоваться этим методом можно только в том случае, если цели региональной политики были определены количественно. Кроме того, региональная политика оказывает комплексное влияние на всю экономику, поэтому достижение одной конкретной цели может быть сопряжено с негативными последствиями для всех других аспектов развития. Более корректно оценивать степень достижения всего комплекса целей, используя различные способы взвешивания и соизмерения целей, однако технически такое соизмерение оказывается, как правило, довольно сложной процедурой.

Экономической наукой пока не предложено универсальных способов оценки результатов региональной политики, поэтому при оценке могут использоваться либо один из указанных методов, либо все вместе. Важное значение при этом имеет наличие необходимой для проведения оценки экономической информации.

**Региональная политика и поддержка проблемных регионов.**

Объектами особого внимания со стороны государства являются проблемные регионы, которые выделяются в зависимости от уровня развития, глубины кризисных процессов, значения в решении общегосударственных социально-экономических задач. Основными типами проблемных регионов в современной ситуации являются: отстающие, депрессивные, кризисные, а также регионы особого стратегического значения.

Сохраняют свою остроту вопросы подтягивания отстающих в экономическом отношении регионов, характеризующихся чрезмерно низкими душевыми доходами населения и недостаточным производственным и финансовым потенциалами. На усиление экономической базы отстающих регионов требуются значительное время и активная поддержка государства, прежде всего в вопросах привлечения сюда инвестиций и создания новых рабочих мест, в том числе и за счет средств федерального бюджета. Населению этих регионов оказывается социальная помощь из фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Депрессивные районы — территории, обладающие достаточным экономическим потенциалом, но охваченные в результате структурного кризиса устойчивым снижением производства и реальных доходов населения и растущей безработицей. К этой категории территорий следует относить не только субъекты Федерации, но и конкретные части областей, краев или республик в составе России, что позволяет оказывать целевую помощь депрессивным местностям, не распространяя ее на развитые центры субъектов Федерации. Предусматривается разработка специальной Федеральной программы по депрессивным районам с тем, чтобы предусмотреть в бюджетах на 1997—1998 гг. выделение необходимых средств для ее финансирования.

Основной формой поддержки депрессивных регионов является концентрация уже предусмотренных нормативно-законодательными актами методов и механизмов поддержки предпринимательства, привлечения частных (в том числе иностранных) инвестиций, содействия инвестиционной активности, реструктуризации предприятий, переподготовки кадров и т.д. В связи с этим предусмотрено:

- обеспечить для предприятий депрессивных регионов первоочередное рассмотрение заявок на получение средств, выделяемых на проведение структурной реконструкции и санации производства, разработать механизм оказания им технической помощи при подготовке таких заявок;

- пересмотреть порядок рассмотрения заявок на получение государственных кредитов (в том числе конверсионных) предприятиями депрессивных регионов;

- предоставлять предприятиям депрессивных регионов налоговый кредит в первоочередном порядке (в случаях его отмены — сохра­нить данную форму поддержки предприятий исключительно для депрессивных регионов);

Обеспечить приоритет депрессивных регионов при распределении инвестиций, проходящих по федеральным программам развития производственной инфраструктуры:

- создать условия для дополнительного привлечения средств фондов занятости, используемых для переподготовки кадров, финан­сирования общественных работ и т.п., в депрессивные регионы;

- предоставлять высвобождаемым работникам промышленных предприятий целевые кредиты на жилищное строительство (с выделением в собственность земельных участков).

Проблемы кризисных регионов, отличающихся экстремальным характером экономических, социально-политических и экоприродных процессов (остановка подавляющей части промышленных предприятий, межэтнические конфликты, последствия природных катаклизмов), будут решаться с помощью федеральных целевых программ. На кризисные регионы будут распространяться меры, предпринимаемые в отношении депрессивных регионов.

