

Региональная политика в Бразилии

Совместный семинар России и Всемирного банка «Стратегии регионального развития», 31 марта 2008 г.

Сенатор Тассо Жерейссати (2003-2010 гг.)

Бывший губернатор штата Сеара (Северо-восточный регион Бразилии)

Введение

- **Эта презентация состоит из двух частей:**
- В первой части я рассказываю о региональном развитии в Бразилии и новой концепции региональной политики, разработанной мной совместно с другими членами бразильского Сената.
- Во второй части я показываю, как правительство бедного штата может проводить политику, стимулирующую развитие, даже в отсутствие активной поддержки со стороны федеральных властей. Эта часть презентации опирается на опыт моей работы в качестве губернатора штата Сеара в Северо-восточном регионе Бразилии (1985-89 гг., 1995-98 гг. и 1999-02 гг.).

Часть I. Региональная политика в Бразилии

- Территория Бразилии разделена на пять регионов. Два региона – Северный и Северо-восточный – по-прежнему значительно отстают от общенационального среднего уровня по показателям социально-экономического развития.
- На долю Юго-восточного региона, где проживают 42% населения страны, приходится 58% ВВП Бразилии, в то время как вклад Северо-восточного региона, где проживают 28% населения, составляет всего лишь 13%.
- Объем ВВП на душу населения в Северо-восточном регионе составляет 47% от среднего показателя по стране, а в Северном регионе – 66%. Эти два региона характеризуются самым высоким уровнем бедности в Бразилии.

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ НЕРАВЕНСТВО В БРАЗИЛИИ

РЕГИОН	ВВП, 2005 г. (вся Бразилия = 100%)	НАСЕЛЕНИЕ, 2007 г. (вся Бразилия = 100%)	ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ, 2005 г. (вся Бразилия = 100%) 2005	% НЕГРАМОТ- НОГО НАСЕЛЕНИЯ, 2006 г.*
СЕВЕРНЫЙ	4,6	7,9	62	15,6
СЕВЕРО- ВОСТОЧНЫЙ	13,1	28,0	47	24,6
ЮГО- ВОСТОЧНЫЙ	57,8	42,3	133	7,5
ЮЖНЫЙ	17,6	14,5	113	7,0
ЦЕНТРАЛЬНО- ЗАПАДНЫЙ	7,0	7,2	125	9,7
БРАЗИЛИЯ В ЦЕЛОМ	100,0	100,0	100	12,8

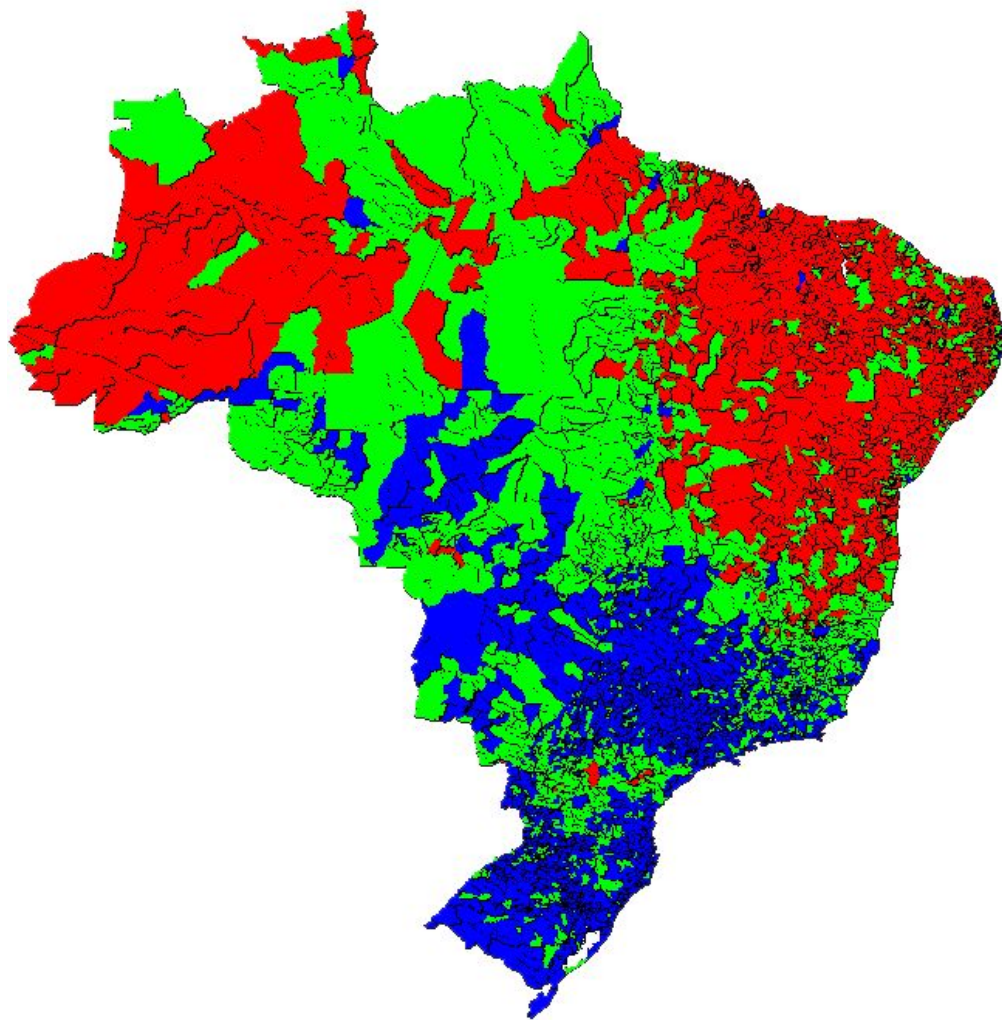
ИСТОЧНИК: IBGE. Contagem Populacional, 2007.

