

Региональная экономика

ИНДУСТРИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ЭКОНОМИЧЕСКИ ОТСТАЛЫХ РЕГИОНАХ: УРОКИ МЕЦЦОДЖОРНО

Даниил СИТКЕВИЧ

Даниил Андреевич Ситкевич —
научный сотрудник, Институт экономической
политики им. Е. Т. Гайдара
(РФ, 125009, Москва, Газетный пер., 3–5);
аспирант экономического факультета,
МГУ им. М. В. Ломоносова
(119991, Москва, Ленинские Горы, 1, стр. 46).
E-mail: Sitkevich@iep.ru

Аннотация

Проблема межрегионального неравенства внутри одного государства является актуальной для многих стран, в том числе для России. Особое внимание федеральный центр уделяет Северному Кавказу, где проводится специальная индустриальная политика, направленная на его экономическое развитие. Целью настоящей работы является оценка эффективности этих мер в разрезе схожего опыта правительства Италии по стимулированию экономического роста своих южных провинций (макрорегиона Меццоджорно). Продemonстрировано, что власти Италии использовали как антиконкурентную («Касса Юга»), так и смешанную (поддержка индустриальных районов) промышленную политику. Анализ экономического развития Меццоджорно показал, что политика «Касса Юга», заключавшаяся в субсидиях и грантах крупным промышленным предприятиям, в долгосрочной перспективе не привела к конвергенции между итальянскими регионами, поскольку искажала стимулы у местных бизнесменов и способствовала созданию неэффективных фирм. Более конкурентная политика поддержки индустриальных районов, заключавшаяся в выдаче грантов на создание инфраструктуры для уже существующих фирм, работающих в одной отрасли и на одной территории, оказалась более успешной, хотя привела к экономическому росту лишь в районах, которые получили помощь. В результате сравнения итальянской индустриальной политики с текущими мерами, принимаемыми на Северном Кавказе, удалось выявить, что реализуемая Корпорацией развития Северного Кавказа программа помощи во многом похожа на ту, которая осуществлялась в рамках «Кассы Юга», и имеет риски стать такой же неэффективной. Вместе с тем смешанная индустриальная политика, аналогичная итальянской, может оказаться успешной и на Северном Кавказе, поскольку в некоторых городах и селах региона наблюдаются предпосылки для формирования индустриальных районов.

Ключевые слова: индустриальная политика, межрегиональное неравенство, экономика Италии, «Касса Юга», индустриальные районы, экономическое развитие Северного Кавказа.

JEL: L52, O25, R58.

Введение

Многие страны, особенно крупные, страдают от неравномерного развития регионов. Эта проблема есть и в России. В ее составе находятся как те субъекты Федерации, ВРП которых на душу населения превышает среднероссийский в несколько раз (Москва и нефтегазовые области), так и регионы, чей ВРП на душу населения не составляет и трети среднероссийского уровня. Однако наибольшие диспропорции в уровне благосостояния наблюдаются между республиками Северного Кавказа и остальной Россией. Согласно данным Росстата, ВРП на душу населения Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) в 2017 году составлял 37% от ВВП на душу населения всей России¹. Более того, отставание Северного Кавказа от остальной страны неизменно — как и сейчас, еще двадцать лет назад СКФО был в два с половиной раза беднее России в целом.

Хотя статистические оценки благосостояния жителей Северного Кавказа подвергаются сомнению как из-за низкого качества работы статистических служб, так и из-за большой доли теневого сектора в экономике региона [Стародубровская, 2014], в целом отставание этих республик по уровню экономического развития от остальной России не подвергается сомнению. Это подтверждается и другими статистическими данными и экспертными оценками: республики Северного Кавказа находятся на нижних строках рейтингов субъектов Федерации по развитию человеческого потенциала², инновационному развитию³, инвестиционному климату⁴, социально-экономическому положению⁵ и инвестиционной привлекательности⁶.

Нельзя сказать, что российское правительство не пытается исправить положение. Существует Министерство по делам Северного Кавказа, а также входящая в его состав «Корпорация развития Северного Кавказа» (КРСК), которая реализует промышленную политику России в отношении региона, однако, как отмечает Счетная палата РФ, деятельность КРСК крайне неэф-

¹ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/mon-sub/1.4.1.xls.

² Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации / Под. общ. ред. С. Н. Бобелева, Л. М. Григорьева. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2018. <https://publications.hse.ru/books/228606361>.

³ Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Вып. 5. М.: НИУ ВШЭ, 2017. <https://issek.hse.ru/data/2017/06/09/1170533818/RIR2017.pdf>.

⁴ Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ. <https://asi.ru/investclimate/rating/>.

⁵ Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2017 года. <http://riarating.ru/infografika/20180523/630091878.html>.

⁶ Рейтинг инвестиционной привлекательности субъектов РФ дистанционный. <http://www.ranational.ru/ru/taxonomy/term/90?type=rating>.

фективна⁷. Подробнее о причинах неэффективности корпорации речь пойдет в третьей части работы, но уже сейчас стоит отметить, что политика, проводимая КРСК и сочетающая как вертикальные, так и горизонтальные меры поддержки предприятий, имеет антиконкурентную направленность, так как де-факто корпорация оказывает помощь лишь нескольким отдельным инвестиционным проектам в разных отраслях экономики, которые, по замыслу КРСК, должны стать лидерами на региональных рынках.

Стоит заметить, что аналогичные меры стимулирования развития экономики уже принимались в итальянском макрорегионе Меццоджорно, обладающем следующими сходными с СКФО чертами.

1. Экономическое отставание от остальных частей страны по уровню дохода и валового выпуска.
2. Роль сельского хозяйства. И в том, и в другом регионах сельское хозяйство играет более значительную роль в экономике, чем в среднем по стране. Доля АПК в ВРП Северного Кавказа, по официальной статистике, составляет 14,6% (в среднем по России — 4,7%); соответствующий показатель для Меццоджорно сейчас 3,7% (в среднем по Италии — 2,1%), а в 1950-х годах, до перехода к политике развития промышленности в регионе, доля сельского хозяйства была значительно выше.
3. Рынок труда. Как показывает исследование [Demidova et al., 2015], в обоих регионах безработица не только превышает национальный уровень, но и имеет сходную структуру (особенно высока безработица среди молодых, значительную долю в структуре занятости занимает неформальная занятость).
4. Институциональная среда. Оба региона характеризуются низким качеством институтов и высоким уровнем коррупции [Ха, Энеева, 2010; Putnam et al., 1993], а также распространённостью неформальных экономических отношений (выраженных в том числе в виде мафиозных структур или кланов).

Именно поэтому крайне интересно посмотреть на опыт Италии по выравниванию межрегионального неравенства, поскольку и объекты политики, и (до определенного периода) меры политики были достаточно схожими. Анализу итальянского опыта

⁷ Счетная палата признала деятельность АО «Корпорация развития Северного Кавказа» неудовлетворительной. 12.12.2018. http://audit.gov.ru/press_center/news/35368.

в контексте его применимости для Северного Кавказа и посвящена эта статья.

Построена она следующим образом. В первом разделе кратко рассказано об истоках экономической отсталости в Меццоджорно; во втором речь пойдет о деятельности «Кассы Юга» и причинах ее провала; в третьем представлен анализ политики развития индустриальных районов на Юге Италии; в четвертом дается сравнение российской промышленной политики на Северном Кавказе с тем, что делало правительство Италии в Меццоджорно последние 65 лет.

