Бюджетный механизм регионального социально-экономического развития в Японии (на примере префектуры Хоккайдо)

УДК 332.145(520)

doi: dx.doi.org/10.24866/2542-1611/2019-1/56-62

*региональное
планирование,
Япония,
Хоккайдо,
территориальное
социально-
экономическое
развитие,
бюджетное
финансирование*

Статья подготовлена на основе доклада на всероссийской научно-практической конференции «Азиатско-тихоокеанские исследования: социум, культура, политика», проведённой Восточным институтом – Школой региональных и международных исследований ДВФУ 6 марта 2019 г

В статье исследуется структура бюджетного финансирования территориального развития Японии на примере Хоккайдо – региона, нуждающегося в дополнительных мерах стимулирования и вспомоществования со стороны центрального правительства. Особое внимание уделяется основным направлениям текущих и стратегических планов социально-экономического развития Хоккайдо. Рассмотрена иерархия бюджетных инструментов и механизмов, применяемых на общенациональном и местном уровнях, выделены приоритеты бюджетного регулирования.

Программы региональной политики, реализуемые в Японии с начала 1950-х гг., призваны если не устранить, то смягчить проблемы территориальных диспропорций в уровне социально-экономического развития. В бюджетном механизме Японии предусмотрены каналы (специальные счета) для регулярных трансфертов значительной части поступлений общенациональных налогов в пользу местных органов самоуправления. Так, в настоящее время размер ежегодно формируемого «Переуступаемого фонда» составляет порядка 16% расходов центрального бюджета Японии (в 2018 ф. г. – 15,5 трлн иен из 97,7 трлн иен общего счета бюджета центрального правительства; в проекте бюджета 2019 ф. г. запланировано «переуступить» 15,8 трлн иен при размере бюджета 98,4 трлн иен) [1]. Также по линии других статей центрального бюджета (в частности, «Общественные работы») осуществляется субсидиарное финансирование конкретных проектов и объектов на местах, подпадающих под правительственные комплексные планы и программы. Адресатами таких дотаций являются местные бюджеты всех 47 префектур (включая столичную и другие префектуры с относительно высоким уровнем местного налогообложения), но в разных пропорциях («рекордсмены» на данный момент – регионы, пострадавшие от Великого восточно-японского землетрясения 2011 г.).

Отдельный механизм (в отличие от безвозмездного бюджетного) – финансирование на возвратной основе: по линии средств, аккумулируемых «Планом правительственных инвестиций и кредитов». За счёт эмиссии специальных облигаций (на сумму порядка 15 трлн иен ежегодно) финансируются государственные кредитные институты (Банк политических инвестиций Development Bank of Japan; Финансовая корпорация Японии Japan Finance Corporation; Банк международного

Для цитирования:
Наумова И.Ю. Бюджетный механизм регионального социально-экономического развития в Японии (на примере префектуры Хоккайдо) // Известия Восточного института. 2019. № 1. С. 56–62. doi: dx.doi.org/10.24866/2542-1611/2019-1/56-62

сотрудничества Japan Bank For International Cooperation, Финансовое агентство жилищного строительства Japan Housing Finance Agency и др.), которые также выпускают собственные долговые обязательства, гарантированные правительством, а их региональные представительства осуществляют льготное кредитование в т. ч. участников программ регионального развития на местах.

На фоне остальных префектур Японии Хоккайдо был и остаётся объектом особых мер поддержки государства. Колонизация Хоккайдо японцами во второй половине XIX – начале XX вв. происходила в соответствии с задачей создания сельскохозяйственной и ресурсной базы и требовала значительных расходов бюджета (в том числе на дотации переселенцам). С начала 1950-х гг. государственные планы развития Хоккайдо приобретают комплексный характер, но запоздалое хозяйственное освоение, удалённость острова от основных промышленных районов предопределили нынешнее отставание экономического развития. В сфере сельского и рыбного хозяйства Японии губернаторству Хоккайдо принадлежит безоговорочное первенство (в лесном хозяйстве – второе место, в целлюлозно-бумажном производстве – третье). Однако доля обрабатывающей промышленности в структуре ВРП Хоккайдо вдвое меньше, чем в среднем по стране, при этом треть стоимости продукции приходится на пищевую промышленность, а удельный вес отраслей машиностроительного комплекса в четыре раза уступает среднестрановым показателям. Позиции Хоккайдо в территориальном разделении труда весьма слабы: дефицит баланса торговли товарами и услугами Хоккайдо с остальными регионами Японии – 2,3 трлн иен. Размер правительственных дотаций здесь на 20–30% выше, чем в среднем перечисляется другим префектурам на аналогичные цели, и доходит до 80–85% общего объёма расходов по приоритетным направлениям. В результате внутренний спрос на Хоккайдо более чем на 30% зависит от общественного сектора.

