

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ: МИФЫ И РЕАЛИИ ВЫРАВНИВАНИЯ

Зубаревич Н.В., д. г. н., директор региональных программ Независимого института социальной политики, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова

Проблема регионального неравенства есть везде, но в России она сильно политизирована. Следует различать неравенство экономическое и социальное, хотя они связаны между собой. Для первого фундаментальной причиной является концентрация экономической деятельности в местах, обладающих преимуществами, позволяющими снижать издержки бизнеса. В России быстрее растут крупнейшие агломерации, ресурсно-экспортные и приморские регионы на путях мировой торговли. Регионы, не обладающие конкурентными преимуществами, отстают даже при значительной помощи государства. Уровень экономического неравенства в России схож с уровнем крупных стран догоняющего развития.

В отличие от экономического, снижение социального неравенства возможно. В развитых странах Европы важнейшим механизмом стала не региональная, а эффективная социальная политика государства: выравнивание доходов населения с помощью адресных социальных трансфертов, инвестиции в человеческий капитал. В России пока сокращаются только региональные различия в легальной заработной плате и, намного медленнее, в душевых доходах населения. Выравнивающий эффект социальных трансфертов неочевиден из-за доминирования в них пенсий. Основную роль в выравнивании играет повышение оплаты труда в бюджетной сфере. Для некоторых социальных индикаторов устойчивой тенденции нет, а региональные различия в занятости и продолжительности жизни, отражающей развитие человеческого капитала, растут.

Для смягчения социального неравенства регионов нужны два условия: достаточно высокий уровень экономического развития страны и эффективная социальная политика государства. В России, помимо отсутствия такой политики, есть фундаментальный барьер — сильные территориальные различия качества населения и степени модернизации образа жизни.

ЧТО НУЖНО И МОЖНО ВЫРАВНИВАТЬ?

Проблема регионального неравенства в России не сходит с повестки дня. Как правило, ее контуры чрезвычайно широки и размыты, но общий императив неизменен — нужно выравнивать. В качестве аргумента чаще всего приводятся огромные региональные различия душевого валового регионального продукта (ВРП). Максимальная из известных автору оценок недавно представлена в одном из готовящихся законопроектов Госдумы, и она составляет 86 раз. Нетрудно подсчитать, откуда взялись эти данные: если сопоставить душевой ВРП нефтедобывающего Ненецкого автономного округа с населением 42 тыс. жителей и слаборазвитой Республики Ингушетия с теневой экономикой, которую невозможно измерить статистически, то в 2006 г. это соотношение составляло 81 раз.

Безусловно, статистика может все, но лучше подойти к проблеме неравенства более ответственно — в частности, измерять корректно. В России величина всех трех измерителей стоимости жизни (потребительской корзины, прожиточного

минимума и фиксированного набора товаров и услуг) по регионам различается в 3,0–3,5 раза, поэтому нельзя без корректировки проводить региональные сравнения любых стоимостных показателей. Такая корректировка на ценовые различия сокращает разрыв душевого ВРП Ненецкого округа и Ингушетии вдвое — до 40–45 раз в последние годы. Желательно также учитывать размер и отраслевую специфику регионов, открытость их экономик (произведенный продукт далеко не всегда потребляется в самом регионе), масштабы налогового изъятия нефтяной ренты в федеральный бюджет и т. д. При более корректных оценках становится понятно, что российское неравенство отнюдь не феноменально. Схожие, а порой и более сильные различия имеют и другие крупные страны догоняющего развития — Китай, Бразилия и т. д. Но сравнивать себя с этими странами в России не принято, мы ориентируемся на развитый мир и региональную политику Евросоюза (ЕС), по стандартам которого финансовую помощь получают страны и регионы с уровнем внутреннего валового продукта (ВВП) менее 75% от среднего по ЕС.

Методические погрешности в измерении региональных различий, приводящие к переоценке их размеров и создающие фантом уникальности России, как и привычка равняться на Европу, резко отличающуюся уровнем развития, более освоенной и плотно заселенной территорией и намного более густой сетью городов, — только малая часть проблемы оценки и понимания природы пространственного неравенства. Намного важнее разобраться, о каком неравенстве идет речь и что необходимо выравнивать.

Крайне важно различать неравенство экономическое и социальное, хотя они связаны между собой. В первом случае фундаментальной причиной является давно изученный в региональной экономике процесс концентрации экономической деятельности в тех местах, которые обладают преимуществами, позволяющими снижать издержки бизнеса. Среди таких преимуществ теоретик «новой экономической географии» П. Кругман [Krugman, 1991] выделил факторы «первой природы» (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение) и факторы «второй природы» (агломерационный эффект, высокий человеческий капитал, лучшая институциональная среда), которые более связаны с деятельностью общества. Как показывают исследования Всемирного банка, которые готовятся к публикации в Мировом докладе 2009 г., посвященном пространственному развитию¹, тенденции территориальной концентрации экономики характерны для всех стран мира независимо от уровня их развития. Разница только в том, что в развитых странах, уже ориентированных на факторы «второй природы», темпы роста региональных экономических различий невелики, их пик пришелся на начало XX в. Но Россия пока к таким странам не относится, а в группе стран догоняющего развития экономическое неравенство регионов быстро растет, повторяя тренд Западной Европы столетней давности.

Экономическая история показывает, что преимущества, особенно «первой природы», не являются вечными и незыблемыми. Упрощая, можно сказать, что в раннеиндустриальную эпоху важнейшими факторами развития были обеспеченность природными ресурсами и географическое положение, а в постиндустриальную — человеческий капитал и институты. Поскольку роль тех или иных факторов со временем меняется (например, снижается значимость природных ресурсов), лидерами становятся другие территории с иным набором преимуществ. Множество исследований — от классиков «центр-периферийной» теории Дж. Фридмана, Ф. Броделя и П. Валлерстайна до современных работ по региональной экономике и экономической географии

¹ На момент написания статьи было проведено только обсуждение отдельных глав Доклада, количественные результаты исследований в виде графиков и таблиц остаются конфиденциальной информацией, ссылки на них не разрешены. Доклад будет издан в начале 2009 г.

П. Кругмана, М. Фуджита, А. Трейвиша и др. — показывают, что экономическое неравенство остается, меняется только его география.

Помимо смены ведущих центров роста, происходит и диффузия (расширение) зон роста вокруг существующих центров, особенно от крупных агломераций на соседние территории. В докладе Мирового банка показано, что этот процесс достаточно широко идет в мире. Аналогичные, хотя и менее очевидные результаты для России были получены в готовящемся к публикации исследовании ЦЭФИР, посвященном развитию регионов, соседствующих с регионами — экономическими лидерами. Как показало исследование А. Трейвиша, Т. Нефедовой и А. Махровой (2008), наиболее явно эта тенденция видна на примере постепенного расширения зоны роста Московской столичной агломерации. В то же время влияние богатого нефтегазодобывающего Ханты-Мансийского автономного округа на развитие соседних регионов минимально, разве что на «материнскую» Тюменскую область, в которую округ перечисляет часть налогов.