IBGE. Contas Regionais. PIB Municipal, 2007.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2006.

* % населения в возрасте 15 лет и старше.

Индекс человеческого развития (ИЧР) на муниципальном уровне: 2000 г.



Районы с самыми низкими показателями ИЧР (красный цвет) находятся в Северном и Северо-восточном регионах

Human Development Index (HDI) - 2000

■	0,467 to 0,657 (1846)
■	0,657 to 0,752 (1824)
■	0,752 to 0,919 (1837)

Три этапа бразильской политики регионального развития

Первый этап (1960-е – 1980-е годы): основным направлением региональной политики было предоставление венчурного капитала для финансирования новых инвестиций в бедных регионах.

- Правительство создало три региональных фонда венчурного капитала для финансирования новых инвестиций в трех беднейших регионах страны – Северном, Северо-восточном и Центрально-западном.
- Средствами этих фондов управляли три региональных агентства развития – по одному в каждом бедном регионе (СУДАМ, СУДЕНЕ и СУДЕКО). В своей политике эти региональные агентства учитывали также предложения губернаторов штатов.
- Эти фонды и соответствующая региональная политика неплохо работали вплоть до середины 1980-х годов. В 1990-е годы региональные агентства развития были постепенно ликвидированы, а фонды венчурного капитала упразднены.

Второй этап (1988-2003 гг.): региональная политика предусматривала предоставление субсидированных кредитов частным предприятиям и увеличение денежных выплат бедному населению.

- В соответствии с Конституцией Бразилии были созданы три новых региональных фонда финансовой поддержки (ФНЁ, ФНО и ФСО) и разработаны многочисленные программы, предусматривавшие выплату денежных пособий населению.
- Новые региональные фонды финансовой поддержки стали предоставлять субсидированные кредиты для финансирования инвестиций в Северном, Северо-восточном и Центрально-западном регионах.
- Государство постепенно увеличивало денежные выплаты бедному населению – сельским работникам и пожилым людям.

- Денежные выплаты были основным направлением бразильской региональной политики в 1990-е годы. Некоторые экономисты называли такую политику **“ростом непродуктивной экономики”**.
- В этих условиях между бразильскими штатами возникла острая конкуренция за привлечение инвестиций из Южного и Юго-восточного регионов Бразилии.
- Правительства штатов стали предоставлять налоговые льготы за счет собственных доходов, чтобы привлечь новые инвестиции из Южного и Юго-восточного регионов Бразилии □
“Фискальные войны”

Третий этап (2006-2008 гг.): разработка новой региональной политики.