В структуре органов центрального правительства Японии несколько десятилетий существовало Агентство по развитию Хоккайдо, а с 2001 г. по настоящее время – Бюро развития Хоккайдо, в качестве департамента, приданного Министерству национальных земель, инфраструктуры, транспорта и туризма и ответственного за составление планов развития Хоккайдо. Другие министерства «экономического блока» также участвуют в реализации программ развития Хоккайдо, в зависимости от «зоны ответственности», но именно по линии Бюро осваивается примерно 2/3 выделяемых центральным правительством средств.

Динамика правительственного бюджета развития Хоккайдо зависит от процессов, влияющих на государственные финансы Японии в целом. Своих «пиковых» значений (порядка 950 млрд иен) он достигал в конце 1990-х гг., когда государство в форсированном режиме инвестировало бюджетные средства (за счёт раздувания госдолга) в разнообразное строительство по всей стране с целью преодоления рецессии. С начала 2000-х гг., когда конъюнктурные показатели улучшились, были свёрнуты многие расходы, проведена масштабная реформа госфинансов и административной структуры, сократились и дотации регионального развития (подразумевался переход на активное изыскание источников самофинансирования регионов). Однако ограниченность налоговых источников местных бюджетов, а также такие объективные факторы, как старение населения и депопуляция периферийных районов, мировой финансовый кризис 2008–2009 гг.

и природно-техногенная катастрофа на северо-востоке Японии 2011 г., обусловили постепенное наращивание в последние годы государственных ассигнований в т. ч. Хоккайдо.

Консолидированный бюджет развития Хоккайдо на 2019 ф. г. запланирован в объёме 664 млрд иен, что в 1,2 раза больше, чем в предыдущем году (544,7 млрд иен), в т. ч. на административные расходы приходится менее 1,7%, а 652,7 млрд иен – это стоимость «общественных работ» (т. е. непосредственно сооружения, содержания, ремонта объектов инфраструктуры и т. п.) по ключевым направлениям. Наибольшую долю (35,7% – 233,194 млрд иен) составляют расходы на дорожное хозяйство Хоккайдо (строительство, реконструкция, информационно-технологическое обустройство автодорог). Второе по объёмам финансирования направление (22% – 143,648 млрд иен) – сельское, лесное и рыбное хозяйство Хоккайдо (в т. ч. 94,080 млрд иен – на развитие сельского хозяйства и сельских населенных пунктов; 28,403 млрд иен – на развитие баз рыбного хозяйства; 12,701 млрд иен – на развитие горных деревень, рыбацких поселений; 8,464 млрд иен – на развитие лесного хозяйства). Третьим в структуре расходов бюджета развития Хоккайдо видом работ (17% – 111,092 млрд иен) являются противопаводковые и противооползневые мероприятия (в т. ч. 103,117 млрд иен – на обустройство бассейнов рек; 7,377 млрд иен – на защиту от оползней; 598 млн иен – на обустройство морского побережья). Четвертое крупное направление (13,6% – 88,445 млрд иен) – субсидии на развитие социальной инфраструктуры (в т. ч. 42,499 млрд иен – общие гранты на развитие «общественного капитала», т. е. ориентированных на нужды населения объектов городской среды; 45,946 млрд иен – гранты на развитие инфраструктуры безопасности населения во время стихийных бедствий). Направления, каждое из которых имеет на порядок меньшие объёмы финансирования, по сравнению с вышеупомянутыми – это развитие аэропортов (18,618 млрд иен) и морских портов (17,837 млрд иен; в сумме – 36,455 млрд иен или 5,6% бюджета развития Хоккайдо); развитие городской среды (благоустройство городских дорог – 26,553 млрд иен; благоустройство городских водоёмов – 1,049 млрд иен; в сумме – 27,602 млрд иен или 4,2%); содержание национальных парков (3,470 млрд иен), развитие муниципального водоснабжения (1,758 млрд иен) и утилизация отходов (1,730 млрд иен; в сумме – 6,958 млрд иен или 1%); расходы на продвижение программ развития Хоккайдо (в т. ч. информационное и экспертно-аналитическое обеспечение – 5,332 млрд иен или 0,8%) [2].