В целом в современной России очевидно работают три вида преимуществ — агломерационный эффект (экономия на масштабе), обеспеченность минеральными ресурсами, востребованными мировым рынком, и, в меньшей степени, выгодное положение на основных путях мировой торговли, преимущественно приморское. Эти преимущества проявляются в опережающем росте обладающих ими территорий: крупнейших агломераций федеральных городов, нефтегазовых и металлургических регионов, а в 2000-е гг. — южных и западных приморских регионов. Как следствие, экономическое неравенство регионов растет.

Возникает вопрос: если во всем мире не удастся сглаживать пространственное экономическое неравенство, формирующееся под воздействием объективных преимуществ, насколько это возможно в России? Попытки идти своим путем у нас уже были. Эти и ускоренная индустриализация слаборазвитых республик, которая обернулась в 1990-е гг. катастрофическим спадом их неконкурентоспособного промышленного производства — в 4–6 раз по сравнению с 1990 г. До сих пор эти республики восстановили не более 40–50% производства от уровня 1990 г., а некоторые (Ингушетия, Калмыкия и др.) фактически деиндустриализовались. Еще один пример — советское освоение природных ресурсов севера и востока страны, но с масштабным заселением малопригодной для жизни территории и высокими экономическими издержками, которые стали очевидными при переходе к рыночной экономике. Платой оказалась массовая миграция из северных и восточных регионов в 1990-е гг., не прекратившаяся до сих пор.

Судя по заявленной недавно политике «нового освоения Сибири и Дальнего Востока»², этот негативный опыт уже забыт. Возрождаются и попытки ускорить экономический рост слаборазвитых регионов путем значительного увеличения государственных инвестиций в экономику и добровольно-принудительного привлечения инвестиций крупного российского бизнеса. В этой политике пока больше слов, чем дел, судя по статистике инвестиций: их душевой объем в республиках Северного Кавказа и в большинстве восточных регионов все еще в 2–5 раз ниже среднего по стране (с корректировкой на уровень цен в регионах). Однако сам подход говорит о том, что законы региональной экономики непопулярны или малоизвестны в коридорах власти. В то же время реально идущий процесс расширения зоны роста Московской агломерации на соседние области Центрального федерального округа сдерживается слабым развитием энергетической и транспортной инфраструктуры, которая помогает сократить

² Раздел «Пространственное развитие» в «Стратегии долгосрочного развития до 2020 года», подготовленный Минрегионом в 2006 г.

экономическое расстояние, плохими институтами в сфере землепользования. А ведь все эти проблемы — прямая зона ответственности государства.

Все сказанное выше вовсе не означает, что менее развитым регионам не нужно помогать. Просто следует четко понимать границы возможностей, даже при массивном перераспределении бюджетных ресурсов в слаборазвитые регионы в целях ускорения их развития. Бюджетный механизм выравнивания применяется наиболее широко, и не только в России, но его выравнивающие возможности различны для каждого из направлений финансирования. Первое направление — государственные инвестиции в реальный сектор — почти всегда малоэффективны, чиновник не может учитывать риски, как это делает собственник. Второе — инвестиции в инфраструктуру — безусловно, необходимы для развития регионов, но они не всегда дают выравнивающий эффект. Строительство новых транспортных коммуникаций может ускорить отток населения из периферийных территорий, поскольку экономическое расстояние сокращается не только для бизнеса, но и для местных работников, получающих выход на рынки с лучшими условиями оплаты труда. Как правило, это самые мобильные и квалифицированные работники, их миграционный отток снижает человеческий капитал проблемных регионов. Третье направление — финансовая помощь, обеспечивающая реализацию социальных обязательств государства (выплаты заработной платы бюджетникам, оказание нерыночных услуг, социальные трансферты населению). Российский опыт показывает, что масштабная финансовая помощь формирует зависимую бюджетную экономику, представленную в основном сектором нерыночных услуг, примерами могут служить республики Тыва и Ингушетия, ряд слаборазвитых автономных округов, ныне объединенных с материнскими регионами. В таких регионах, даже при масштабной федеральной поддержке, экономического выравнивания не происходит, это подтверждают и расчеты, сделанные в научном институте социальной политики (НИСП) (см. ниже).

Приходится признать, что сокращение экономического неравенства регионов невозможно без объективно существующих или «выращиваемых» преимуществ, которые снижают издержки для бизнеса. Создать новые месторождения нефти невозможно (хотя их можно открыть), построить морские порты без моря явно не получится, но улучшение «второй природы», особенно человеческого капитала и институтов, во власти государства и общества, хотя для этого нужна настойчивая и длительная работа.

Человеческий капитал формируется с помощью развития социальных услуг, поэтому важнейшей задачей оказывается снижение не экономического, а социального неравенства регионов, ведь только накопленный человеческий капитал обеспечивает устойчивость и высокое качество роста. Следовательно, в социальной сфере императив смягчения территориальных различий (термин «выравнивание» уже не употребляют даже представители органов власти, понимая его нереализуемость) неоспорим.

Ограничителем для реализации политики смягчения социального неравенства регионов выступают дефицитные ресурсы государства, поэтому основной задачей становится их эффективное использование. Это возможно при двух условиях: четкой диагностике проблем и использовании наиболее пригодных инструментов социальной политики. В данной статье основное внимание уделено именно диагностике регионального неравенства, поскольку проблема выбора инструментов эффективной социальной политики многократно обсуждалась в публикациях экономистов, занимающихся исследованиями социальной сферы и социальной политики, в том числе в данном журнале.

НЕРАВЕНСТВО РЕГИОНОВ РОССИИ: ДИАГНОСТИКА ПРОБЛЕМ

Попытаемся оценить, удастся ли в России смягчить территориальные социальные различия в период экономического роста и политической стабилизации, когда ресурсы и возможности государства устойчиво возрастали. Анализ динамики основных индикаторов социального развития регионов за первые годы экономического роста уже проводился [Обзор социальной политики..., 2007], но появились новые данные на середину 2000-х — годы быстрого экономического роста и резко увеличившихся поступлений в федеральный бюджет в условиях сверхвысоких цен на нефть. Удалось ли смягчить социальное неравенство регионов благодаря значительно возросшим доходам государства? Какие барьеры сохраняются на этом пути?