1. Межрегиональное неравенство в Италии — пример Меццоджорно

Меццоджорно (в переводе с итальянского — полдень) — итальянский макрорегион, который включает семь провинций: Базиликату, Кампанию, Калабрию, Апулию, Сицилию, Молизе и Абруццо. Эти провинции отличаются по уровню экономического развития и социального благополучия от остальной страны. Авторы исследования [Bigoni et al., 2016] приводят следующую статистику на начало 2010-х годов:

- ВРП на душу населения в Меццоджорно составляет 57,5% среднедушевого ВВП во всей Италии;
- безработица в Меццоджорно равна 12,6% (по всей стране — 5,3%);
- младенческая смертность на Юге Италии в полтора раза выше, чем в среднем по стране (0,41% против 0,29%);
- количество убийств на Юге Италии в два с половиной раза выше, чем в среднем по стране (1,95 чел. на 100 тыс. населения против 0,75);
- рабочие на Юге также менее квалифицированы: масштабные программы переобучения персонала, проходившие в 2011 году, показали, что в Меццоджорно такие программы дают большую отдачу и больший рост производительности именно из-за низкого начального уровня квалификации рабочей силы в регионе [Filippetti et al., 2015].

При этом различия между Севером и Югом Италии не феномен последних лет, а давно наблюдаемый факт. Как показывают данные исследования [Bianchi et al., 2011], расхождение имело место еще в середине XIX века, когда Италия стала единым государством и на севере страны началась индустриальная революция. В отличие от центральных регионов Италии, которые в прошлом

отставали от Севера, но в итоге смогли его догнать, Юг до 1950-х отставал всё сильнее и сильнее — так, в 1950 году ВРП на душу населения в Меццоджорно составлял 48% от ВРП на душу населения остальных регионов. В 1950-х, когда итальянское правительство стало проводить специальную политику по поддержке промышленности Юга, тренд изменился, и с 1959 года по 1971-й неравенство снижалось — ВРП на душу населения Юга вырос до 70% от ВРП на душу населения Севера и Центра. С 1971-го до начала 1990-х отставание Меццоджорно от северных и центральных регионов снова росло: разрыв подушевого ВРП достиг 44%. После отмены «Кассы Юга» с начала 1990-х и до кризиса 2008 года неравенство стало медленно, но сокращаться. Великая рецессия, а также итальянский долговой кризис 2012 года привели к новому росту отставания Юга, поскольку экономика Севера и Центра оказалась финансово значительно более устойчивой [Lagravinese, 2015].

Первоначальной причиной такой динамики большинство исследователей склонны считать исторические различия. Они во многом связаны с разной траекторией развития институтов на Севере и Юге Италии, о чем впервые говорится в работе [Putnam et al., 1994]. Уже в Средние века Меццоджорно отличалось от остальной страны: если на Севере и в Центре основной формой государственного устройства были торговые республики, в многочисленных городах стала складываться гражданская культура, а земля принадлежала мелким собственникам, то на Юге сохранились абсолютная монархия (а в определенные исторические периоды — иноземное владычество), малое количество городов и преобладание крупных собственников на землю. В итоге сложились два разных общества с разной институциональной средой.

Кроме того, на Юге Италии наблюдается значительно более низкий уровень доверия. Сравнительные исследования, описанные в работах [Bigoni et al., 2013; 2018], показывают, что уроженцы Юга менее склонны доверять окружающим, участвовать в коллективных действиях, а их взносы при создании общественных благ в целом ниже, чем у жителей Севера. Источником такого нежелания кооперироваться является именно уровень доверия: жители Севера и Юга демонстрируют схожие ценности общественного взаимодействия, однако среди южан распространено мнение, что их соседи не склонны кооперироваться и думают прежде всего о себе. Недостаток социального капитала в итоге приводит к менее активному экономическому взаимодействию между индивидами, что тормозит развитие. Именно с различием в уровне социального капитала авторы работы [Guiso et al., 2004] связы-

вают меньшую развитость финансовых рынков на Юге Италии, которая выражается в большей распространенности наличных денег, меньшем количестве банковских кредитов и акционерных обществ, а также большем объеме неформальных займов.

Долгое время правительство Италии не принимало никаких особенных мер по стимулированию промышленности Юга. Однако в 1950 году, озаботившись всё более усиливающимся отставанием Меццоджорно, социальной напряженностью в регионе и ростом популярности коммунистов, правительство создало отдельный фонд, который, по замыслу чиновников, должен был стать временным инструментом для восстановления инфраструктуры региона и привлечения бизнеса. Эта структура, названная «Кассой Юга», была основным проводником индустриальной политики Рима в отношении Меццоджорно на протяжении четырех десятилетий.

2. «Соборы в пустыне»: политика «Касса Юга»

Сейчас, по прошествии семидесяти лет, «Касса Юга» рассматривается как попытка создать в аграрном регионе тяжелую промышленность с нуля, однако поначалу эта политика имела несколько иной смысл. Представления о «Кассе Юга», господствовавшие во время создания этой организации, описаны в работе [Clark Carey, Carey, 1955]. Для авторов, как и для большинства специалистов того времени, Меццоджорно — «больной человек Европы» с крайне бедным населением, живущим в больших (до 10 тыс. чел.) поселениях сельского типа и занимающимся сельским хозяйством и кустарным производством. Идея стимулирования развития региона радикально не отличалась от того, что в ту эпоху делалось для поддержки стран Африки и Латинской Америки: государство заменяло собой частных инвесторов и вкладывало деньги в создание инфраструктуры и индустриализацию.

В Меццоджорно для реализации этих мер был создан отдельный временный (как тогда считало национальное правительство) орган — «Касса Юга». При этом, как отмечают авторы работы [Clark Carey, Carey, 1955], поначалу программа была направлена на поддержку традиционного пути развития Меццоджорно как крупного производителя сельскохозяйственной продукции. Сами власти в то время заявляли, что «Касса Юга» — это политика вывода экономики Меццоджорно на «предындустриальный уровень». В первые годы действия программы деньги направлялись в основном на создание сельскохозяйственной, транспортной и туристической инфраструктуры; на субсидии новым промышленным предприятиям приходилось лишь 12% всех средств фон-

да [Felice, Lepore, 2017. Р. 5]. Однако с конца 1950-х годов, когда, по мнению правительства, «предындустриальный уровень» был достигнут, именно субсидии вместе с другими антиконкурентными мерами станут для итальянского правительства основными при проведении политики развития региона.

В исследовании [Felice, Lepore, 2017] описывается новый этап деятельности «Кассы Юга» и отмечается ее эволюция в сторону большего числа прямых мер поддержки предприятий. Авторы делят эпоху существования «Кассы Юга» на несколько этапов.

1. С 1950 по 1957 годы. Основной инструмент поддержки — строительство инфраструктуры, в качестве дополнительной меры — гранты и кредиты новым предприятиям по льготным ставкам.
2. С 1957 по 1965 годы. Основной инструмент поддержки — гранты на создание новых предприятий в крупных южных агломерациях (от 20 тыс. жителей), а также кредиты на открытие новых предприятий по льготным ставкам. Инфраструктурные расходы сохраняются неизменными.
3. С 1965 по 1971 годы. Основной инструмент поддержки — гранты на создание новых крупных предприятий в южных агломерациях (от 200 тыс. жителей), субсидии новым предприятиям. В это же время государство вводит требование для всех государственных корпораций: теперь 60% их инвестиций должно быть направлено в южные регионы. Инфраструктурные расходы сокращены.
4. С 1971 по 1984 годы. Основной инструмент поддержки — инвестиции в создание новых крупных индустриальных предприятий. Выбор инвестиционных проектов, которым оказывается помощь, дискреционный: четких критериев отбора нет, выбор зачастую зависит от неформальных договоренностей с чиновниками «Кассы Юга». Сохраняется требование к государственным компаниям о норме минимальной доли инвестиций, которые идут на Юг Италии.