Народное хозяйство России не может нормально развиваться без природных ресурсов Крайнего Севера. Сохраняется приоритетное значение государственной поддержки топливно-энергетического и горнопромышленного комплексов. Будут решаться проблемы структурной перестройки промышленности Севера в направлении ликвидации непрофильных, убыточных и экологически "грязных" предприятий, развития транспортной инфраструктуры, включая совершенствование трансарктической навигации.

Особое геополитическое положение Дальнего Востока и Калининградской области предопределяет необходимость принятия специальных целевых федеральных программ социально-экономичес-кого развития этих регионов, укрепления их транспортных связей с центральной Россией, усиления их роли во внешнеэкономических отношениях.

Требуют внимания регионы, граничащие с республиками бывшего СССР. Новое приграничье России глубоко интегрировано с сопредельными зарубежными территориями в экономическом, культурно-этническом и демографическом плане. Поэтому посредством правовых и экономических инструментов будет поощряться стремление приграничных районов к всеобъемлющему сотрудничеству с соседними областями Казахстана, Украины, Беларуси, других республик бывшего СССР. Учитывая прогресс в вопросах создания общего экономического пространства СНГ, намечается подготовить на межгосударственной основе предложения по нормативно-договорному оформлению приграничного сотрудничества по вопросам координации и регулирования транспортных, торговых, медицинских, культурных, информационных и других связей с прилегающими зарубежными регионами, совместного решения экологических проблем, правоохранительной деятельности и др.

В предстоящий период будет законодательно определен статус проблемных регионов разного типа.

II

**Инструменты региональной политики**.

 **Макроэкономические инструменты**.

Выше мы показали, что региональная политика располагает широким спектром инструментов, которые могут использоваться для достижения поставленных целей. Конкретный набор используемых в регулировании регионального развития макроэкономических и микроэкономических инструментов зависит от принятой в той или иной стране особенностей экономического устройства, практики, традиций. В дальнейшем регионы, которые по тем или иным причинам требуют государственной поддержки, будем называть проблемными, а регионы или ареалы, которым оказывается правительственная помощь – ареалами помощи.

Выше мы говорили о том, что к числу макроэкономических инструментов относятся монетарная, внешнеторговая и фискальная политики, которые используются двояким образом: либо на уровне центрального правительства, когда оно обеспечивает дифференциацию воздействий на регионы, либо контроль над инструментами региональной политики передается на уровень отдельных регионов.

Кредитно-денежная политика традиционно определяется на национальном уровне. Поскольку на рынке капиталов отдельные регионы выступают как ценополучатели, попытки дифференцировать процентные ставки для различных регионов практически не предпринимаются. Внешнеэкономическое регулирование также осуществляется, как правило, на национальном уровне, за исключением случаев особого регулирования в отдельных регионах, например, свободных экономических зонах.

Наиболее распространенным инструментом макроэкономического регулирования является фискальная политика, которая используется на национальном уровне и на уровне отдельных регионов.

Государственная фискальная политика состоит в воздействии на уровень выпуска продукции и доходов через изменение налогов и государственных расходов. Ее использование на национальном и региональном уровнях исходит из двух основных посылок:

- рост государственных расходов увеличивает совокупный спрос и ведет к расширению объема выпуска продукции и уровня занятости;

- увеличение суммы налогов сокращает располагаемый доход и ведет к сокращению расходов, снижению спроса и через него – к снижению объема выпуска продукции и занятости.

Инструменты фискальной политики используются на региональном уровне, также как и на национальном, в двух формах: как автоматические стабилизаторы и как активные регулирующие меры.

Автоматические стабилизаторы - это такие механизмы в экономике, действие которых уменьшает реакцию производства на изменения совокупного спроса.

Главными экономическими стабилизаторами являются пособия по безработице и подоходный налог. Особенности их действия состоят в том, что, во-первых, смягчая последствия изменений совокупного спроса, они помогают стабилизировать выпуск продукции, во-вторых, они включаются автоматически, т.е. не нуждаются в том, чтобы кто-нибудь решал, когда им следует вступать в действие.