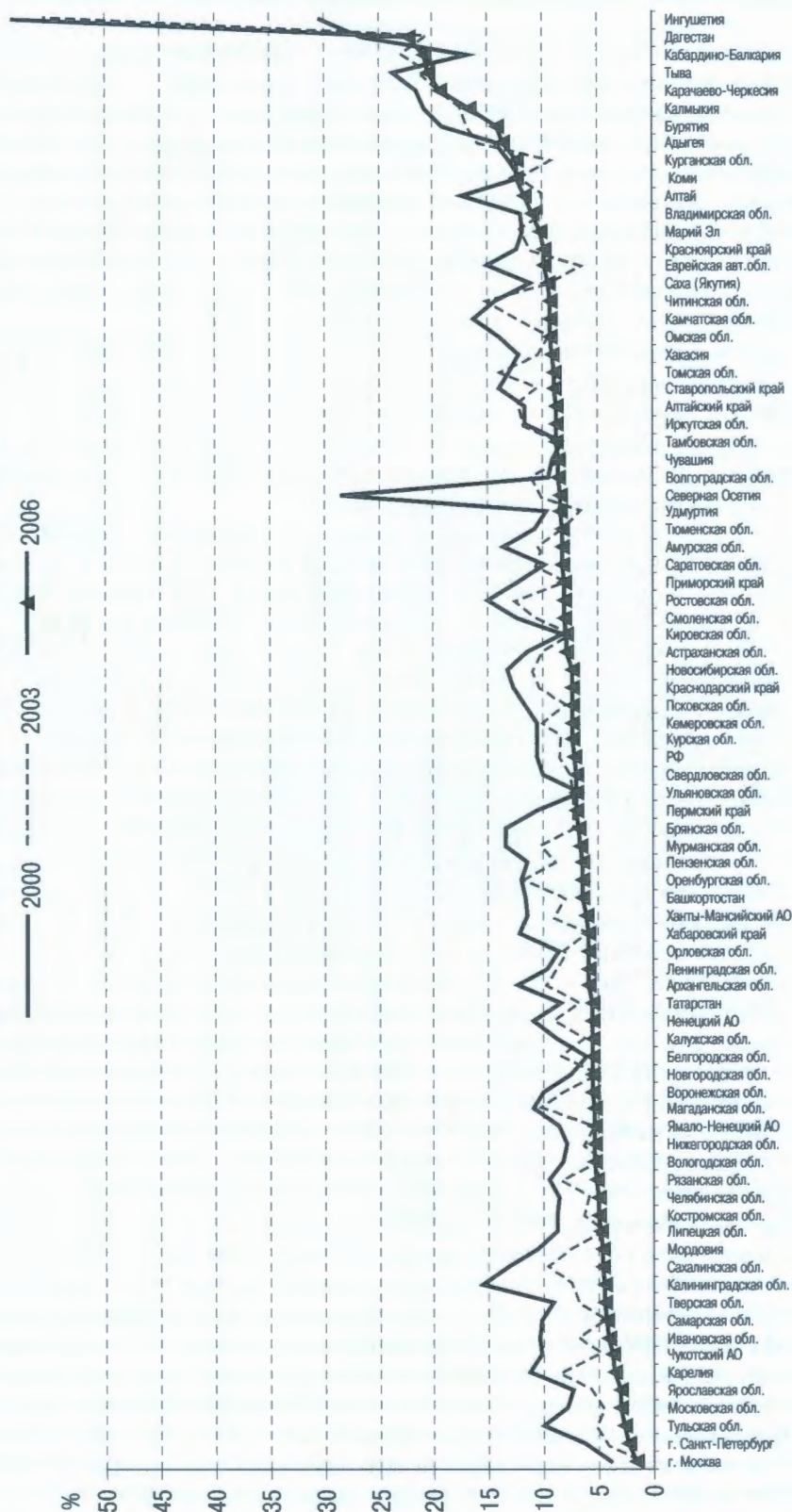
Доходы и занятость. Наиболее чувствительный компонент неравенства — доходы населения. Существуют два взаимодополняющих механизма снижения региональной дифференциации доходов: политика на рынке труда, направленная на повышение занятости и уровня оплаты труда в менее развитых регионах, и социальные трансферты низкодоходным группам населения, доля которых в отстающих регионах всегда выше.

Результаты влияния первого механизма можно оценить с помощью измерения различий в уровне безработицы и средней заработной платы в регионах. Первые годы экономического роста сопровождались позитивными изменениями на рынке труда, но при этом региональные различия усилились, так как в наиболее проблемных регионах ситуация улучшалась медленнее, чем в экономически развитых. Это типично не только для России и не только в период экономического роста. В публикуемой в этом же номере журнала статье Ф. Мартина показано, что при изменении экономической ситуации (автор рассматривал период экономического спада) безработица в развитых регионах растет быстрее, чем в слаборазвитых, где она и так повышена. Тем самым региональное неравенство сокращается. И в России финансовый кризис конца 1990-х гг. несколько сгладил региональные различия в уровне безработицы за счет ее опережающего роста в развитых регионах: в 1998 г., когда безработица в стране была максимальной, десять регионов с лучшими и худшими показателями различались в 2,9 раза, в более благополучном 2002 г. — в 5,0 раза, а в 2006 г. — в 6,4 раза. Таким образом, оценивая динамику регионального неравенства данного показателя, необходимо учитывать ее циклический характер.

Однако для России только циклическостью экономики невозможно объяснить устойчивый рост региональных различий в уровне безработицы. По мнению автора, причины более комплексные. Первая из них лежит на поверхности — низкая достоверность показателей безработицы для республик Северного Кавказа с высокой теневой занятостью. Особенно выделяется Ингушетия, негативная динамика занятости в этой республике (рост безработицы с 30 до более чем 50% от экономически активного населения) внесла наибольший вклад в усиление региональных различий (рис. 1). Но даже если не учитывать Ингушетию при сравнении лидеров и аутсайдеров, нарастание различий в уровне безработицы все равно сохраняется (с 4,3 раза в 2002 г. до 5,0 раза в 2006 г.). Помимо простого сопоставления показателей лидеров и аутсайдеров, тенденция роста различий подтверждается расчетом коэффициента Джини для регионального неравенства в уровне безработицы (рис. 5).

Вторая причина — воздействие демографических факторов. Сдвиг подавляющего большинства регионов в зону низких значений безработицы обусловлен не только экономическим ростом и созданием новых рабочих мест, но и сокращающимся притоком молодежи на рынки труда при растущем «выходе» занятых,

Рис. 1. Рейтинг регионов по уровню безработицы, %



достигших пенсионного возраста. В слаборазвитых республиках с незавершенным демографическим переходом ситуация совершенно иная: постоянно растет приток молодежи на рынки труда, а новых легальных рабочих мест в экономике создается мало из-за многочисленных институциональных и прочих барьеров. Как следствие, циклические колебания занятости не проявляются в явном виде, иначе за девять лет экономического роста региональные различия в безработице уже бы перестали расти. Но они, наоборот, усиливаются демографическими факторами (возрастной структурой) и, кроме того, искажаются несовершенством статистики, не способной точно оценить неформальную занятость.