Как можно заметить, с годами политика «Касса Юга» приводила ко всё большему искажению конкуренции. Гранты и льготные кредиты позволяли получателям субсидий выигрывать конкуренцию у фирм, которые были более эффективными, но не поддерживались государством. Полученные деньги «создавали у компаний неправильные стимулы добиваться субсидий от “Кассы Юга”, а не заботиться о своей прибыльности» [Felice, Lepore, 2017. Р. 322], а инвестиции в проекты, отбор которых оказывался непрозрачным, привели не только к появлению неконкурентоспо-

собных предприятий, но и к разворовыванию средств — зачастую их даже не пытались реализовывать.

Оценка, которую авторы указанного исследования дают развитию Меццоджорно в период существования «Кассы Юга», крайне негативна. Если в первые годы (до начала 1970-х) политика демонстрировала умеренную эффективность, а между регионами Италии наблюдалась конвергенция, то в долгосрочном периоде она оказалась провальной: при всех потраченных на развитие региона деньгах Меццоджорно стало только сильнее отставать от остальной страны, причем именно те отрасли экономики, которым помогала «Касса Юга», в итоге показывали худшие результаты. Такое различие между ранними и поздними результатами связано с несколькими причинами. Во-первых, по мнению авторов исследования [Felice, Lepore, 2017], за время существования «Кассы Юга» сменились его сотрудники: если в начале 1950-х персонал организации состоял в основном из инженеров и проектировщиков, то к 1970-м власть над «Кассой Юга» полностью перешла к группам, которые могли направить финансовые потоки в нужную им сторону. Благодаря «своим» людям в бюрократии многие неэффективные компании получали дополнительные субсидии, за счет которых они могли держаться на плаву, не меняя ничего в производстве. Во-вторых, в начале проведения политики фокус был на создании инфраструктуры, которой в регионе было недостаточно. Эта часть программы была относительно эффективной.

Автор работы [Barca, 2001] описывает «Кассу Юга» как политику, осуществляемую целиком из Рима и не учитывающую интересы местного бизнеса и жителей региона. Вместо того, что нужно самим жителям Меццоджорно для экономической деятельности, на деньги «Кассы Юга», как утверждается в исследовании [Martinelli, 1985], были построены «соборы в пустыне» — крупные промышленные объекты, которые не способствовали развитию региона, поскольку уровень заработных плат в регионе остался низким (оказалось, что в регионе нет квалифицированной рабочей силы для этих предприятий, а капиталоемкие фирмы в большом количестве имеющейся в регионе низкоквалифицированной рабочей силы не нуждались), их собственники обычно находятся вне Меццоджорно, а их экологическое влияние на регион крайне негативно.

Нельзя при этом сказать, что для подобного рода политики история с «Кассой Юга» является исключением. По оценке [Easterly, 2001], попытки создать развитую промышленность с помощью одних только государственных инвестиций почти всегда заканчивались ничем. Одной из основных причин неудач является то обстоятельство, что новые предприятия создавались без учета наличия

покупателей производимой продукции. Заводы в Меццоджорно так же столкнулись с тем, что спроса на производимые ими товары в регионе нет (из-за слабости местной промышленности и бедности населения), а на внешних рынках у них оказались слишком сильные конкуренты (в основном из Северной Италии). Это привело к тому, что еще до закрытия программы «Касса Юга» выпуск продукции начал сокращаться. Согласно исследованию [Dunford, Greco, 2007], производство металлопродукции на государственных заводах в Меццоджорно неуклонно падало на протяжении 1980-х годов, спад прекратился лишь после их приватизации в 1990-х.

В конце 1980-х годов Италия отказалась от антиконкурентной промышленной политики в Меццоджорно. Отказ сопровождался сокращением трансфертов в южные регионы и приватизацией созданных на деньги «Кассы Юга» компаний. В работе [Barca, 2001] отмечается, что после этого никакой особой политики (за исключение борьбы с организованной преступностью) в отношении Юга со стороны Рима не проводилось, однако некоторые экономические программы, принятые в 1990-х и начале 2000-х годов для всей страны, оказались особенно эффективны именно в Меццоджорно. Одной из таких программ было стимулирование создания индустриальных районов.

3. Деньги в обмен на кооперацию: политика индустриальных районов

Говоря о развитии Южной Италии, большинство итальянских исследователей до начала 1990-х годов ставили ей в пример северо-западные регионы — Лигурию, Ломбардию и Пьемонт. Эти регионы, опирающиеся на тяжелую промышленность и инновационные производства, по сей день являются локомотивом итальянской экономики. Глядя на этот образец, идеологии политики «Касса Юга» предлагали меры, которые создали бы экономику, похожую на северную, — с преобладаем крупного бизнеса, металлургии и машиностроения. Только к концу 1980-х, когда стало очевидно, что «Касса Юга» ожиданий не оправдала, экономисты обратили внимание на то, как развивалась и смогла догнать Север по уровню дохода Третья Италия — регионы Тоскана, Эмилия-Романия, Умбрия, Венето и Фриули — Венеция-Джулия.

Подробный рассказ о том, как развивалась экономика Третьей Италии, представлен в работе [Boschma, 1999]. Автор выделяет три важные особенности региона.

1. Готовность к коллективным действиям. В Третьей Италии уровень участия в общественных организациях выше, чем

- в других регионах страны. В исследовании [Boschma, 1999] отмечается, что это проистекает из традиций общинного земледелия, которые сохранились в регионе до наших дней.
2. Локализм. В отличие от северо-западных регионов (Первой Италии) местные сообщества имеют стойкую идентичность, а местные жители более склонны взаимодействовать именно внутри родного сообщества (например, с односельчанами), а не с аутсайдерами.
 3. Распространение традиционных ремесел. Большинство маленьких городов в этих регионах имеют многовековые традиции, связанные с производством ремесленных товаров из кожи, ткани, дерева или с пищевой промышленностью.

Эти особенности повлияли на то, что в регионе сложилась модель экономического роста, не похожая на стандартный «фордистский» путь создания крупных производств. Хотя Третья Италия к 1991 году догнала по уровню развития и совокупному экспорту северные регионы, в ней не было ни большого числа корпораций, ни высокотехнологичных фирм, но были тысячи малых и средних компаний, производящих традиционные итальянские продукты, или товары *Made in Italy*⁸: одежду, изделия из кожи, мебель, посуду, продукты питания, ювелирные украшения. Секрет успеха этих фирм в том, что они действуют на рынке не по одиночке, а объединены в предпринимательскую сеть, так называемые индустриальные районы.

Автор работы [Tani, 2009], описывая структуру типичного индустриального района, отмечает следующие его характерные черты.