Их способность стабилизировать выпуск продукции следует из того, что пропорциональный налог на доходы уменьшает величину мультипликатора, а это значит, например, что любое падение инвестиций ведет к уменьшению выпуска продукции на меньшую величину.

Однако автоматические стабилизаторы не в состоянии решить множество задач, которые стоят перед экономической политикой, поэтому все правительства пользуются мерами активной фискальной политики, которые состоят в регулировании налоговых ставок и величины государственных расходов.

Государственные расходы на территории осуществляются в форме государственных закупок и социальных выплат (трансфертов), которые производятся федеральным правительством, региональными правительствами, органами местного самоуправления.

Налоги также выплачиваются правительствам разного уровня территориального управления. Макроэкономическое влияние, которое оказывает на развитие региона фискальная политика, осуществляется через изменение величины конечного спроса в регионе, поэтому оно идентично для всех государственных расходов и налогов независимо от того, правительство какого уровня их производит.

Величину этого влияния на региональные макроэкономические показатели можно оценить через региональный мультипликатор. Поскольку региональные мультипликаторы могут существенно различаться по регионам, то и влияние идентичных мер фискальной политики на различные регионы существенно различается, т.е. идентичные в отношении всех регионов меры приводят к разным экономическим последствиям. Например, одинаковые по объему государственные закупки, произведенные в различных регионах, приводят к разному увеличению производства и занятости.

Параметры фискальной экономической политики, задаваемые на уровне национальной экономики, позволяют регулировать спрос для экономики в целом, однако они оказывают различное влияние на разные регионы, в этой связи и возникает необходимость в региональной дифференциации экономической политики.

Дифференциация фискальной политики осуществляется по следующим направлениям:

- региональная дифференциация налоговых ставок;

- региональная дифференциация государственных расходов, касающихся как государственных закупок, так и социальных трансфертов.

На первый взгляд региональная дифференциация фискальной политики выглядит как весьма эффективное средство для разрешения проблем отдельных регионов. Действительно, за счет дифференциации ставок налогов можно увеличить спрос в регионах, которые страдают от недостаточного спроса, и наоборот, уменьшить спрос в регионах, испытывающих его избыточное давление. К аналогичным результатам приводят трансферты правительства, направляемые в проблемные регионы с целью стимулирования в них экономической политики.

Однако в действительности влияние мер фискальной политики на регион ограничивается множеством факторов.

Попытки стимулировать производство в отдельных регионах через увеличение конечного спроса в регионе при помощи мер фискальной политики реализуются через систему межрегиональных и внутрирегиональных взаимодействий. Их эффективность зависит от соотношения региональных и межрегиональных мультипликаторов и вызываемого ими эффекта распространения, т.е. влияния изменения конечного спроса на поддерживаемый регион и через него на все другие.

В придачу к проблемам межрегионального перераспределения эффектов фискальной политики горизонтальная дифференциация налоговых ставок вызывает, как правило, сильную политическую оппозицию со стороны регионов, которые оказываются объектами налоговой дискриминации. В этом отношении государственные расходы являются более гибким инструментом, поскольку они могут дифференцироваться по регионам центральным правительством, а, кроме того, часть этих расходов приходится на региональные правительства и органы местного самоуправления, которые могут проводить самостоятельную политику.

Реальные возможности использования средств фискальной политики органами территориального управления различных уровней для регулирования регионального развития зависят от государственного устройства страны, а также от распределения полномочий между властными органами различных уровней: центральным, региональными правительствами, органами местного самоуправления.

**Политика стимулирования занятости.**

Межрегиональные различия в уровнях заработной платы не являются главным стимулом к межрегиональному перемещению рабочей силы, а рынки труда являются географически разделенными. Действие рыночных механизмов ограничивается целым набором факторов, которые приводят к тому, что пространственное распределение рабочей силы не всегда отвечает правилам экономически рационального поведения.

В идеале, региональная политика должна использовать такие меры, которые приводят к перемещению труда в те регионы и сферы экономической активности, в которых предельный продукт наиболее высок.