- В течение президентского срока Луиша Инасиу Лула да Силва (2003-2010 гг.) правительство решило возродить региональные агентства развития. Однако это решение до сих пор не выполнено.
- Работая в бразильском Сенате, мы старались возродить региональные агентства развития, руководствуясь идеей о том, что современная региональная политика предусматривает инвестиции в население бедных регионов (здравоохранение и образование), увеличение объема инвестиций в инфраструктуру, а также предоставление субсидированных кредитов для финансирования новых инвестиций.
- Закон о создании агентств регионального развития был утвержден в конце 2006 г., однако правительство наложило вето на многие инновации, одобренные Сенатом, включая формирование нового фонда венчурного капитала для финансирования важных инвестиционных проектов в Северном, Северо-восточном и Центрально-западном регионах Бразилии.

- Сенат потребовал, чтобы федеральное правительство разработало многолетний план регионального развития с конкретными плановыми показателями в области социально-экономического развития (ВВП на душу населения, средняя продолжительность обучения в школе, младенческая смертность, обеспеченность канализацией и т.д.).
- Идея заключалась в том, чтобы агентства регионального развития проводили ежегодную оценку того, в какой степени социально-экономические показатели штатов и регионов приближаются к общенациональному среднему уровню. В отсутствие такого сближения федеральное правительство должно было бы принимать дополнительные меры, чтобы эти цифры соответствовали плановым показателям, установленным в региональном плане развития.
- Эта идея аналогична Целям развития тысячелетия, которые были приняты ООН. Однако эта концепция региональной политики, одобренная бразильским Конгрессом в конце 2006 г., до сих пор не реализована.

Как обстоят дела сегодня (2008 г.)?

- Сейчас в Сенате обсуждается налоговая реформа, которая должна ограничить для штатов стимулы к привлечению новых инвестиций.
- Однако я убежден в том, что формирование политической коалиции, необходимой для утверждения налоговой реформы, будет зависеть от твердости намерений федерального правительства в части предоставления средств для финансирования регионального развития.
- Несмотря на недавнее возрождение региональных агентств развития, мы все еще пытаемся убедить федеральное правительство Бразилии в необходимости реального осуществления новых идей, заложенных в законе, который был одобрен Сенатом.
- Региональная политика должна идти дальше денежных выплат. Помимо этого, она должна предусматривать увеличение объема государственных инвестиций в бедных регионах наряду с предоставлением стимулов к росту частных инвестиций. К сожалению, денежные выплаты бедному населению сами по себе не создадут новых рабочих мест в развивающихся регионах.