Помимо систематических инвестиций в наиболее капиталоемкие и низкорентабельные работы, правительство при ведущей координационной роли Бюро развития Хоккайдо использует среднесрочные программы в качестве инструмента более «тонкой настройки» на нужды развития Хоккайдо. Так, в настоящее время осуществляется уже 8-й «Комплексный план развития Хоккайдо», рассчитанный на период 2016–2025 гг. в соответствии с «Комплексным планом формирования государственной территории Японии», но с учётом специфики данного региона. Декларируются три главные цели («построение общества с блестящими перспективами»; «развитие отраслей, ориентированных на глобальный рынок» и «формирование террито-

рии долговременного устойчивого развития»), а их достижению призваны способствовать десятки целевых программ и проектов, в свою очередь, связанных с соответствующими общенациональными программами. В текущем 8-м Комплексном плане определены 73 целевых показателя по широкому спектру социально-экономических параметров, а ключевыми избраны направления, по которым уже достигнуты значительные успехи за предыдущие периоды, а именно:

дальнейшее развитие Хоккайдо в качестве базы продовольственного обеспечения внутреннего рынка, продовольственного экспорта и гастрономического туризма. В условиях продолжающейся депопуляции предполагается сделать ставку на внешний спрос и повышение международной конкурентоспособности местных товаров и услуг, т. к. по итогам предыдущей «семилетки» удалось в 3 раза нарастить объемы экспорта аграрной продукции, произведенной на Хоккайдо (с 26,2 в 2008 г. до 77,3 млрд иен в 2015 г.), а количество иностранных туристов, посетивших Хоккайдо за 12 лет возросло в 7 раз (с 290 тыс. чел. в 2003 г. до 2,08 млн чел. в 2015 г.). Что касается вклада Хоккайдо в обеспечение продовольствием внутреннего рынка, по мере сокращения численности занятых сельским хозяйством, трудно рассчитывать на прирост объемов сельхозпроизводства без «технологически-революционного» увеличения производительности труда, поэтому к 2025 г. планируется довести показатель стоимости с/х продукции до 1,20 трлн иен (лишь на 8% выше по сравнению со 1,11 трлн иен в 2014 г.), стоимости отгруженной продукции пищевой промышленности – до 2,20 трлн иен (на 11% больше по сравнению со 1,9846 трлн иен в 2014 г.). А вот стоимость экспортируемого Хоккайдо продовольствия должна к 2025 г. составить 150 млрд иен, что на 126% или в 2,3 раза больше, чем в 2014 г. (66,3 млрд иен);

развитие туризма высокого («мирового») уровня, обеспечение перманентного прироста притока внутренних и иностранных туристов по всей территории префектуры и достижение максимальной заполняемости курортов. Планируется довести количество иностранных туристов до 5 млн чел. уже к 2020 г., а количество туристов-соотечественников вернуть на уровень рекордного для Хоккайдо 1999 г. – 482,2 млн чел. (в 2015 г. количество визитов составило 436,8 млн чел.), при том что на протяжении последних 10 лет Хоккайдо неизменно лидирует в рейтинге региональных брендов – самой привлекательной префектурой считают Хоккайдо 80% опрошенных японцев, а комплексный «индекс привлекательности» Хоккайдо (включающий степень готовности респондентов посетить префектуру, приобрести местные товары и продукты питания и т. п.) составляет порядка 60 пунктов, существенно опережая префектуры Киото, Токио, Окинава, Канагава, Нара – признанные «туристические Мекки» Японии. Соответственно предполагается усовершенствование инфраструктуры туризма и гостеприимства для обеспечения транспортной доступности курортов, их высокой пропускной способности в периоды сезонной пиковой нагрузки, «бесстрессовости» пребывания гостей (прежде всего, за счёт информационного обеспечения услуг на английском и др. языках), диверсификация направлений туруслуг, переход от модели группового туризма к индивидуальному и т. д. [3].

Текущие потребности местного развития обеспечивает бюджет губернаторства Хоккайдо. В 2018 ф. г. его размер составил 2,7498 трлн

иен. Доходная часть менее чем на 22% обеспечена местными налогами (598,6 млрд иен или 21,8%), на долю местных облигаций пришлось 24% доходов бюджета (сумма эмиссии – 658,4 млрд иен, а обслуживание долга на сумму 747 млрд иен – лидирует в списке расходных статей бюджета, составляя 27%), по линии переуступаемых из центрального бюджета налогов пришло чуть больше, чем от местных налогоплательщиков – 606 млрд иен (22% бюджета), остальные 886 млрд иен (32%) – доходы, полученные учрежденными местной властью Кредитной корпорацией развития территории и Фондом содействия развитию малого бизнеса, а также доходы по линии местного потребительского налога (доля от НДС, взимаемого в пользу центрального бюджета, но не входящая в переуступаемый фонд). Кроме упомянутых расходов, порожденных дефицитом местного бюджета, и «рядовых» статей: общих административных расходов, расходов по оплате труда служащих общественных учреждений, школ и т. п., – в контексте целей регионального развития следует упомянуть кредитные программы префектуральных инвестиционных фондов на сумму 407,2 млрд иен (14,8% расходов бюджета), расходы на цели социального обеспечения в размере 366,2 млрд иен (13,3%) и производственные инвестиции на сумму 318,7 млрд иен (11,6%) [4].