Эта проблема существует во всех странах, но решают ее по-разному. Например, в Казахстане значительную часть населения, в том числе почти все сельское, отнесли к samozанятым (в целом по республике их доля составляет более трети всех занятых, а в половине областей — 42—52% в 2006 г.). Тем самым удалось получить очень благополучную картину безработицы с минимальными региональными различиями. Но такой опыт, скорее, показывает, как с помощью статистики можно спрятать реальные проблемы.

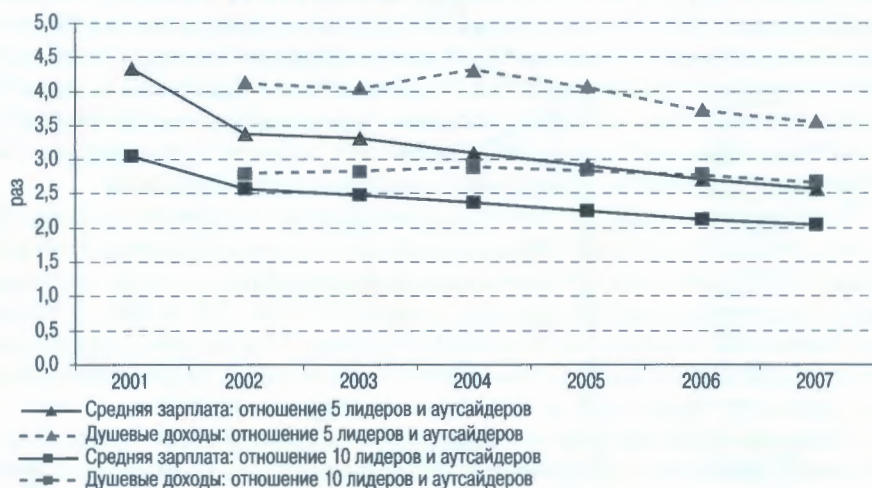
Смягчить ситуацию можно с помощью мобильности населения слаборазвитых республик юга, уже идущей естественным путем. Однако государство никак не поддерживает этот механизм балансирования спроса и предложения на региональных рынках труда, напротив можно говорить о противодействии трудовым миграциям из слаборазвитых республик со стороны властей принимающих регионов и недовольстве ими местных сообществ.

Приходится рассчитывать на механизмы саморегуляции региональных рынков труда, позволяющие снизить остроту проблем безработицы. Важнейший из них — трудовые миграции из слаборазвитых республик юга и, в меньшей степени, из депрессивных регионов, где острота проблемы безработицы намного ниже. Основные потоки трудовых мигрантов направляются в крупные агломерации и ведущие нефтегазовые регионы с более высокими доходами, занятость концентрируется в секторе услуг городов, и часто она неформальная. Благодаря развитым межсемейным трансфертам трудовые миграции жителей южных республик позволяют повысить доходы семей, остающихся в своих регионах, но измерить эти поступления сложно.

Переселение сразу на постоянное место жительства в основном идет в русские края и области, соседствующие с республиками Северного Кавказа. Такие миграции направляются преимущественно в сельскую местность, основным доходным источником становится аграрная samozанятость и немалые доходы от развитого личного подсобного хозяйства (ЛПХ). Тем самым смягчается проблема малоземелья в сельской местности республик юга, но возникают другие проблемы в принимающих регионах. В целом миграции играют заметную саморегулирующую роль для рынков труда республик Северного Кавказа, но для оценки их влияния не хватает достоверной статистической информации. Еще раз подчеркнем, что целенаправленной политики государства в этой сфере не существует, хотя сокращение численности трудоспособного населения в России неизбежно ускорит трудовую миграцию с юга.

Региональные различия в заработной плате, в отличие от занятости, устойчиво сокращаются с начала 2000-х гг. (рис. 2). Это прямое следствие политики государства и бизнеса, причем разной. Государство неоднократно и существенно повышало заработную плату бюджетникам, составляющим в слаборазвитых регионах самую большую группу занятых. Наоборот, политика бизнеса по снижению издержек, раньше других начатая крупными сырьевыми компаниями, привела к сокращению занятости и более медленному росту уже достаточно высокой заработной платы в ресурсодобывающих отраслях. В регионах, специ-

Рис. 2. Отношение средней заработной платы и среднедушевых денежных доходов населения (с корректировкой на прожиточный минимум всего и трудоспособного населения) в регионах-лидерах и регионах-аутсайдерах, раз



ализирующихся на добыче ресурсов, динамика заработков занятых в сырьевых отраслях сильно влияет на среднерегиональные показатели, поскольку зарплаты нефтяников, газовиков и металлургов достаточно велики. Как следствие, средняя заработная плата в таких регионах растет медленнее. Но нужно понимать, что тенденции сокращения региональных различий выявляются только для легальной заработной платы, которая всего лишь в полтора раза превышает скрытую, по оценкам Росстата. Мы видим только часть айсберга — тенденции в легальном секторе экономике (в основном это промышленная и бюджетная занятость), а об остальном можем лишь догадываться.

Дополнительную информацию дает анализ душевых доходов населения, которые рассчитываются на основе других источников информации — не отчетности предприятий и организаций, а выборочных обследований бюджетов домохозяйств и корректировки этих данных балансовым методом. Аналогичное сопоставление регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров по душевым денежным доходам (с корректировкой на стоимость жизни в регионах) показывает, что региональные различия доходов населения, во-первых, выше, а во-вторых, сокращаются более медленно (рис. 2). Только для групп из пяти полярных регионов темпы сокращения сопоставимы с динамикой различий в заработной плате, причем в последние три года, а для десятки лучших и худших тенденция сокращения почти не просматривается. Примитивные расчеты можно дополнить более сложными измерениями регионального неравенства с помощью коэффициента Джини. Он также показывает сокращение региональных различий в доходах, но очень небольшое и начавшееся еще позже — только с 2005—2006 гг. (рис. 5).

Одна из причин того, что региональное неравенство душевых доходов населения сильнее, чем легальной заработной платы, связана, как и в случае занятости, с демографическим фактором. В бедных регионах иждивенческая нагрузка, как правило, выше, поэтому показатели душевых доходов понижаются. Но есть основание считать, что дело не только в демографии, отдельные виды источников дохода (скрытая заработная плата, социальные трансферты, предпринимательские доходы и др.) могут также влиять на рост или сокращение регионального неравенства.