1. Преобладающая роль малого и среднего бизнеса. Индустриальный район состоит из нескольких десятков малых и средних компаний, находящихся в равных условиях; крупных фирм внутри района нет.
2. Процесс производства обычно разделен между фирмами: одни закупают сырье, другие специализируются на его обработке на разных стадиях, третьи занимаются дистрибуцией продукции. Некоторые компании могут участвовать в нескольких этапах производства; на большинстве из них есть конкуренция между несколькими фирмами.
3. Одновременно с конкуренцией между фирмами существует кооперация — они могут совместно закупать ресурсы или продавать готовые товары, пользоваться общей собственностью (например, логистическими центрами или центрами

⁸ Такое наименование для этой категории товаров распространено даже в италоязычной литературе, поэтому далее будет использоваться именно оно.

стандартизации). Кооперация обычно держится на неформальных договоренностях и механизме репутации; предприниматели, нарушившие имеющиеся в районе правила, лишаются всех контрагентов внутри района, а также возможности пользоваться общественными благами.

4. Все компании индустриального района привязаны к географии — они находятся либо в одном, либо в соседних населенных пунктах и производят товары, которые традиционно выпускаются в этом районе.

При фокусе на традиционных продуктах индустриальные районы являются инновационной средой. Согласно исследованию [Boschma, 1999], местные компании активно кооперируются в вопросах инноваций, обмениваясь полученными знаниями. Компании внутри района учатся на опыте друг друга, что позволяет повысить эффективность производства, при этом заимствование чужого опыта (даже если он связан с разработкой, взятой извне) не считается зазорным и воспринимается как естественный процесс.

Причина, в силу которой сети из малых фирм в Центральной Италии смогли выдержать конкуренцию с крупными корпорациями, в том, что в индустриальном районе сохранились преимущества как иерархического, так и рыночного механизмов кооперации. С одной стороны, благодаря кооперации фирмы экономят на масштабе: они могут вместе закупать ресурсы и продавать готовую продукцию, а также создавать дорогостоящую инфраструктуру, построить которую в одиночку малому предприятию не под силу. Кроме того, благодаря обмену знаниями между всеми фирмами внутри индустриального района инновационные практики быстрее распространяются и внедряются производителями. С другой стороны, за счет разделения труда между множеством компаний внутри индустриального района достигается экономия на управленческих издержках, которые были бы высоки при полностью иерархическом механизме координации. Благодаря экономии как на трансакционных, так и на трансформационных издержках продукция индустриальных районов выигрывает ценовую конкуренцию в своих сегментах.

Если индустриальные районы так эффективны, а их продукция так конкурентоспособна, почему бы тогда не создать их во всех малых городах, где нет развитой промышленности? Этим вопросом задавались и итальянские власти, но, как отмечается в исследовании [Bagnasco, 2009], попытки создать с нуля индустриальный район (в том числе и в Меццоджорно) были не очень успешными. Неудачи автор объясняет тем, что там, где районы не

сложились сами, нет ни традиций и навыков ремесленного производства, ни достаточного количества социальных связей между предпринимателями, без которых несколько не связанных друг с другом компаний не смогут превратиться в индустриальный район. Государство, предписывая создавать такие районы, не может решить эти проблемы, из-за чего искусственный индустриальный район будет мертворожденным. Однако это не значит, что политика, помогающая формированию кооперации между фирмами, невозможна. По мнению автора работы [Bagnasco, 2009], государство должно находить территории с признаками зарождения кооперации и помогать предпринимателям в создании общей инфраструктуры, выработке общих стандартов и правил функционирования.

Первой попыткой создать программу стимулирования потенциальных индустриальных районов стал закон п. 317/91, принятый парламентом Италии в 1991 году⁹. Этот закон впервые признал индустриальные районы субъектами экономической деятельности и объектами экономической политики. В качестве мер поддержки закон предписывает оплату государством расходов на строительство инфраструктуры, НИОКР, разработку стандартов производства или иные траты, которые помогут не отдельной компании (как гранты в рамках «Кассы Юга»), а всем фирмам внутри выделенной географической зоны. Для получения помощи представитель территории предлагает проект того, на что будут потрачены деньги, и региональное правительство (оператор программы в каждом регионе) должно в ходе конкурсного отбора выбрать лучшие заявки, которые получают финансирование. По закону представителями территории являются местные общественные советы, 90% членов которых являются предпринимателями, но на деле в Меццоджорно эти советы создавало (и уже само приглашало в него бизнесменов) местное самоуправление.

Хотя закон п. 317/91 действовал на территории всей Италии, особую роль он сыграл на Юге. Связано это с тем, что на Севере и в Центре Италии индустриальные районы и так уже существовали в большом количестве, тогда как в Меццоджорно к началу проведения этой политики их были единицы. Об этом говорит и официальная статистика, которая приводится в статье [Rabellotti et al., 2009]. Как отмечают авторы, за период с 1996 по 2006 годы Национальный институт статистики Италии (ISTAT) снизил оценку количества индустриальных районов по всей Италии с 199 до 156, однако их число в Меццоджорно за этот период

⁹ Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese. 05.10.1991. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1991/10/09/091G0361/sg>.

выросло с 15 до 26, причем большинство тех, что уже существовали в 1995 году, появились в начале 1990-х. Большая часть этих индустриальных районов получала помощь от государства.

Рассуждая об эффективности этого закона, стоит отметить, что первые девять лет после принятия он реализовывался слабо. Как отмечают авторы работы [Rolfo, Calabrese, 2003], хотя в самом законе было много правильных идей, многие из них не смогли заработать из-за хронического недофинансирования: большинство проектов денег так и не получило, а многие районы, которым были положены гранты, получали их с задержкой. Только в 2000 году поддержка индустриальным районам стала оказываться в полном объеме, поскольку Меццоджорно попало в программу помощи отстающим регионам Европейского союза. Суть помощи со стороны ЕС, как утверждается в работе [Baudner, Bull, 2005], осталась примерно той же, что была прописана в законе п. 317/91. Созданный в Брюсселе департамент сетевой политики сам искал районы с малыми и средними предприятиями и координировал создание проектов, необходимых этим районам для развития: обеспечение инфраструктурой, научными разработками, возврат частных инвестиций в НИОКР и общую инфраструктуру. Ключевых различий два. Во-первых, на программу выделялось больше средств, из-за чего она была более масштабной и могла охватить большее число сообществ. Во-вторых, ЕС сделал больший упор на повышение качества самоуправления районов: созданные ЕС структуры помогали местным предпринимателям формировать новые советы по управлению районами, которые и должны были принимать решения о том, как распоряжаться грантами.

При всех проблемах с реализацией программы уже в начале 1990-х годов она дала результат, и экономика Меццоджорно после пятнадцати лет отставания от остальной страны стала снова ее догонять. Хотя на это же время пришлось закрытие «Кассы Юга», приватизация государственных предприятий и серьезные антикоррупционные расследования, есть основания полагать, что программа развития индустриальных районов сыграла свою роль в этом росте. Так, еще в 1995 году автор работы [Leonardi, 1995] отмечал, что последние пять лет одновременно со стагнацией тяжелой промышленности в южной Италии наблюдается рост в секторе *Made in Italy*. При этом рост наблюдался не по всему Меццоджорно, а в провинциях Абруццо, Молизе и Апулия — именно в тех регионах, где, согласно ISTAT, располагается большинство индустриальных районов на Юге¹⁰.

¹⁰ <https://www.istat.it/it/archivio/150320>.