Это предполагает два типа политических действий: стимулирование перемещения предложения труда между регионами и политику повышения миграционной активности работников внутри региона, имея в виду перемещение работников между секторами регионального хозяйства, а также достижение соответствия между профессионально-квалификационным составом работников и структурой рабочих мест региона.

«Существуют три основные группы факторов, которые препятствуют мобильности труда:[[2]](#footnote-2)

- межрегиональные различия в заработной плате не соответствуют различиям предельной производительности труда, что возникает вследствие несовершенной конкуренции на рынке труда;

- работники могут не реагировать на межрегиональные различия в заработной плате, даже если они не соответствуют различиям предельной производительности труда, вследствие несовершенной информации о региональных рынках труда, т.е. наличии рабочих мест и уровне заработной платы, социальных условий и т.д.;

- наличие препятствий для миграции, в числе которых финансовые препятствия, состоящие в высоких затратах на переезд и обустройство на новом месте, высокой степени риска, связанного с поиском работы и обустройством на новом месте, а также препятствий социального и морального свойства».

В соответствии с делением всех причин, препятствующих межрегиональной миграции на три группы, меры региональной экономической политики, нацеленные на их устранение, также можно разделить на три группы:

- предоставление работникам «правильных» сигналов относительно регионов и секторов хозяйства, отличающихся наиболее высоким уровнем производительности труда, что достигается путем специальных выплат работникам (надбавок, бонусов) в отдельных регионах и секторах;

- развитие информационной сети, способствующей получению потенциальными мигрантами по возможности полной информации относительно положения на региональных рынках труда в регионах, а также социально-экономических условий миграции;

- создание благоприятных финансовых условий и стимулов для мигрантов, которое осуществляется путем разработки специальных государственных миграционных программ, предполагающих финансовую поддержку мигрантов.

Программы финансовой помощи при переезде реализуют как правительственные организации, так и фирмы, которые имеют собственные программы подготовки и переподготовки кадров для предприятий, создаваемых в различных регионах. Сложнее обстоит дело с преодолением препятствий социально-морального характера, что достигается путем предоставления финансовых льгот и грантов, а также информации о преимуществах регионов, в которых привлекаются потенциальные мигранты.

 **Политика стимулирования капитала**.

Экономическая политика, проводимая в отношении регулирования регионального рынка труда, тесно связана с политикой в отношении стимулирования перераспределения ресурсов капитала, в силу их взаимосвязи эти два типа экономической политики при их реализации должны анализироваться вместе.

Политика повышения мобильности капитала, в конечном счете, нацелена на достижение соответствия между спросом и предложением на рынке труда путем регулирования его предложения.

При этом спрос на труд, включая квалификационный состав работников, пространственную и отраслевую структуру занятости, предполагается заданным. Поэтому другая сторона проведения экономической политики на рынках труда связана со стимулированием спроса на труд, прежде всего в регионах с высоким уровнем безработицы, что достигается методами политики перемещения капитала.

Политика воздействия на капитал нацеливается либо на внутренние условия функционирования фирм, существующих в регионе, либо на повышение мобильности капитала и перемещения его из регионов, в которых существует избыточный спрос на рабочую силу, в регионы, где имеется избыток предложения рабочей силы.

В первом случае задачей региональной политики является повышение производительности фирм, уже существующих в тех или иных регионах, а также создание более эффективной внутрирегиональной структуры производства. Для этого используются следующие меры:

- воздействие на структуру затрат предприятий с целью укрепления их финансового положения, для чего вводятся налоговые скидки на заработную плату и прибыль, административное регулирование заработной платы и занятости (неполная рабочая неделя, административные отпуска, сдерживание роста заработной платы и т.д.);

- повышение конкурентоспособности продукции путем предоставления грантов и субсидий фирмам на улучшение организации производства, технологий;

- помощь фирмам в разработке альтернативных планов дальнейшего функционирования, когда рабочих и предпринимателей связывают долгосрочные соглашения. Этот способ предпочтителен, когда закрытие предприятий в определенных местах нецелесообразно по социальным причинам;

- стимулирование структурных сдвигов в хозяйстве региона, которые могут быть нацелены либо на повышение доли отраслей с высокой добавленной стоимостью, либо на повышение занятости;

- создание в регионе полюсов роста посредством стимулирования развития пропульсивных отраслей, положительный эффект от развития которых распространяется на имеющиеся в регионе отрасли, повышения инновационной активности, привлечения в регион высококвалифицированных менеджеров.