Наконец, на уровне губернаторства Хоккайдо Отделом комплексной политики формируется и реализуется собственная стратегия развития. Её бюджет «скромнее», но соответствует нуждам перспективного развития региона в максимальном приближении. Более половины поступлений (58,5%) в бюджет Отдела комплексной политики Хоккайдо в 2018 ф. г. (на общую сумму 23,158656 млрд иен) обеспечили целевые заимствования – «облигации комплексной политики» (размер эмиссии – 13,542 млрд иен). Остальные доходы данного бюджета получены в основном по каналам разнообразных субсидий, дотаций, комиссионных выплат, фондов и т. п., но заслуживают упоминания и такие оригинальные источники как лотерейные доходы (привлечено 2,852319 млрд иен, что составило 12,2% бюджета), а также перечисления на сумму 3,169 млн иен из фонда взносов так называемого *фурусато-нодзэй* (Hometown tax). Эта система, введенная в Японии в 2008 г., позволяет налогоплательщикам пожертвовать в пользу бюджета «малой родины» или просто понравившегося города или посёлка на территории Японии не менее 2 тыс. иен в числе средств, уплачиваемых в качестве подоходных налогов. При этом предоставляется возможность получить налоговый кредит (в зависимости от размера пожертвования, вычет может достигать до 20% от суммы, подлежащей к уплате по линии общенационального и местных подоходных налогов) и выбрать что-либо из продукции местного производства в качестве ответного подарка от получившего налоговый взнос местного органа самоуправления. Таким образом, одновременно пополняются местные бюджеты развития и решаются задачи маркетинга для конкретных производств и брендинга территорий в целом. За период с 2008 г. по 2015 г. муниципалитеты Хоккайдо сумели привлечь самые крупные в Японии перечисления *фурусато-нодзэй* – 25,5 млрд иен. Что касается расходов бюджета Отдела комплексной политики Хоккайдо, то они существенно превышают доходную часть и составляют 55,581891 млрд иен. Почти 29% из них приходится на транспортную политику (причем наибольшие

расходы – 10,783 млрд иен предназначены развитию проекта скоростных железных дорог *Хоккайдо синкансэн*, еще 1,4 млрд иен – в фонд управления морским портом Томакомаи); четверть бюджета (13,845 млрд иен) – это расходы на организацию комплексной исследовательской работы; 8% (4,5 млрд иен) – на информационную политику [5].

Государственный кредит носит вспомогательный характер, основной объем финансирования регионального предпринимательства и населения выполняют частные финансовые институты, а государство и местные органы самоуправления выступают гарантами (на коммерческой основе) кредитов местного малого бизнеса. Особенность последних двух десятилетий – крупным источником бюджетов всех уровней в Японии является эмиссия облигаций. В том числе появившиеся в 2000-е гг. разновидности облигаций местных органов самоуправления, рассчитанные на локальный рынок публичного размещения для физических и юридических лиц-резидентов конкретного муниципального образования, а также его окрестностей. Из инструментов прямого финансирования заслуживают внимания, например, целевые венчурные фонды (HIT – Hometown Investment Trust funds), мобилизующие средства на цели развития ветро- и геотермальной энергетики. При этом The Hokkaido Green Fund на 80 % пополняется благодаря индивидуальным инвесторам, и лишь на 20% – за счёт банков.

В целом в региональной политике Японии используется стандартный набор инструментов бюджетного регулирования: дотации местным бюджетам со стороны центрального носят систематический характер; налоговые льготы и льготные кредиты призваны стимулировать местный бизнес и население к объявленным приоритетными видам деятельности, а льготы в рамках системы «*фурусато-нодзэй*» дополнительно содействуют региональному брендингу.