Более подробно о развитии индустриальных районов на Юге Италии рассказывается в исследовании [Guerrieri, Iammarino, 2007]. Авторы отмечают, что рост значимости индустриальных округов происходил по всей стране: к 2006 году на их долю приходилось 42% всего итальянского экспорта, в том числе 62% всего экспорта одежды. Однако сильнее всего положение индустриальных округов изменилось на Юге. За время реформ 1980–1990-х годов кардинально изменилась структура экспорта Меццоджорно. Если в конце 1980-х это была продукция крупных государственных предприятий в области нефтехимии и металлургии, то в конце 1990-х преобладают уже традиционные для Италии товары: текстиль, одежда, мебель, изделия из кожи, экспорт которых удвоился. Большинство этих товаров производилось в индустриальных округах. Важно, что если раньше локомотивами развития были столицы областей (Неаполь, Палермо, Таранто), то в 1990-х рост наблюдался в малых городах, многие из которых были охвачены программой поддержки индустриальных районов. Хотя Юг Италии к 2001 году по объемам экспорта по-прежнему на треть отставал от среднего показателя по стране, отставание за десятилетие сократилось. Авторы связывают это с изменением политики итальянских властей в сторону поддержки индустриальных районов.

Хотя программа оказала значимое влияние на экономику Юга Италии, нельзя сказать, что эта политика была полностью успешной. Так, автор исследования [Cusimano, 2014] использует естественный эксперимент, наблюдаемый в Меццоджорно, когда в одних районах фирмы получали помощь в виде субсидий, а в других — нет. В результате оказалось, что у тех фирм, которым государство вернуло инвестиции, объем продаж вырос сильнее, а в регионах, где они находятся, безработица ниже. Однако, как подчеркивается в другой статье того же автора и его коллег [Cusimano et al., 2015], частично данный эффект объясняется самоотбором: изначально в этой программе участвовали компании, более готовые инвестировать в исследовательские разработки, а такие компании склонны более динамично развиваться.

Более того, в другом исследовании того же коллектива авторов [Cusimano et al., 2016] в ходе анализа эффективности инвестиций в создание в индустриальных районах инфраструктуры отмечается, что эта мера оказалась эффективной на уровне фирм внутри района (выросли выручка и занятость), однако на уровне макрорегиона эффект оказался слабым, а в туристических регионах, где качество инфраструктуры критически важно для успешности бизнеса, его не было вообще. По мнению авторов, это связано с тем, что помощь одним фирмам и отказ в помощи

другим привели к тому, что совокупный спрос перетек от фирм, не получивших поддержку, к тем, которые поддержку получили и смогли за ее счет повысить свою эффективность. Особенно остро это проявилось в туристическом секторе: Южная Италия в годы проведения политики не прилагала серьезных усилий для привлечения отдыхающих, поэтому туристический поток остался прежним. Создание инфраструктуры привело лишь к перераспределению уже имеющихся туристов: они поехали в те уголки Меццоджорно, где на деньги программы территориального развития была построена инфраструктура, и перестали приезжать туда, где государство денег не выделяло. Таким образом, результат говорит о том, что экономический рост в районах, получающих помощь, не способен запустить такой же сильный рост по соседству. Более того, политика поддержки промышленных районов может иметь антиконкурентные последствия: хотя она распространяется на все фирмы внутри района, из-за чего ни один производитель внутри района не получает необоснованного преимущества, она может исказить конкурентную среду на уровне макрорегиона, ставя фирмы вне районов в менее выгодное положение. Впрочем, в сравнении с «Кассой Юга» программа развития промышленных районов давала меньший негативный эффект, связанный с антиконкуренцией, поскольку, во-первых, конкуренция между фирмами внутри района никак мерами поддержки не искажалась, а во-вторых, выплаты были единовременными и создавали стимулы у фирм постоянно рассчитывать на помощь государства.

В целом по прошествии двадцати пяти лет с момента поворота промышленной политики на Юге Италии в сторону поддержки промышленных районов можно сказать, что такая форма организации производства смогла прижиться в Меццоджорно. Этому не помешал даже спад темпов роста итальянской экономики, а также трансформация промышленных районов по всей остальной стране в иные формы производства. При этом кризисы 2008 и 2012 годов ударили по промышленным районам Меццоджорно в последнюю очередь: как показывает исследование [Cainelli et al., 2018], доля компаний, которые пережили мировой кризис и долговой кризис 2012 года в Италии, выше в промышленных районах, чем среди фирм-одиночек. Это, по мнению авторов, связано с тем, что внутри районов есть механизмы поддержки, которые, с одной стороны, помогают фирмам сохраниться на плаву, а с другой — не дают неэффективным фирмам самоустраниться с рынка. Хотя в будущем это может привести к тем же проблемам, с которыми столкнулась тяжелая промышленность Юга, сейчас, когда итальянская экономика снова переживает спад, в краткосрочном

периоде именно индустриальные районы оказались наиболее стабильной и устойчивой формой экономического устройства.

4. Итальянские уроки для промышленной политики на Северном Кавказе

Итальянский опыт стимулирования развития отстающих регионов позволяет сделать вывод, что антиконкурентная политика, направленная на поддержку отдельных крупных компаний, способна показывать неплохие результаты в краткосрочной перспективе, но в долгосрочной не помогает избавиться от межрегионального неравенства и создать устойчиво развивающуюся экономику. В то же время смешанная политика, сочетающая меры, стимулирующие и сдерживающие конкуренцию, может давать стабильно положительные результаты, пусть, как в случае политики поддержки индустриальных округов, эффект от нее не будет грандиозным. Но что это значит для Северного Кавказа?

Для ответа на этот вопрос стоит внимательно изучить принципы работы КРСК — одного из основных инструментов промышленной политики федерального центра в отношении российского макрорегиона. Согласно Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года, основная задача КРСК — поддержка перспективных и социально значимых инвестиционных проектов в регионе путем их совместного финансирования, а также планирование таких проектов на будущее¹¹. Проекты отбираются в ходе конкурсного отбора (каждой заявке выставляются баллы на основании нескольких критериев), лучшие из них получают инвестиции со стороны государства в обмен на часть акций компании, а также помощь в поисках сторонних инвесторов и продвижении продукции. При достижении достаточного уровня развития фирмы корпорация выходит из компании, продавая свои акции и реинвестируя деньги в новые проекты.

Однако в реальности картина деятельности КРСК не настолько радужная. Во-первых, принцип отбора лучших, судя по всему, не реализован. Как утверждает Счетная палата, «проверка показала, что в Корпорации отсутствовал налаженный механизм, который бы позволял отбирать и предлагать к реализации инвестиционные проекты»¹². Это говорит о том, что объективного критерия отбора проектов нет, поэтому инвестиции могут уходить бесперспективным проектам. Во-вторых, КРСК не так активно, как пла-

¹¹ <http://krskfo.ru/strategiya-razvitiya/2025-plan/>.

¹² Счетная палата признала... http://audit.gov.ru/press_center/news/35368.