Часть II. Местная политика развития



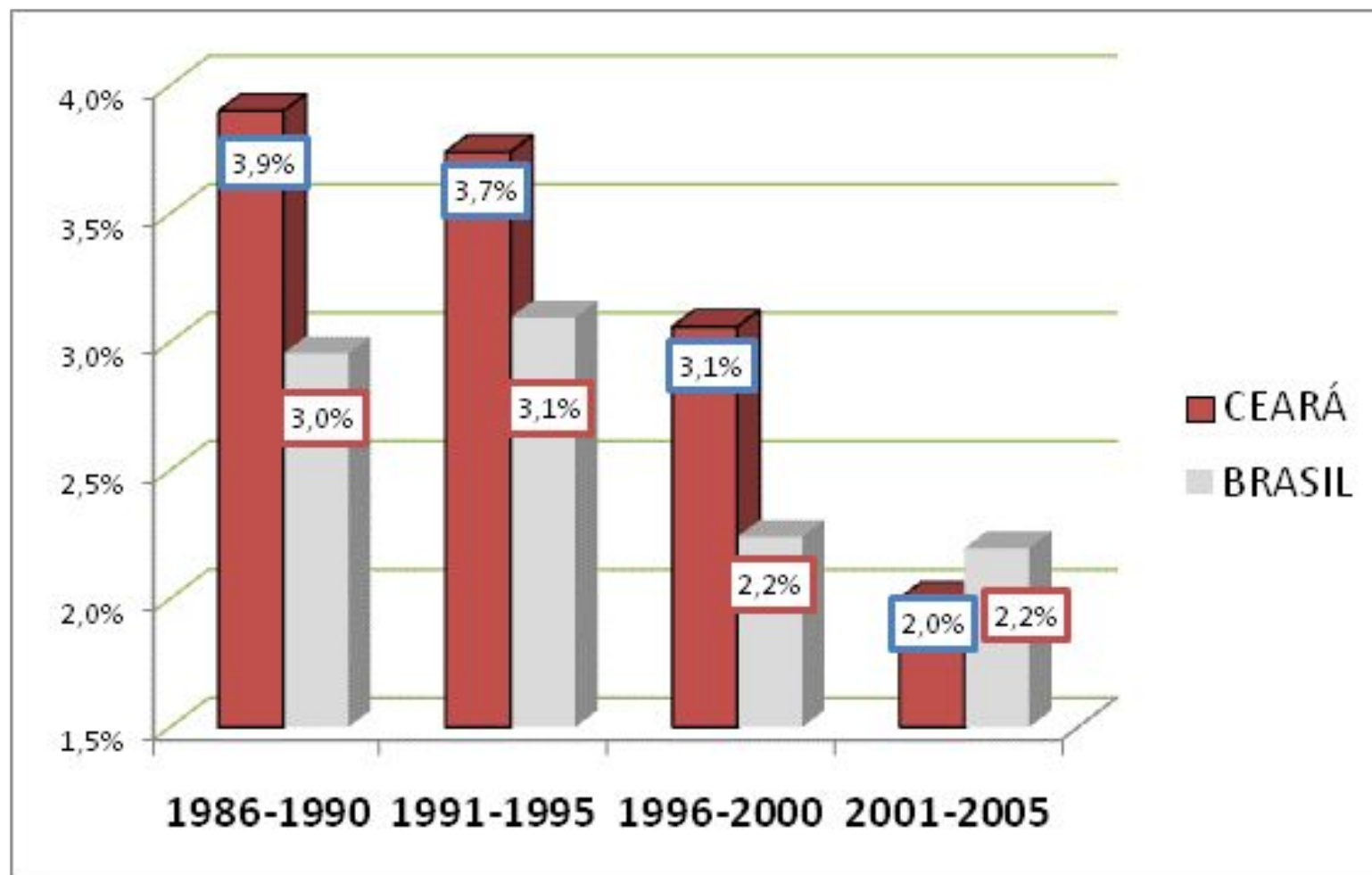
- Сеара – это бедный штат на северо-востоке Бразилии, который является беднейшим регионом страны.
- По объему ВВП на душу населения (2005 г.) Сеара относится к пяти самым отсталым из 27 штатов Бразилии.
- Несмотря на то, что это бедный штат, расположенный в бедном регионе, он демонстрирует впечатляющий прогресс в части достижения показателей социально-экономического развития.

Важные показатели

1. **Средняя продолжительность жизни** в Сеаре не менялась в течение 40 лет (1940-1980 гг.) и составляла 46 лет. Однако, начиная с середины 1980-х годов, этот показатель неуклонно растет и в 2005 г. достиг 70 лет.
2. **Младенческая смертность:** в 1980-х годах младенческая смертность в Сеаре составляла 102 случая на 1 000 (число смертельных исходов на 1 000 детей, родившихся живыми). Это был один из худших показателей в Латинской Америке. К моменту моего ухода из правительства эта цифра снизилась до 35,1, а в 2006 г. достигла 30,8. В Бразилии это было самое резкое сокращение младенческой смертности, и штат Сеара получил награду ЮНИСЕФ.