Принято считать, что перераспределительная политика государства смягчает региональные различия доходов населения с помощью социальных

трансфертов. Однако если верить статистике, их выравнивающий вектор далеко не очевиден. Например, в слаборазвитой Республике Дагестан доля социальных выплат составляет только 10% доходов населения (в среднем по РФ — 12%), а почти половину доходов статистика относит к скрытой заработной плате (самая высокая доля среди регионов, в среднем по РФ — 27%), еще четверть — к предпринимательским доходам (в среднем по РФ — 11%). В не менее проблемной Республике Ингушетии доля социальных выплат ненамного выше — 16%, но при этом доля скрытой заработной платы (42% доходов) близка к Дагестану, еще 15% дают предпринимательские доходы. Фактически из всех республик юга только в доходах населения Калмыкии и Адыгеи доля социальных трансфертов существенно выше средней по стране и составляет 21—23%. Для сравнения, такую же долю имеют далеко не самые бедные Орловская, Тульская и Владимирская области, еще выше этот показатель в депрессивной Ивановской (26%). Причина такой географии помощи объясняется просто — в социальных выплатах населению 77% занимают пенсии, а доля пожилых выше всего в сильно постаревших областях центра и северо-запада.

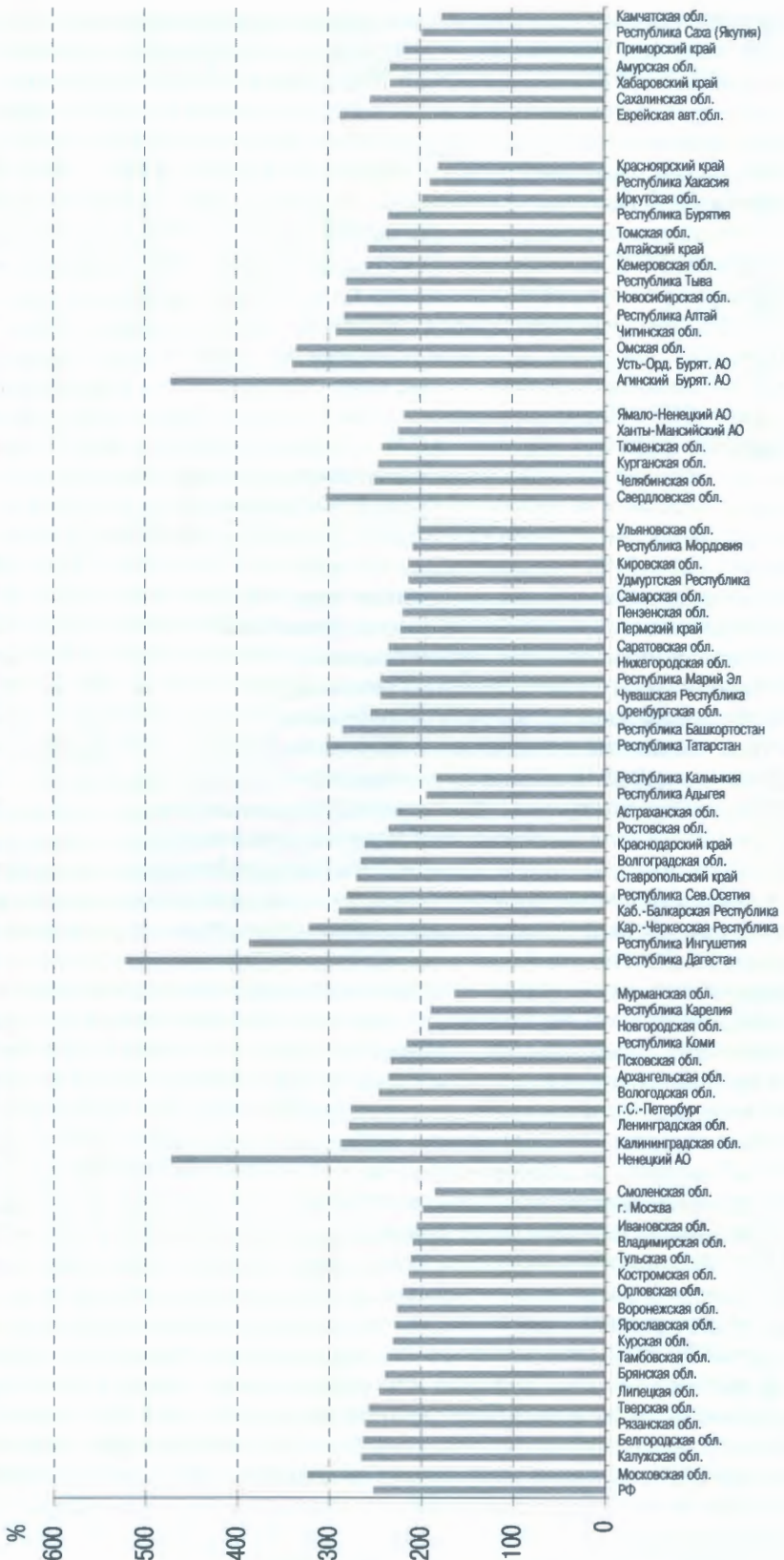
Однако невозможно объяснить преобладанием пенсионеров повышенную долю социальных трансфертов в некоторых слаборазвитых регионах Сибири — республике Тыва (21%) и недавно объединенном Усть-Ордынском Бурятском АО (28%), ведь их население пока относительно молодо. Дело в том, что этим регионам российская статистика по минимуму дооценивает скрытую заработную плату и предпринимательские доходы (только 5—15% всех доходов), в отличие от большинства республик Северного Кавказа. Трудно не согласиться, что для более мобильных жителей южных республик возможности неформальных заработков значительно шире, но почему не во всех республиках Южного федерального округа? Чем Адыгея, в которой доля скрытой заработной платы чуть ниже средней по стране (27%), принципиально отличается от Кабардино-Балкарии, где эта доля достигает 38%? И почему именно в Дагестане скрытые заработки максимальны — 49%? В связи с чем только в Дагестане и Ингушетии доля социальных выплат в доходах населения сократилась вдвое, а во всех остальных республиках Южного федерального округа структурные изменения минимальны? Ответов на эти вопросы не существует.

К сожалению, на основании не вполне достоверной статистики невозможно сделать вывод о том, насколько существенна роль социальных трансфертов в смягчении регионального неравенства. Судя по статистике, для самых бедных республик она невелика, поскольку в них основную часть реципиентов составляют получатели мизерных детских пособий, при этом адресные программы помощи бедным развиты слабо, как это показало исследование НИСП и Института экономики города в рамках проекта Мирового банка³. На юге основным механизмом повышения доходов населения и сглаживания межрегионального неравенства остается рост заработной платы в бюджетной сфере. Еще одним механизмом стала значительная дооценка доходов населения большинства республик юга на скрытые заработки и предпринимательские доходы, но это труднопроверяемое «статистическое» выравнивание.

В самых богатых регионах доля социальных трансфертов в доходах населения минимальна (5—7%) в силу меньшей доли малоимущих и очень высокого неравенства по доходу. Пониженные социальные выплаты в какой-то степени дают межрегиональный выравнивающий эффект для среднедушевых доходов, но одновременно усиливается внутривнутрирегиональное неравенство разных социальных групп населения.