нировалось государством, участвует в инвестиционных проектах на Северном Кавказе. Несмотря на большой объем выделяемых государством финансовых средств, корпорация недостаточно активно совершает инвестиции: за семь лет — в одиннадцать объектов (из них пять — в Ставропольском крае), хотя только в 2018 году в корпорацию пришло около ста заявок. Более того, даже проекты, получившие деньги, оказались не очень успешны: лишь семь из них реализованы до конца (в том числе три — в Ставрополье). Часть из них не показывает ожидаемых экономических результатов; согласно бюллетеню Счетной палаты, одна из компаний, которая должна была заниматься переработкой сои, смогла принести прибыль корпорации лишь за счет вложения в иностранную валюту во время колебаний курса рубля¹³. Само же производство так и не вышло на проектную мощность, и вместо 20 га соей было засажено лишь 7 га земли. По поводу другого проекта — экспоцентра около аэропорта Кавминвод аудиторы Счетной палаты считают, что «актуальные бизнес-план и финансовая модель проекта отсутствуют, перспективы использования МВЦ не определены. Об окупаемости проекта речь даже не идет»¹⁴. Хотя остальные пять проектов смогли успешно запуститься, а некоторые (например, проект Irrico в Ставрополье) — даже оказаться прибыльными для КРСК, значимого влияния на развитие региона они не оказали.

В нынешнем виде КРСК, скорее, напоминает «Кассу Юга» периода 1950-х, когда она была относительно эффективной: корпорация в основном поддерживает предприятия «предындустриального уровня» (сельскохозяйственные комплексы и пищекомбинаты), учитывается специализация региона на сельском хозяйстве. Однако уже сейчас проявляются общие негативные черты, характерные как для КРСК, так и для «Кассы Юга».

1. Основным инструментом промышленной политики служили государственные инвестиции в крупные промышленные проекты, а также деньги, выделенные на создание государственных предприятий (крупнейший проект КРСК — инвестиции в государственный медицинский кластер в Карачаево-Черкесии). Опыт Италии показал, что подобная антиконкурентная политика может привести к созданию не «национальных чемпионов», двигающих экономику вперед, а «соборов в пустыне», которые никак не помогают развитию региона.

¹³ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2019. № 1(253). С. 207. <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/#937>.

¹⁴ Счетная палата признала... http://audit.gov.ru/press_center/news/35368.

2. Распределение денег шло непрозрачно, по неясным критериям, что могло привести к тому, что преимущества в виде государственной помощи получили те, кто не смог бы без этой поддержки удержаться на рынке.
3. Некоторые проекты КРСК (например, всё тот же медицинский кластер в Карачаево-Черкесии) создаются в чистом поле (в случае медицинского кластера — в буквальном смысле), без учета того, есть ли в районе рабочая сила с подходящими компетенциями и спрос на продукцию. Реализация подобного рода проектов рискует привести к появлению «соборов в пустыне», но уже среди Кавказских гор.

Поэтому расширение антиконкурентной политики и рост объема инвестиций, выделяемых КРСК новым предприятиям, могут не дать того эффекта, что ожидают федеральные власти. Вместо новых промышленных гигантов и инновационных центров в регионе скорее возникнут компании, чья бизнес-модель будет зависеть от дотаций из бюджета и чье существование не способствует экономическому росту.

В то же время идея переноса опыта поддержки зарождающихся индустриальных районов из Меццоджорно на Северный Кавказ может оказаться успешной. Оба региона до проведения активной государственной политики имели схожую структуру экономики (почти полное отсутствие крупной промышленности при значительной доле пищевой продукции и традиционных товаров), а также низкое качество институциональной среды. Это означает, что рецепты, подошедшие для Южной Италии, могут быть успешны и в СКФО.

Более того, по некоторым характеристикам, необходимым для формирования индустриальных районов, Северный Кавказ скорее похож даже не на Меццоджорно, а на Третью Италию, где индустриальные районы помогли региону почти догнать индустриально развитые части страны. Так, Фабрицио Барча [Barca, 2001] отмечает, что для формирования индустриальных районов необходимо доверие между людьми, иначе неформальное взаимодействие между ними будет затруднено, и в качестве главного препятствия для формирования индустриальных районов в Меццоджорно называет недоверие. Однако на Северном Кавказе социальный капитал пусть и незначителен, но выше, чем на Юге Италии; более того, согласно опросу *European Values Survey* 2008 года, как в Центре Италии, так и на Юге России одинаковая доля респондентов — 34% — заявили о том, что большинству лю-

дей можно доверять¹⁵. Кроме того, в отличие от Юга Италии, на Северном Кавказе, как и в Третьей Италии, земля традиционно принадлежит общинам, а не крупным собственникам, что в теории может трансформироваться в наличие навыков кооперации с соседними предпринимателями. Хотя в основном Северный Кавказ скорее ближе к Меццоджорно, названные особенности позволяют с оптимизмом смотреть на меры, направленные на развитие индустриальных районов.

Успешная политика поддержки индустриальных районов невозможна в чистом поле — необходимо, чтобы предпринимательская среда, в которой район может сформироваться, уже существовала. Хотя работа по идентификации потенциальных индустриальных районов на Северном Кавказе еще не проводилась, уже сейчас можно говорить о наличии в некоторых поселениях региона либо традиций производства определенного товара, либо имеющей место в настоящем или прошлом артельной кооперации. Так, производственная кооперация, напоминающая индустриальные районы, наблюдается внутри ювелирного бизнеса в Кубачах (Дагестан) и на горнолыжных курортах Домбай (Карачаево-Черкесия) и Эльбрус (Кабардино-Балкария); история артельной кооперации есть во многих ремесленных поселениях, например в Балхаре (Дагестан), многие кавказские села имеют налаженные каналы сбыта конкретного сельскохозяйственного товара, например Леваши (Дагестан). Хотя одни только эти характеристики не говорят о том, что в этих местах уже есть все условия для формирования индустриального района, они являются сигналом, что подобные структуры экономического производства там могут зародиться.

Меры стимулирования развития индустриальных районов должны включать поиск муниципалитетов, в которых имеются стартовые условия для формирования предпринимательской сети, переговоры с местными властями или представителями предпринимательского сообщества по поводу необходимой инфраструктуры для развития всего индустриального района, а также выделение на нее должного финансирования. Такого рода политика может привести к увеличению конкурентоспособности продукции этих поселений. Глядя на итальянский опыт, стоит учитывать эффект влияния политики на конкурентную среду и при выборе мер ориентироваться не только на то, насколько они будут создавать условия для появления новых предприятий и расширения старых, но и на то, насколько эти меры ставят существующие предприятия в более выигрышное положение по сравнению с со-

¹⁵ <https://europeanvaluesstudy.eu/methodology-data-documentation/previous-surveys-1981-2008/survey-2008/data-and-documentation-survey-2008/>.

седями и какой урон они могут нанести производителям из соседних поселений, где помощь не получают.

Заключение

Подведем итоги. Опыт экономического развития Юга Италии показывает, что выработать подходящую политику для борьбы с межрегиональным неравенством крайне непросто. Об этом говорит хотя бы тот факт, что после применения всех возможных способов стимулирования экономического роста (от создания базовой инфраструктуры до строительства с нуля промышленных гигантов) Меццоджорно по-прежнему отстает от остальной Италии, а экономика региона продемонстрировала неустойчивость во время великой рецессии. Однако некоторые меры всё же дали положительные результаты, прежде всего те, что рассчитаны на поддержку не конкретной фирмы, а сразу всех предпринимателей в одной географической зоне. В то же время антиконкурентная политика выдачи субсидий и грантов отдельным компаниям была относительно успешной в краткосрочной перспективе, но в итоге привела к еще большему отставанию региона.