Политика повышения мобильности частных капиталов имеет три основные формы:

- субсидии;

- налоги;

- административный контроль.

Целями такой политики являются привлечение капитала в одни регионы и ограничение или запрещение развития фирм в других регионах. Поскольку политика, направленная на перемещение капитала, реализуется преимущественно путем предоставления субсидий на используемый капитал или на затраты труда, рассмотрим более подробно эти два инструмента региональной политики.

Субсидии могут реализовываться в двух формах.

Первая форма – постоянно действующие субсидии, которые производят на экономику эффект, подобный тому, что возникает при девальвации, т.е. происходит относительное снижение издержек производства в регионе и повышается сравнительная конкурентоспособность производства. Целью таких субсидий является снижение цен на продукцию, производимую в проблемном регионе. Эти субсидии не оказывают прямого влияния на повышение заработной платы или прибыли, но вследствие роста конкурентоспособности продукции может вырасти региональный экспорт, и как следствие – региональные доходы и занятость.

Вторая форма – временные субсидии, направленные на покрытие первоначальных операционных издержек и поддержку вновь создаваемых фирм. Они действуют до того момента, когда фирма начинает работать в стабильном режиме. Временные субсидии направлены на повышение конкурентоспособности вновь создаваемых или перемещаемых в проблемные регионы фирм».

Субсидии, направленные на стимулирование капитала к перемещению в определенные районы, предоставляются фирмам в различных формах: в виде грантов, налоговых льгот, дешевых кредитов, снижения арендных ставок на землю и производственные помещения, субсидий на труд, общих субсидий на производственные затраты, снижения транспортных тарифов и другие виды субсидий на затраты или производство.

**Методы региональной политики.**

Методы региональной политики: прямые и косвенные. Прямые методы региональной политики — это когда государство напрямую финансирует ре­гионы. Федеральное Правительство предоставляет регионам трансферты, субвенции — финансовые средства, выде­ляе­мые для целевого финансирования бюджетов субъектов РФ. Субвен­ции бывают текущие и инвестиционные. Этот метод широко применя­ется в России, реже на Западе. Косвенные методы — это когда го­сударство создает благоприятные условия для развития регио­нов. Этот метод преобладает на Западе, применяется и в России. Реа­лизу­ется он через:

* нормативное регулирование путем установления общих правил (на­пример, налогового законодательства),
* путем его оперативной корректировки в соответствие с реаль­ными зада­чами (например, ставки налогов могут корректиро­ваться путем изменения законов),
* координацию и общее направление деятельности регионов, со­дей­ствие ее успешному осуществлению,
* определение приоритетов и стимулирование этого направление в регионе.

Развитие регионов во многом зависит от до­таций, транс­фер­тов и региональной политики центра. Но в усло­виях эконо­миче­ского кризиса финансирование осуществляется неравномерно и не всегда рационально. Ши­роко распространилась практика вы­дачи отдельным субъектам различных льгот и привилегий на ос­нове "До­говоров о разграничении предметов веде­ния и полно­мочий", се­годня около 40 субъектов РФ имеют особый статус и в то же время претендуют на его дотации. Эти факты вызывают про­тиво­стояние регионов и способствуют желанию "тянуть одеяло на себя". Регио­нальная политика не способна пока пре­одолеть многие трудности отношений центра с регионами.