³ См. статью С. Суркова на данную тему в этом же номере СПЭРО.

Рис. 3. Динамика реальных душевых денежных доходов населения регионов РФ, 2007 г. к 1999 г., в %



Самым же выравнивающим видом социальных выплат остаются пенсии. Региональные различия пенсий не превышают 2 раз без корректировки на стоимость жизни, а с корректировкой сокращаются до 1,5 раза, причем лидерами становятся совсем другие регионы — с самой низкой стоимостью жизни. Но вряд ли такое пространственное выравнивание «в бедности» является благом для населения регионов.

Кроме структуры доходов, не вполне ожидаемые тенденции показывает динамика реальных денежных доходов по регионам за весь период экономического роста (рис. 3). Когда в стране сокращается пространственное неравенство доходов, должен происходить опережающий их рост в более бедных регионах. Чаще всего это достигается с помощью двух основных механизмов: существенного повышения оплаты труда в бюджетной сфере и роста объема социальных трансфертов в бедных регионах. Действительно, расчеты показывают более быстрый рост доходов в регионах с низкой базой, однако далеко не во всех.

Причины ускоренного роста весьма различны. Так, темпы роста доходов населения Дагестана были максимальными в стране, но, как уже было показано, не столько вследствие значительного увеличения зарплат бюджетников, сколько из-за роста дооценок скрытой оплаты труда. Социальные трансферты играли в этом феноменальном росте несущественную роль, их доля в доходах населения снизилась за 2000—2006 гг. с 17 до 10%. Совсем по другой причине резко выросли доходы населения Агинского Бурятского округа. На его территории «прописались» структуры одной из крупных нефтяных компаний, поэтому доходы окружного бюджета резко выросли, а вследствие этого и зарботки в бюджетном секторе, и дотации сельхозпроизводителям (это две самые большие группы занятых в округе). «Истории успеха», хотя и достигнутого самыми разными способами, перемежаются примерами консервации проблем отставания. Такие же слаборазвитые республики Адыгея и Калмыкия показали самые низкие темпы роста доходов в годы экономического роста, наряду с проблемными регионами северо-востока страны. Если верить статистике, то получается, что осмысленной федеральной поддержки именно слаборазвитых и проблемных регионов, которая бы проявлялась в опережающем росте доходов их населения, не существует, или же такая поддержка и выбор регионов диктуются не критериями снижения регионального неравенства.

Помимо слаборазвитых регионов, причем не всех, доходы населения росли опережающими темпами там, где активно заработали естественные преимущества: резко выросла добыча нефти (Ненецкий АО), быстро расширялась зона влияния крупнейшей агломерации (Московская область), в условиях экономического подъема заработал эффект более выгодного приморского географического положения (Калининградская и Ленинградская области). Для этих регионов, как и для слаборазвитых, высокие темпы роста отчасти обусловлены эффектом низкой базы. Но есть совсем иные примеры. В Приволжском федеральном округе лидерами роста доходов населения стали две наиболее экономически развитые республики — Татарстан и Башкортостан. Их успешное развитие в немалой степени обусловлено особыми отношениями с федеральным центром, перечислявшим этим республикам значительные трансферты и инвестиции в течение 2000-х гг.

В итоге можно утверждать, что факторы опережающего роста доходов населения регионов чрезвычайно разнообразны. Попробуем систематизировать их перечень:

- *экономический фактор*: ускоренный рост доходов населения в регионах с естественными преимуществами, но исходно низкой доходной базой;

- *перераспределительная социальная политика* федерального центра: опережающий рост доходов части слаборазвитых регионов;
- *политический фактор*: особая поддержка некоторых регионов, что проявляется и в опережающем росте доходов их населения;
- *институциональный фактор*: особые отношения с бизнесом, увеличивающие доходы бюджета региона (данный фактор уходит в прошлое);
- *прочие* (в том числе виртуальный фактор): статистические дооценки доходов и др.

Первые два фактора играют ведущую роль, но только второй из них явно смягчает пространственные различия. Политический фактор оказывает существенное влияние, ведь финансовая помощь федерального центра оказывается далеко не только исходя из принципа подтягивания слабых. Многофакторность и разновекторность влияния на динамику доходов населения приводит к тому, что измерения регионального неравенства не показывают четкой тенденции к его сокращению или росту.

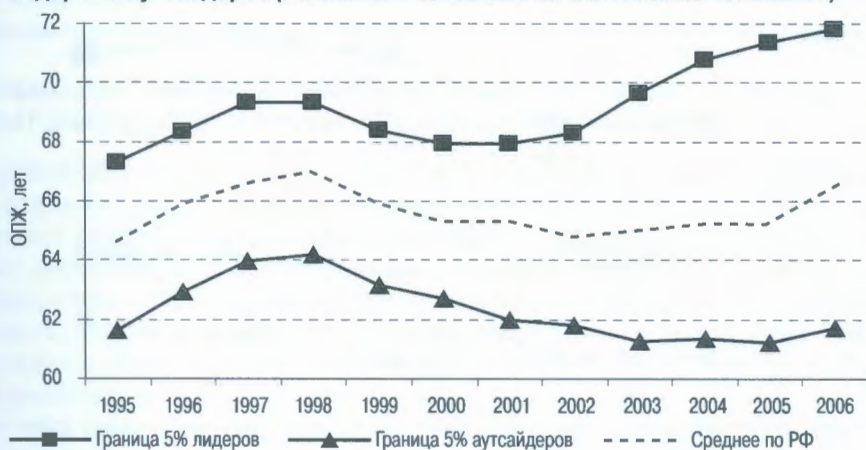
Качество жизни и качество населения. Рост экономики и доходов населения не могут быть единственными ориентирами, они должны сопровождаться позитивными изменениями качества жизни, сокращением региональных различий и в этой сфере. В рамках статьи невозможно рассмотреть различные компоненты таких многоаспектных понятий, как качество жизни и качество населения. Обратимся к важнейшим, проверенным практикой международным сопоставлениям социально-демографическим индикаторам — ожидаемой продолжительности жизни и младенческой смертности. Они выступают как интегрирующие индикаторы состояния здоровья населения, качества и доступности медицинских услуг, качества питания и экологических условий, образа жизни и даже уровня образования населения.