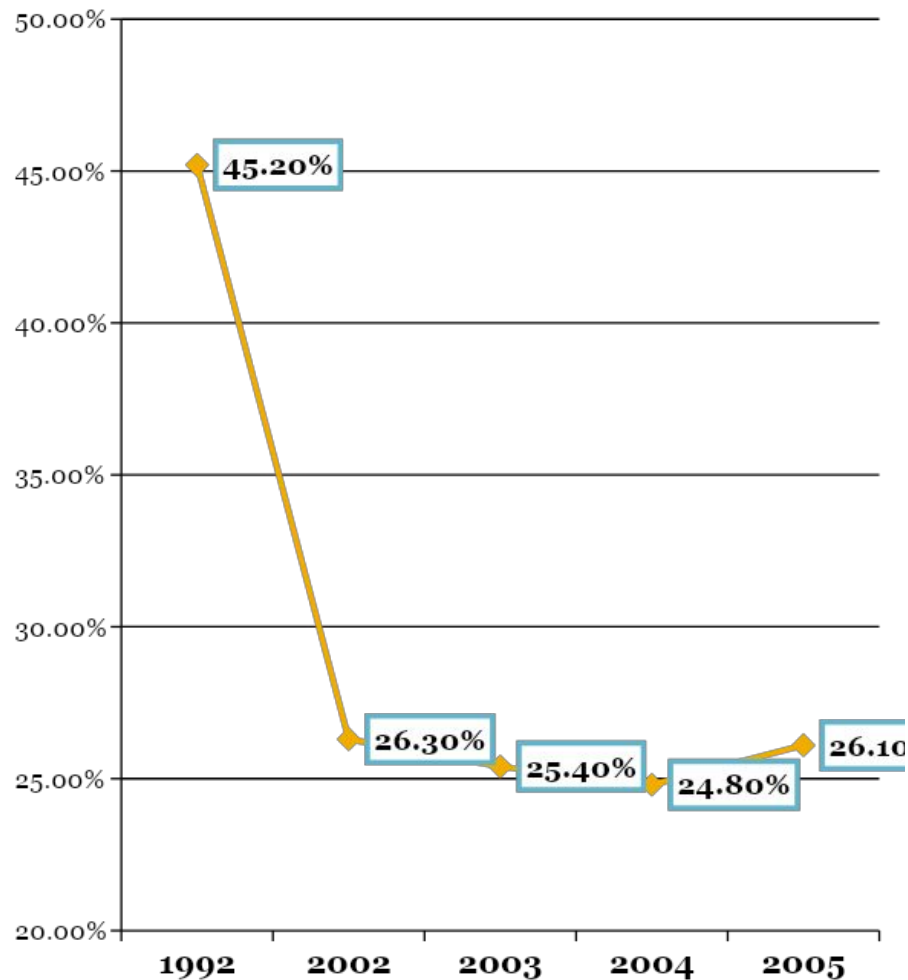
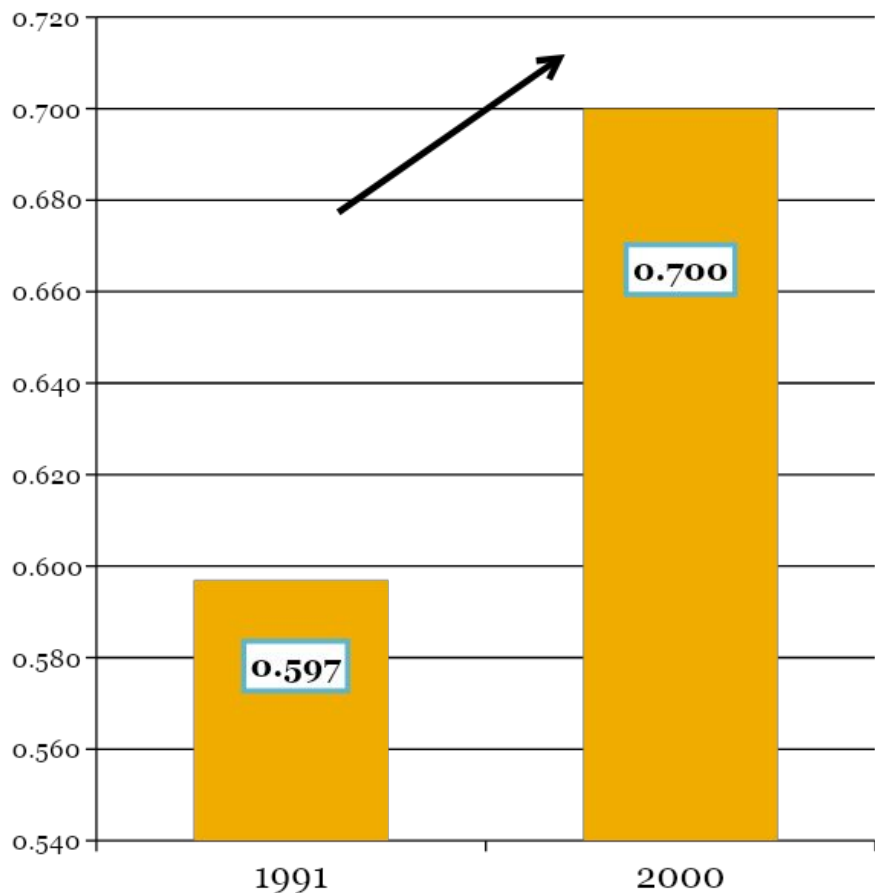
3. **Средняя продолжительность обучения в школе:** Средняя продолжительность обучения в школе в штате Сеара увеличилась с 3,4 лет в 1992 г. до 5,1 лет в 2005 г.
4. **Доля семей, имеющих электрифицированное жилье,** возросла с 65,4% в 1992 г. до 95,6% в 2005 г.
5. В 1990-х годах штат Сеара обогнал и весь Северо-восточный регион, и Бразилию в целом по темпам роста ВВП. Такой стремительный экономический рост сопровождался резким падением уровня бедности и быстрым ростом ИЧР.