Хотя в Конституции существует принцип равноправия субъ­ек­тов РФ, но в реальности этого нет. Важная задача региональ­ной политики — устано­вить это равноправие. Государство может пре­доставить равные права, но их использование — проблема ка­ждого региона. Создать благоприятные ус­ловия во всех регио­нах не­возможно, но возможно их выравнивание. Сущест­вует 3 принципа выравнивания регионов:

1. отсталые регионы должны достичь уровня развития самых вы­со­коразвитых регионов;
2. принципы компенсирования, т.е. различия, которые нельзя пре­одолеть, должны быть компенсированы;
3. комплексное выравнивание социально-экономических уровней раз­вития регионов (улучшение качества жизни человека).

Все эти задачи имеют стратегический характер.

**III**

**Зарубежный опыт региональной экономической политики.**

В процессе западноевропейской интеграции неуклонно возрастает роль региональной политики. К концу 80-х гг. она приобрела самостоятельное значение. На повестку дня поставлен вопрос о создании принципиально нового образования — "Европы регионов", последовательно продвигающегося к федеративному типу надгосударственного устройства.

Создание Европейского Союза (ЕС) положило начало проведению единой региональной политики, целью которой является объединение национальных хозяйств и обеспечение их гармоничного развития при сокращении разрыва (в уровнях развития) между отдельными территориями. Еще в конце 60-х гг. началась разработка долгосрочной концепции региональной политики. В этих целях были учреждены Комитет по региональной политике и специальный Европейский фонд регионального развития (ЕФРР). Вопрос об их создании был решен на Парижской встрече глав государств и правительств "шестерки" в 1972 г. (Германия, Франция, Италия, Бельгия, Люксембург, Нидерланды).

Вплоть до конца 80-х гг. реализовывались четыре вида комплексных региональных программ. Межгосударственные программы ставили своей целью согласование региональной политики и важнейших направлений отраслевой деятельности ЕС. В 1987 г. было начато финансирование первых двух таких программ: "Стар" — создание систем коммуникаций в депрессивных районах, "Валорем" — освоение энергетического потенциала этих районов. С 1988 г. началась реализация программ "Ренавель" и "Резидер", которые были ориентированы на подъем регионов с традиционным судостроением и структурную переориентацию регионов с развитой черной металлургией. Интегрированные программы ЕС с самого начала финансировались также из средств Европейского социального фонда (ЕСФ), Европейского фонда ориентации и защиты сельского хозяйства (ФЕОГА) и Европейского инвестиционного банка (ЕИБ).

Созданная Генеральная дирекция по региональной политике основным критерием одобрения национальных проектов и программ считает вклад государства в рост занятости населения.

Широкомасштабная реформа финансирования региональной политики и всей структурной политики ЕС была одобрена на сессии Евросовета в июле 1988 г. и проводится с 1989 г. По существу региональная деятельность ЕС приобрела статус официального направления интеграционной экономической политики.

В основе реформы были такие положения:

- объединение финансовых ресурсов трех фондов — ЕФРР, ЕСФ и ФЕОГА — в единый структурный фонд;

- двухкратное увеличение к 1993 г. (по сравнению с 1987 г.) суммарного объема средств структурного фонда (СФ);

- изменение принципов финансирования региональной политики (переход к "индикативному методу" предоставления ресурсов и отказ от финансирования всех прежних региональных программ, кроме межгосударственных).

Начиная с 1989 г. СФ был сориентирован на выполнение следующих пяти задач:

1) подъем слаборазвитых районов;

2) структурная перестройка в депрессивных регионах;

3) уменьшение долгосрочной безработицы;

4) создание условий для занятости молодежи;

5) отраслевая переориентация аграрного сектора и поддержка территорий с преобладающим сельским населением.

Новая концепция региональной политики предполагает сосредоточение подавляющего объема финансовых средств в слаборазвитых регионах, где ВВП на душу населения не превышает 75 % среднего для ЕС показателя.

По характеру финансовой поддержки из консолидированного бюджета ЕС выделяются три группы государств:

1) страны, вся территория которых относится к регионам первой группы: Греция, Ирландия, Португалия;

2) страны, где лишь отдельные районы относятся к первой группе: такие районы составляют 83 % площади Испании, 48 % площади Италии, 40 % — Великобритании, 30 % — Франции;

3) страны, имеющие в своем составе лишь некоторые регионы с характеристиками первых двух групп: Люксембург — 39 % национальной территории, Бельгия — 25 %, ФРГ — 19 %, Нидерланды — 13 % и Дания — 7 %.