Анализ показывает, что за 2000-е гг. выросло не только экономическое неравенство, измеряемое душевым ВРП, но и социальное, прежде всего в ожидаемой продолжительности жизни. Напомним, что в первые годы экономического роста ожидаемая продолжительность жизни в России не росла, а сокращалась. С 2002 г. траектории социального развития регионов России все сильнее расходятся, это показывают границы перцентилей (5% регионов с худшими и лучшими значениями⁴) по ожидаемой продолжительности жизни (рис. 4). Меняется и состав лидеров. Ранее высокие показатели имели только республики Северного Кавказа с лучшим климатом и меньшим употреблением алкоголя, но самое главное — с неполным учетом младенческой смертности, что сильно завышает ожидаемую продолжительность жизни. Все эти особенности сохранились, но состав регионов-лидеров изменился. В их число добавились или приближаются наиболее развитые регионы, которые вкладывают все больше финансовых ресурсов в здравоохранение, в них меняется отношение населения к своему здоровью, ведь жизнь заставляет бороться за лучшие рабочие места на рынке труда. Например, в Москве ожидаемая продолжительность жизни в 2006 г. достигла 71,8 года (в среднем по стране — 66,6 года), а в нефтегазовых округах Тюменской области приближается к 69 годам, хотя это зона Севера с неблагоприятным климатом. В тех регионах, где качество населения ниже и на рынке труда все еще мало привлекательных рабочих мест с высокой оплатой труда, отношение к собственному здоровью остается прежним, и региональные различия определяются распространенностью асоциального образа жизни (степенью алкоголизации) и климатом.

Политика государства, в том числе затраты на национальный проект «Здоровье», дала пока только один осязаемый результат: даже в самых проблемных регио-

⁴ Показатели взвешены на численность населения регионов.

Рис. 4. Границы значений ожидаемой продолжительности жизни для 5% регионов-лидеров и аутсайдеров (показатели взвешены на численность населения)



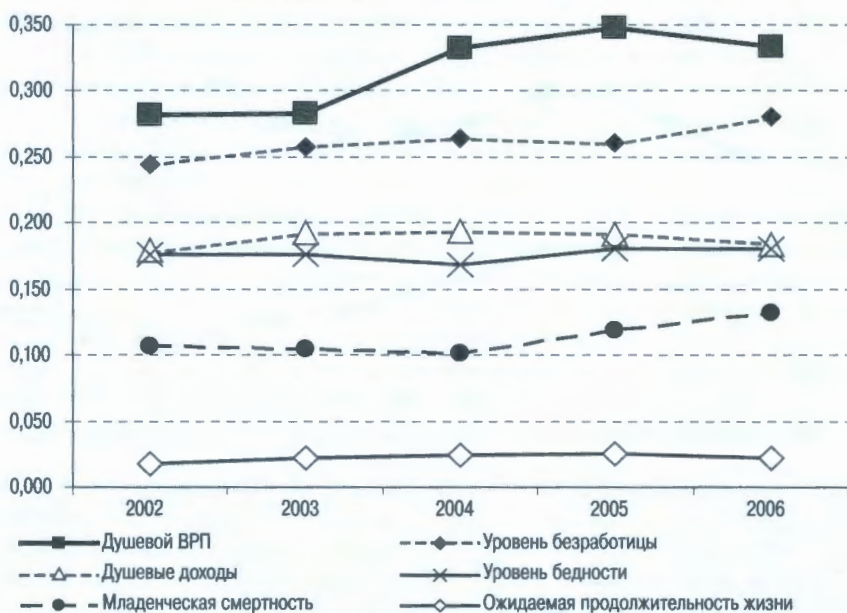
нах тренд снижения показателя долголетия сменился трендом роста. Это очень важно для социального развития страны, но говорить о каком-либо смягчении регионального неравенства в качестве жизни населения явно преждевременно.

На уровень и динамику младенческой смертности воздействует не менее сложный комплекс факторов, но результаты этого воздействия были более позитивными. Снижение младенческой смертности началось с середины 1990-х гг., когда до подъема экономики было еще далеко. Этот индикатор показывает важную особенность социальных трансформаций в России — устойчивое улучшение достигается в том случае, если начавшиеся изменения поведения населения дополняются усилиями государства. Сокращение рождаемости в 1990-е гг. сопровождалось более осознанным планированием семьи, снижение нагрузки на роддома позволило уделять больше внимания роженицам, а в последние годы и государство стало вкладывать больше средств в диагностику и родовспоможение. В результате совпадение интересов граждан и государства дало мультипликативный эффект, но при этом экономический рост оказался не исходным толчком, а поддерживающим фактором.

Распределение регионов по уровню младенческой смертности устойчиво сдвигалось в сторону более низких значений, наметился, хотя и слабый, тренд некоторого выравнивания. Двойной эффект модернизации прокреативного поведения населения и роста расходов государства на охрану здоровья детей и матерей позволил снизить региональные различия в младенческой смертности. На фоне растущей поляризации региональных показателей ожидаемой продолжительности жизни, которая обусловлена системной проблемой разных жизненных ценностей и мотиваций, прогресс в отношении детей налицо.

Однако расчет коэффициента Джини для регионального неравенства показывает, что с 2005 г. тенденция выравнивания сменилась на противоположную (рис. 5). Слишком короткий отрезок времени (всего два года) не позволяет делать серьезных выводов, хотя они явно напрашиваются. Очень вероятно, что это следствие новой политики поддержки рождаемости с помощью материнского капитала, о котором неоднократно предупреждали специалисты: такое стимулирование рождаемости приводит прежде всего к ее росту в маргинальных и низкодоходных группах населения, где риск смертности новорожденных заведомо выше. Такие группы неравномерно концентрируются в разных регионах, и еще одним результатом становится увеличение региональных различий в младенческой смертности. Вследствие этого различия показателей пяти лучших и пяти худших регионов за 2004—2006 гг.

Рис. 5. Коэффициенты Джини для регионального неравенства в России по основным социально-экономическим показателям*



* Показатели душевого ВРП и душевых денежных доходов населения скорректированы на ценовые различия в регионах.

выросли с 2,9 до 3,8 раза. Фактически политика государства, нацеленная на решение одних социальных задач, усложняет решение других, в том числе задачи смягчения региональных социальных различий.

Социальные проблемы вообще не имеют простых рецептов для решения. Например, чтобы снизить младенческую и материнскую смертность в группе риска, в Якутии был создан специализированный роддом для матерей, страдающих алкоголизмом. Показатели смертности улучшились, но детская инвалидность выросла. Дальнейшее снижение младенческой и материнской смертности потребует не только лучшей диагностики и лекарственной терапии, но и изменения базовых ценностей и образа жизни семей, особенно в слаборазвитых и депрессивных регионах.

В целом проведенная диагностика и рассчитанные коэффициенты Джини для регионального неравенства (рис. 5) показывают продолжение тренда роста экономических различий. Снижение коэффициента Джини для душевого ВРП в 2006 г. обусловлено исключением из расчетов нескольких слаборазвитых автономных округов, которые были объединены с «материнскими» территориями; такое снижение вряд ли означает смену тренда и имеет чисто статистический характер.