Говоря о Северном Кавказе, стоит отметить, что эффективность текущей политики в регионе оценивать рано — прошло еще немного времени, да и помощь от государства получило слишком малое число компаний, чтобы они могли оказать значительное влияние на экономику региона. Однако пример использования схожей политики в Италии говорит о том, что даже при более активной инвестиционной деятельности КРСК отдача от нее, скорее всего, будет не очень высокой. Однако неясно, насколько применима в регионе более успешная на итальянской почве политика поддержки промышленных районов, — как уже отмечалось, создание такой формы организации производства с нуля невозможно. Хотя существуют признаки того, что в некоторых городах и селах возможна кооперация между компаниями, действующими в одной отрасли, пока непонятно, насколько в северокавказских поселениях подходящее для формирования полноценного промышленного района экономическое и общественное устройство. Более подробное изучение территорий, где есть предпосылки для формирования промышленных районов, может быть хорошей темой для будущих исследований.

Литература

1. Стародубровская И. В. Северный Кавказ: модернизационный вызов. М.: Дело, 2014.
2. Ха Е. Р., Энеева М. Северному Кавказу нужны не деньги, а институциональные реформы // Общество и экономика. 2010. № 10–11. С. 184–199.

3. *Bagnasco A.* The Governance of Industrial Districts // *A Handbook of Industrial District* / G. Becattini, M. Bellandi, L. De Propris (eds.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.
4. *Barca F.* New Trends and the Policy Shift in the Italian Mezzogiorno // *Daedalus*. 2001. Vol. 130. No 2. P. 93–113.
5. *Baudner J., Bull M.* European Policies and Domestic Reform: A Case Study of Structural Fund Management in Italy // *Journal of Southern Europe and the Balkans*. 2005. Vol. 7. No 3. P. 299–314.
6. *Bianchi L., Miotti D., Padovani R., Pellegrini G.* 150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche // *Rivista Economia del Mezzogiorno*. 2011. Vol. 25. P. 449–516.
7. *Bigoni M., Bortolotti S., Casari M., Gambetta D., Pancotto E.* Amoral Familism, Social Capital, or Trust? The Behavioural Foundations of the Italian North–South Divide // *The Economic Journal*. 2016. Vol. 126. No 594. P. 1318–1341.
8. *Bigoni M., Bortolotti S., Casari M., Gambetta D.* At the Root of the North–South Cooperation Gap in Italy: Preferences or Beliefs? // *The Economic Journal*. 2018. Vol. 129. No 618. P. 1139–1152.
9. *Bigoni M., Bortolotti S., Casari M., Gambetta D., Pancotto E.* Cooperation Hidden Frontiers: The Behavioral Foundations of the Italian North–South Divide. Università di Bologna. Department of Economics. Quaderni DSE Working Paper No 882. 2013. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2267266.
10. *Boschma R.* Culture of “Trust” and Regional Development: An Empirical Analysis of Third Italy. 1999. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/114191/1/ERSA1999_a009.pdf.
11. *Cainelli G., Giannini V., Iacobucci D.* Agglomeration, Networking and the Great Recession // *Regional Studies*. 2018. Vol. 53. No 7. P. 1–12.
12. *Clark Carey J. P., Carey A. G.* The South of Italy and the Cassa per il Mezzogiorno // *The Western Political Quarterly*. 1955. Vol. 8. No 4. P. 569–588.
13. *Cusimano A.* La valutazione ex-post dei progetti integrati territoriali: un’analisi econometrica. University of Palermo Institutional Repository. IRIS UniPA. 2014. <https://iris.unipa.it/handle/10447/90784>.
14. *Cusimano A., Barde S., Mazzola F.* Selection bias, incentivi alle imprese e sviluppo locale: una valutazione ex-post // *Scienze regionali*. 2015. Vol. 14. No 3. P. 103–128.
15. *Cusimano A., Barde S., Mazzola F.* Un’analisi controfattuale degli incentivi agli investimenti infrastrutturali per lo sviluppo locale: il caso dei PIT // *Le regioni europee. Politiche per la coesione e strategie per la competitività*. Milano: FrancoAngeli, 2016. P. 129–146.
16. *Demidova O., Marelli E., Signorelli M.* Youth Labour Market Performances in the Russian and Italian Regions // *Economic Systems*. 2015. Vol. 39. No 1. P. 43–58.
17. *Dunford M., Greco L.* Geographies of Growth, Decline and Restructuring: The Rise and Fall (Privatization) of the State-Owned Steel Sector and the Trajectories of Steel Localities in the Italian Mezzogiorno // *European Urban and Regional Studies*. 2007. Vol. 14. No 1. P. 27–53.
18. *Easterly W.* The Elusive Quest for Growth: Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
19. *Felice E., Lepore A.* State Intervention and Economic Growth in Southern Italy: The Rise and Fall of the “Cassa per il Mezzogiorno” (1950–1986) // *Business History*. 2017. Vol. 59. No 3. P. 319–341.
20. *Filippetti A., Guy F., Iammarino S.* Does Training Help in Times of Crisis? Training in Employment in Northern and Southern Italy. University of London. Birkbeck College. CIMR Research Working Paper Series. No 28. 2015. <https://eprints.bbk.ac.uk/18453/>.
21. *Guerrieri P., Iammarino S.* Dynamics of Export Specialization in the Regions of the Italian Mezzogiorno: Persistence and Change // *Regional Studies*. 2007. Vol. 41. No 3. P. 933–948.
22. *Guiso L., Sapienza P., Zingales L.* The Role of Social Capital in Financial Development // *American Economic Review*. 2004. Vol. 94. No 3. P. 526–556.
23. *Lagravinese R.* Economic Crisis and Rising Gaps North–South: Evidence from the Italian Regions // *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2015. Vol. 8. No 2. P. 331–342.

24. *Leonardi R.* Regional Development in Italy: Social Capital and the Mezzogiorno // *Oxford Review of Economic Policy*. 1995. Vol. 11. No 2. P. 165–179.
25. *Martinelli F.* Public Policy and Industrial Development in Southern Italy: Anatomy of a Dependent Industry // *International Journal of Urban and Regional Research*. 1985. Vol. 9. No 1. P. 47–81.
26. *Putnam R., Leonardi R., Nanetti R.* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
27. *Rabellotti R., Carabelli A., Hirsch G.* Italian Industrial Districts on the Move: Where Are They Going? // *European Planning Studies*. 2009. Vol. 17. No 1. P. 19–41.
28. *Rolfo S., Calabrese G.* Traditional SMEs and Innovation: The Role of the Industrial Policy in Italy // *Entrepreneurship and Regional Development*. 2003. Vol. 15. No 3. P. 253–271.
29. *Tani P.* Flow-Fund Model, Decomposability of the Production Process and the Structure of an Industrial District // *A Handbook of Industrial Districts* / G. Becattini, M. Bellandi, L. De Propris (eds.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

Ekonomicheskaya Politika, 2020, vol. 15, no. 1, pp. 136–159

Daniil A. SITKEVICH. Gaidar Institute for Economic Policy (3–5, Gazetnyy per., Moscow, 125009, Russian Federation); Economic Faculty, Lomonosov Moscow State University (1–46, Leninskie Gory, GSP-1, Moscow, 119991, Russian Federation).
E-mail: Sitkevich@iep.ru