Литература

1. 平成30年度予算 [Электронный документ] // 財務省 = Бюджет 2018 г. // Официальный сайт Министерства финансов Японии URL https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2018/index.html (Дата обращения: 04.12.2018).
2. 平成31年度北海道局関係予算概算要求概要 [Электронный документ] // 国道交通省 = Обзор бюджетных требований на 2019 г. по линии Бюро развития Хоккайдо // Официальный сайт Министерства национальных земель, инфраструктуры, транспорта и туризма Японии) URL <http://www.mlit.go.jp/common/001250787.pdf> (Дата обращения: 04.12.2018).
3. 北海道総合開発計画の推進について [Электронный документ] // 国道交通省 = Продвижение Плана комплексного развития Хоккайдо // Официальный сайт Министерства национальных земель, инфраструктуры, транспорта и туризма Японии) URL <http://www.mlit.go.jp/common/001189808.pdf> (Дата обращения: 04.12.2018).
4. 平成30年度予算のポイント [Электронный документ] // 北海道庁 = Основные положения Бюджета 2018 г. // Официальный сайт Губернаторства Хоккайдо) URL <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/zsi/h30yosangaiyou/30-pointokara18p.pdf> (Дата обращения: 04.12.2018).
5. 平成30年度総合政策部の予算 [Электронный документ] // 北海道庁 = Бюджет Отдела комплексной политики 2018 г. // Официальный сайт Губернаторства Хоккайдо) URL <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sum/gaiyou/sesakugaiyou/H30sesakugaiyou4.pdf> (Дата обращения: 04.12.2018).

Inna Yu. NAUMOVA

Ph. D. (in History), Professor, Department of Japanese Studies, Oriental Institute – School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University (Vladivostok, Russia)
E-mail: naumova.iyu@dvfu.ru

Budgetary Mechanism of the Regional Socio-Economic Development in Japan (Hokkaido Prefecture)

UDC 332.145(520)

doi: dx.doi.org/10.24866/2542-1611/2019-1/56-62

*regional planning,
Japan,
Hokkaido,
territorial socio-economic
development,
budgetary financing*

The following article analyses the structure of budget financing of the territorial development of Japan on the example of Hokkaido, a region that needs additional incentives and assistance from the central government. Special attention is paid to the main directions of current and strategic plans of the socio-economic development of Hokkaido. The article highlights the hierarchy of budgetary instruments and mechanisms applied at the national and local levels, priorities of budgetary regulation. In particular, the article indicates the main directions of the Hokkaido Comprehensive Development Plan, promoting the improvement of rivers, roads, ports, airports, agriculture and fisheries in Hokkaido, as well as urban planning, housing, the construction industry and the maintenance of government buildings. The features of the structure of income and expenditure budget of the Hokkaido government are also highlighted.

For citation: Naumova I. Yu. Budgetary mechanism of the regional socio-economic development in Japan (Hokkaido Prefecture) // Oriental Institute Journal. 2019. № 1. P. 56-62. doi: dx.doi.org/10.24866/2542-1611/2019-1/56-62

References

1. 平成30年度予算 [EHlektronnyj dokument] // 財務省 = Byudzheta 2018 g. // Ofitsial'nyj sayt Ministerstva finansov Yaponii URL https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2018/index.html (Data obrashheniya: 04.12.2018).
2. 平成31年度北海道局関係予算概算要求概要 [EHlektronnyj dokument] // 国道交通省 = Obzor byudzhethnykh trebovanij na 2019 g. po linii Byuro razvitiya KHokkajdo // Ofitsial'nyj sayt Ministerstva natsional'nykh zemel', infrastruktury, transporta i turizma Yaponii URL <http://www.mlit.go.jp/common/001250787.pdf> (Data obrashheniya: 04.12.2018).
3. 北海道総合開発計画の推進について [EHlektronnyj dokument] // 国道交通省 = Prodvizhenie Plana kompleksnogo razvitiya KHokkajdo // Ofitsial'nyj sayt Ministerstva natsional'nykh zemel', infrastruktury, transporta i turizma Yaponii URL <http://www.mlit.go.jp/common/001189808.pdf> (Data obrashheniya: 04.12.2018).
4. 平成30年度予算のポイント [EHlektronnyj dokument] // 北海道庁 = Osnovnye polozheniya Byudzheta 2018 g. // Ofitsial'nyj sayt Gubernatorstva KHokkajdo URL <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/zsi/h30yosangaiyou/30-pointokara18p.pdf> (Data obrashheniya: 04.12.2018).
5. 平成30年度総合政策部の予算 [EHlektronnyj dokument] // 北海道庁 = Byudzheta Otdela kompleksnoj politiki 2018 g. // Ofitsial'nyj sayt Gubernatorstva KHokkajdo URL <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sum/gaiyou/sesakugaiyou/H30sesakugaiyou4.pdf> (Data obrashheniya: 04.12.2018).