Заметно возросла доля населения, охваченного субсидиями, в наименее развитых странах при снижении этого показателя в наиболее обеспеченных государствах.

Опережающими темпами возрастал объем финансовых ресурсов, приходящихся на душу населения в наиболее отсталых регионах первой группы государств.

Еще одним проявлением растущей концентрации ресурсов, направляемых на цели региональной политики, стало существенное увеличение доли финансового вклада ЕС в каждом отдельно взятом проекте.

Кроме рассмотренных программ "Стар", "Валорен" и "Резидер" суммарным объемом 1,7 млрд. экю, в течение 1990—1993 гг. вступили в действие еще десять межгосударственных программ с финансовым вкладом ЕС в 3,5 млрд. экю. Среди них "Решар" — стимулирование угледобывающих районов; "Энвирег" — вторичное использование пресной воды в средиземноморских регионах первой группы; "Реджис" — диверсификация экономики на отдаленных островах, принадлежащих странам-членам ЕС; "Юроформ" — поощрение в области профессионального образования; "Телематик" — внедрение принципиально новой системы телекоммуникаций в депрессивных районах; "Страйд" — вклад в развитие научно-технического потенциала слаборазвитых районов и др.

Переход в конце 80-х гг. к качественно новому этапу региональной интеграционной политики повлек за собой выработку четких принципов ее реализации:

1. Концентрация ресурсов структурного фонда в наименее развитых территориях ЕС при строгом наднациональном контроле.

2. Тесное партнерство между Комиссиями (Комитетами) ЕС, национальными правительствами и местными органами власти.

3. Взаимодополняющий характер субсидий структурного характера. Институты ЕС могут предоставлять ресурсы только в качестве дополнительного источника при реализации национальных программ и не имеют права определять объекты своего вмешательства исключительно по собственной инициативе.

4. Субсидиарность (взаимодополняемость) основных видов экономической политики, каждый из которых по разному реализуют в рамках ЕС на различных уровнях: региональном, национальном, межгосударственном и наднациональном.

5. Глобализация региональной политики. Комиссия ЕС требует включать в направляемых в ее адрес национальных программах стра­тегические цели в долгосрочном плане.

6. Тесная координация региональной политики с другими направлениями экономической политики ЕС.

7. Согласование региональной политики ЕС с макроэкономической и социальной политикой каждой из стран — членов ЕС.

8. Прямое взаимодействие между государствами ЕС при реализации ими национальной региональной политики.

Координация региональной политики между государствами ЕС, начиная со второй половины 80-х гг., стала заметным фактором повышения эффективности интеграционной структурной политики в целом. Важную роль при этом сыграла унификация критериев, используемых всеми национальными правительствами при выделении проблемных регионов в своих странах.

Такими критериями в настоящее время являются: уровень безработицы; динамика миграционных потоков; доход на душу населения; удельный вес продукции сельского хозяйства и депрессивных отраслей промышленности в ВВП. В 80-е гг. была окончательно разработана единая классификация регионов стран-участниц ЕС. Использование единой классификации для решения практических задач помогает создать реальную ткань качественно нового территориального устройства Западной Европы.

Речь идет о формировании "Европы регионов", т.е. такой организационной структуры, в которой при принятии многих важнейших решений регионы ЕС будут обладать приоритетом перед существующими ныне национальными государствами[2].

Расширение компетенции отдельных территорий в рамках стратегической цели западноевропейской интеграции — создания единого федеративного образования — закреплено в Маастрихтском договоре (1992 г.). На основе важнейшего принципа интеграционной деятельности—принципа субсидиарности — дополнительные компетенции передаются с наднационального и особенно национального на региональный уровень.