Для индикаторов доходов, занятости, уровня бедности и социально-демографических показателей общего тренда не просматривается, как нет и стабильной динамики (роста или сокращения различий) для каждого из них, за исключением растущих региональных различий в уровне безработицы. Для остальных тенденции меняются под воздействием многих факторов, включая политику федеральных властей. В этой связи особо следует отметить начавшийся рост региональных различий в младенческой смертности.

Помимо дефицита финансовых ресурсов для социальной политики, особенно в менее развитых регионах, барьерами на пути смягчения пространственных социальных различий остаются отсутствие четких приоритетов в региональной

и социальной политике государства, ее некомплексность и политизированность. Еще один барьер, причем более фундаментальный, — сильные и растущие территориальные различия качества населения и модернизации его образа жизни.

МОЖНО ЛИ СМЯГЧИТЬ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ НЕРАВЕНСТВО: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИИ

Однозначного ответа на этот вопрос мировой опыт не дает. Региональная политика ЕС, нацеленная на ускорение экономического роста отстающих регионов внутри стран, с тем чтобы он в свою очередь способствовал росту доходов населения, не смогла добиться поставленной цели. Трудноисполнимым оказался базовый посыл такой политики — привлечь бизнес в регионы с худшими условиями для развития. Широко применявшиеся институциональные механизмы стимулирования инвестиций (налоговые льготы) и инвестиции в инфраструктуру оказались недостаточным аргументом для бизнеса при выборе мест локализации активов. В отличие от выравнивания регионов, схожая политика в отношении менее развитых стран ЕС (в целом) дала позитивные результаты, сократив различия между ними и более развитыми странами. Этот неоднозначный опыт мало известен в России, хотя он очень важен в условиях усиления инвестиционных возможностей государства.

В ранее упоминавшемся докладе Всемирного банка о пространственном развитии показано, что для социального неравенства некоторое смягчение неравенства возможно. В большинстве развитых стран Европы уже произошел перелом негативной тенденции роста социального неравенства регионов и началось некоторое смягчение различий. Но это оказалось возможно только при достижении достаточно высокого уровня экономического развития, обеспечившего необходимые финансовые ресурсы для перераспределения. Основным механизмом стала очень затратная политика масштабного перераспределения социальных трансфертов, давшая дополнительный эффект в виде некоторого сглаживания региональных различий.

Уже упоминавшейся статье Ф. Мартина на примере Франции показано, что важнейшим механизмом смягчения социального неравенства регионов стала не региональная, а социальная политика государства, обеспечившая выравнивание доходов населения с помощью социальных трансфертов. Однако в отличие от Франции с ее традиционно сильной социальной политикой, в Великобритании, где сложилась иная модель государства и не существует столь масштабного межрегионального перераспределения и такого объема социальных трансфертов, региональное неравенство продолжает расти и в экономике, и в социальной сфере.

Растущее неравенство, как экономическое, так и социальное, наиболее типично для стран догоняющего развития. Но и среди них могут быть отдельные исключения. Например, в Казахстане уже несколько лет снижаются региональные различия в доходах населения и занятости на фоне роста экономического неравенства регионов. Эти тренды показывают расчеты коэффициентов Джини⁵. Сглаживание социального неравенства регионов Казахстана обусловлено очень разнородными факторами, как реально действующими, так и «статистическими». К реальным можно отнести значительный объем межбюджетного перераспределения в пользу наименее развитых южных регионов, а также повышенную эффективность финансовой помощи при существенно более низкой, чем в России, стоимости бюджетных услуг на душу населения. К «статистическим» — очень специфические показатели уровня безработицы

⁵ Расчеты коэффициентов Джини для регионального неравенства в России и Казахстане сделаны сотрудником региональной программы НИСР С.Г. Сафроновым.

из-за решения отнести свыше трети работающих к samozанятыми, а в сельской местности таковыми являются почти все занятые. Еще один подобный фактор — укрупнение административной сетки регионов, которое помогло «спрятать» сильные пространственные социальные различия внутри больших регионов.

Разнообразный международный опыт показывает, что и для России существуют возможности и механизмы смягчения пространственных социальных различий, в отличие от экономических. Последние неизбежно будут расти, и вопрос только в темпах этого роста — значительных или, желательно, невысоких. Для перелома тренда усиления социального неравенства регионов нужны два условия: достаточно высокий уровень экономического развития и сильная, эффективная перераспределительная социальная политика государства. Еще раз подчеркнем, что именно социальная политика, а не региональная, обеспечивает более значимый эффект смягчения социального неравенства регионов.

Первое условие, вроде бы, уже реализовано: российский душевой ВВП приблизился в 2007 г. к 14 тыс. долларов по ППС, а в исследовании Всемирного банка показано, что смена тренда в развитых странах Европы началась при душевом ВВП свыше 10 тыс. долларов. Но не стоит забывать о российском барьере пространства (низкой плотности населения, слаборазвитой сети городов-центров социальных услуг), что повышает стоимость социальных расходов государства. Не менее серьезным барьером является и резкая поляризации россиян по доходу, замедляющая модернизацию образа жизни и снижающая доступность социальных услуг для значительной части населения. Скорее всего, эти барьеры сдвинут пороговое значение необходимого для перелома тренда уровня ВВП вверх, и существенно.

Второе условие — масштабное и эффективное перераспределение. Рост масштабов перераспределения очевиден, но не удастся преодолеть еще один барьер, на этот раз институциональный — преимущественно неадресный характер социальных трансфертов и, в целом, неэффективное расходование бюджетных средств, в основном на поддержание инфраструктуры. Кроме того, система межбюджетного перераспределения в России нацелена на решение далеко не только социальных задач, и ее специфическая «многофункциональность» вкуче с «ручным управлением» для реализации политических задач также снижает эффективность социальной политики государства.

Барьеров для смягчения социального неравенства регионов пока очень много, и для их преодоления потребуются длительная и целенаправленная работа государства и общества. Впрочем, есть возможность решить тяжелейшую проблему пространственного социального неравенства малой кровью: если укрупнить административно-территориальное деление страны или объединить наименее развитые регионы с их соседями (частично это уже сделано), то позитивный статистический результат не заставит себя ждать. Только в социальном развитии России мало что изменится.

ЛИТЕРАТУРА

- Krugman P.R.* Geography and Trade. — Cambridge, MA: MIT Press, 1991.
- Махрова А.Г., Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И.* Московская область сегодня и завтра: тенденции и перспективы пространственного развития. — М.: Новый хронограф, 2008.
- Обзор социальной политики: начало 2000-х/ Под ред. Т.М. Малевой. — М.: НИСП, 2007.
- Сурков С.В.* Региональные адресные программы поддержки бедного населения: влияние финансовых и экономических институтов // СПЭРО. 2008. № 9 (осень-зима). С. 187–204.