Темпы роста ВВП (1985-2005 гг.) в штате Сеара и Бразилии в целом (% в год) в среднем за 5 лет



Темпы роста Индекса человеческого развития и падения уровня бедности

Human Development Index (HDI) - Ceará



- Индекс человеческого развития (ИЧР) в штате Сеара

- Уровень бедности в штате Сеара

Чем объясняется прогресс в социально-экономическом развитии штата Сеара в период с 1986 по 2005 гг.?

- В 1980-х годах наше правительство провело грандиозную реформу налогово-бюджетной системы. Благодаря этой реформе, правительство смогло увеличить ассигнования на социальную политику и осуществить новые инвестиции в инфраструктуру.
- В течение первого срока своего пребывания в должности губернатора штата я вместе с местными советами осуществил программу профилактики здоровья населения.
- Я также профинансировал большой объем инвестиций в образование.
- Я проводил активную политику привлечения новых инвестиций в Сеару, предоставляя налоговые льготы тем, кто осуществлял новые инвестиции в промышленности.

Реформа налогово-бюджетной системы (1986-1990 гг.)

- Было сокращено число госслужащих; многие из них даже не существовали в реальной жизни, но числились в штатном расписании государственных органов
- Правительство штата наняло новых налоговых инспекторов, чтобы улучшить собираемость налогов
- Штат Сеара первым в Бразилии заключил с федеральным правительством соглашение о продлении сроков погашения долга штата
- Доходы от приватизации предприятий, принадлежавших штату, были использованы не для текущего потребления, а для финансирования инвестиций в инфраструктуру

Программа профилактики здоровья населения (1987 г.)

- Программа предусматривала тесное сотрудничество правительства штата и местных советов
- Правительство штата предоставило городам финансовые ресурсы для найма медицинских агентов
- Медицинские агенты – это местные неквалифицированные рабочие, прошедшие специальную подготовку, чтобы обучать местные домохозяйства основам медицинской помощи и профилактики здоровья
- В 1990-х годах федеральное правительство тиражировало эту программу во всех штатах Бразилии

Реформа системы образования

- Правительства штата и муниципалитеты наняли 30 тыс. новых преподавателей
- Власти штата начали осуществление широкомасштабной программы подготовки всех преподавателей, работавших в штате (бакалавриат и магистратура)
- В штате была разработана программа оценки государственных школ и учащихся
- Штат усилил контроль над государственными школами со стороны местного сообщества (местные советы)

Экономические стимулы, предназначенные для привлечения новых инвестиций (1990-2002 гг.)

- Правительство штата стало предоставлять налоговые льготы тем, кто осуществлял новые инвестиции
- Налоговые льготы не привели к сокращению доходов штата, поскольку новые инвестиции обеспечили рост налогов
- У предприятий, размещавшихся в сельской местности, налоговые льготы были больше
- Сегодня штат Сеара опережает все остальные штаты Северо-восточного региона по численности рабочей силы в промышленном секторе

Заключение

1. Местные правительства смогут внести вклад в местное развитие, если им удастся получить средства для финансирования образования и здравоохранения и привлечь новые инвестиции.
2. Однако всему есть предел. Каким бы хорошим ни было местное правительство, бедному штату потребуется помощь со стороны федерального правительства, чтобы стимулировать развитие.
3. Я считаю, что нам следует изучить региональную политику Европейского союза. В ЕС есть три разных фонда для финансирования инвестиций в образование, инфраструктуру и привлечение новых частных инвестиций в отстающие регионы. Бразилии и России нужно следовать этому примеру.

БЛАГОДАРЮ ЗА ВНИМАНИЕ
Сенатор Тассо Жерейссати
<http://www.senado.gov.br>