В настоящее время регионы стран — членов ЕС отстаивают свои интересы непосредственно через такие неправительственные организации: Комиссия регионов; Собрание регионов Европы; Совет регионов и общин Европы. Они, в свою очередь, координируют свои действия через регулярно созываемую Европейскую региональную ассамблею. Итак, реализация концепции "Европы регионов" теснейшим образом связана с продвижением Европейского союза к единому федеральному устройству на всей его территории. Тем самым регионы стран — членов ЕС повысят свой автономный статус и смогут эффективно участвовать в реализации региональной экономической политики на межгосударственном уровне.

Однако в действительности не все так просто осуществляется. Повышение статуса региона в механизме принятия межгосударственных решений резко усложняет работу органов ЕС из-за необходимости постоянного поиска консенсуса.

Отметим три важных положения общего характера, которые возможно использовать в качестве практического опыта региональной экономической политики ЕС в условиях России:

1. РЭП является самостоятельным и чрезвычайно важным направлением хозяйственной деятельности в рамках крупных и неоднородных территориальных образований, каковыми являются ЕС и Россия.

2. Большинство подходов, выработанных в РЭП Европейского Союза, применимо и к российской действительности.

3. Растущая самостоятельность регионов — объективный процесс, происходящий в настоящее время как в Западной Европе, так и в Восточной Европе.

**Заключение.**

В процессе работы была исследована государственная региональная политика в Российской Федерации. Сделаны следующие выводы:

Государственная региональная политика - это взаимоотношения Федерального центра и субъектов Российской Федерации. Она имеет аспекты: политический, экономический и социальный. Таким образом, государственная региональная политика охватывает все уровни развития субъекта РФ.

Государственная региональная политика направлена на ликвидацию проблем в субъектах РФ и выравнивание социально-экономического и политического пространства в стране. Еще нет строго очерченной системы решения проблем: политика регионального развития в России только формируется. Большой шаг в становлении сделан в 2007 году посредством проекта ФЗ "Об основах государственной региональной политики, порядке ее разработки и реализации". Таким образом, мы присутствуем у истоков формирования государственной региональной политики в РФ и ее направлений.

Показателями для оценки эффективности государственной региональной политики являются: состояние здоровья граждан, жилищные условия, развитие промышленности и энергетики, экономика - то есть общее социально-экономическое и политическое развитие. Нельзя однозначно сказать об эффективности государственной региональной политики в РФ. Многие сферы, однозначно, нуждаются в поддержке Федерального центра. На решение проблем необходимы средства из федерального бюджета - по результатам проведенного анализа, этот способ повышения эффективности является самым действенным.

Ранее в условии централизованного государства осуществлялось сильное перераспределение доходов. Сейчас картина обратная, т.е. богатства рес­публики перечисляются в бюджет (федератив­ный) 10-15% от доходов, боль­шинство доходов оставляют себе. Существуют бедные регионы, которые пла­тят 60% от доходов. Ус­ловия регионального равноправия: единые принципы отчисления на­логов, единые принципы дотационной помощи. Без распределе­ния не обойтись, помощь центра необходима. Сейчас все доходы идут в центр, а затем главы районов выбивают деньги. Для нор­маль­ного функциони­рования на всех уровнях территориальной органи­зации необходимо иметь собственную финансовую базу. Сейчас в РФ про­водятся реформы, в резуль­тате которых увели­чивается неравен­ство регионов, тем более что на это влияют и историче­ские фак­торы и субъективные. Главная задача на сего­дняшний день — соз­дание и обеспечение в каждом регионе опре­деленного типа разви­тия региона, независимо от его экономических воз­можностей.

1. Михеева Н. Н. Региональная экономики и управление. Учебное пособие для вузов. – Хабаровск: Изд-во РИОТИП, 2000. - С. 315. [↑](#footnote-ref-1)
2. Михеева Н. Н. Региональная экономики и управление. Учебное пособие для вузов. – Хабаровск: Изд-во РИОТИП, 2000. - С. 336. [↑](#footnote-ref-2)