Industrial Policy in Underdeveloped Regions: Lessons from Mezzogiorno

Abstract

Nowadays many countries are trying to solve the problem of regional inequality, and Russia is one of them. Russian policy against underdevelopment of some federal subjects includes special industrial policy for the North Caucasus, the least industrialized part of Russia. This article aims to evaluate the prospects of this policy by comparing it with the measures taken by the Italian government to stimulate economic growth in Mezzogiorno. The findings reveal that Italian authorities at first established anticompetitive industrial policy of “Cassa del Mezzogiorno”, but then changed it to a mixed policy of supporting industrial districts. I show that “Cassa del Mezzogiorno” policy of grants and subsidies for new heavy industry enterprises did not reach its goal of reducing regional inequality, as it distorted the incentives for the local businessmen. At the same time, supporting new industrial districts by creating an infrastructure needed by all the firms inside the district was more effective, even though the effect was significant only for the territories which received this aid. Comparing the current industrial policy in the North Caucasus with Italian examples, one can observe that the activity of the North Caucasus Development Corporation is close to the efforts of “Cassa del Mezzogiorno” and it risks being as inefficient. At the same time, mixed industrial policy such as the Italian one, in my opinion, may be more successful, as some preconditions of industrial district formation may be observed in several localities of the North Caucasus.

Keywords: industrial policy, regional inequality, Italian economy, Cassa del Mezzogiorno, industrial districts, economic development of the North Caucasus.

JEL: L52, O25, R58.

References

1. Starodubrovskaya I. V. *Severnnyy Kavkaz: modernizatsionnyy vyzov [North Caucasus: Modernization Challenge]*. Moscow, Delo, 2014.
2. Kha E. R., Eneeva M. Severnomu Kavkazu nuzhny ne den'gi, a institutsional'nye reformy [North Caucasus Needs Institutional Reforms, Not Money]. *Obshchestvo i ekonomika [Society and Economy]*, 2010, no. 10-11, pp. 184-199.
3. Bagnasco A. The Governance of Industrial Districts. In: Becattini G., Bellandi M., De Propris L. (eds.). *A Handbook of Industrial District*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009.
4. Barca F. New Trends and the Policy Shift in the Italian Mezzogiorno. *Daedalus*, 2001, vol. 130, no. 2, pp. 93-113.
5. Baudner J., Bull M. European Policies and Domestic Reform: A Case Study of Structural Fund Management in Italy. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2005, vol. 7, no. 3, pp. 299-314.
6. Bianchi L., Miotti D., Padovani R., Pellegrini G. 150 anni di crescita, 150 anni di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche. *Rivista Economia del Mezzogiorno*, 2011, vol. 25, pp. 449-516.
7. Bigoni M., Bortolotti S., Casari M., Gambetta D., Pancotto E. Amoral Familism, Social Capital, or Trust? The Behavioural Foundations of the Italian North-South Divide. *The Economic Journal*, 2016, vol. 126, no. 594, pp. 1318-1341.
8. Bigoni M., Bortolotti S., Casari M., Gambetta D. At the Root of the North-South Cooperation Gap in Italy: Preferences or Beliefs? *The Economic Journal*, 2018, vol. 129, no. 618, pp. 1139-1152.
9. Bigoni M., Bortolotti S., Casari M., Gambetta D., Pancotto E. Cooperation Hidden Frontiers: The Behavioral Foundations of the Italian North-South Divide. Università di Bologna, Department of Economics, *Quaderni DSE Working Paper*, no. 882, 2013. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2267266.
10. Boschma R. *Culture of "Trust" and Regional Development: An Empirical Analysis of Third Italy*. 1999. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/114191/1/ERSA1999_a009.pdf.
11. Cainelli G., Giannini V., Iacobucci D. Agglomeration, Networking and the Great Recession. *Regional Studies*, 2018, vol. 53, no. 7, pp. 1-12.
12. Clark Carey J. P., Carey A. G. The South of Italy and the Cassa per il Mezzogiorno. *The Western Political Quarterly*, 1955, vol. 8, no. 4, pp. 569-588.
13. Cusimano A. *La valutazione ex-post dei progetti integrati territoriali: un'analisi econometrica*. University of Palermo Institutional Repository, IRIS UniPA, 2014. <https://iris.unipa.it/handle/10447/90784>.
14. Cusimano A., Barde S., Mazzola F. Selection bias, incentivi alle imprese e sviluppo locale: una valutazione ex-post. *Scienze regionali*, 2015, vol. 14, no. 3, pp. 103-128.
15. Cusimano A., Barde S., Mazzola F. Un'analisi controfattuale degli incentivi agli investimenti infrastrutturali per lo sviluppo locale: il caso dei PIT. In: *Le regioni europee. Politiche per la coesione e strategie per la competitività*. Milano, FrancoAngeli, 2016, pp. 129-146.
16. Demidova O., Marelli E., Signorelli M. Youth Labour Market Performances in the Russian and Italian Regions. *Economic Systems*, 2015, vol. 39, no. 1, pp. 43-58.
17. Dunford M., Greco L. Geographies of Growth, Decline and Restructuring: The Rise and Fall (Privatization) of the State-Owned Steel Sector and the Trajectories of Steel Localities in the Italian Mezzogiorno. *European Urban and Regional Studies*, 2007, vol. 14, no. 1, pp. 27-53.
18. Easterly W. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA, MIT Press, 2001.
19. Felice E., Lepore A. State Intervention and Economic Growth in Southern Italy: The Rise and Fall of the "Cassa per il Mezzogiorno" (1950-1986). *Business History*, 2017, vol. 59, no. 3, pp. 319-341.

20. Filippetti A., Guy F., Iammarino S. Does Training Help in Times of Crisis? Training in Employment in Northern and Southern Italy. University of London, Birkbeck College. *CIMR Research Working Paper Series*, no. 28, 2015. <https://eprints.bbk.ac.uk/18453/>.
21. Guerrieri P., Iammarino S. Dynamics of Export Specialization in the Regions of the Italian Mezzogiorno: Persistence and Change. *Regional Studies*, 2007, vol. 41, no. 3, pp. 933-948.
22. Guiso L., Sapienza P., Zingales L. The Role of Social Capital in Financial Development. *American Economic Review*, 2004, vol. 94, no. 3, pp. 526-556.
23. Lagravinese R. Economic Crisis and Rising Gaps North-South: Evidence from the Italian Regions. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2015, vol. 8, no. 2, pp. 331-342.
24. Leonardi R. Regional Development in Italy: Social Capital and the Mezzogiorno. *Oxford Review of Economic Policy*, 1995, vol. 11, no. 2, pp. 165-179.
25. Martinelli F. Public Policy and Industrial Development in Southern Italy: Anatomy of a Dependent Industry. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1985, vol. 9, no. 1, pp. 47-81.
26. Putnam R., Leonardi R., Nanetti R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993.
27. Rabellotti R., Carabelli A., Hirsch G. Italian Industrial Districts on the Move: Where Are They Going? *European Planning Studies*, 2009, vol. 17, no. 1, pp. 19-41.
28. Rolfo S., Calabrese G. Traditional SMEs and Innovation: The Role of the Industrial Policy in Italy. *Entrepreneurship and Regional Development*, 2003, vol. 15, no. 3, pp. 253-271.
29. Tani P. Flow-Fund Model, Decomposability of the Production Process and the Structure of an Industrial District. In: Becattini G., Bellandi M., De Propriis L. (eds.). *A Handbook of Industrial Districts*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009.