

О.В. Кузнецова

Институт системного анализа, Москва

Есть ли у нас региональная политика?

В программе нашего круглого стола есть вопрос «Роль государства в региональном развитии». На этот вопрос – именно о роли государства в региональном развитии, а не вопрос о том, есть ли у нас региональная политика, – следует однозначно отвечать: «Да, государство играет немалую роль в развитии регионов». Дело в том, что почти все расходы федерального бюджета так или иначе распределяются по территории страны (исключение составляют только те примерно 5% расходов федерального бюджета, которые уходят за пределы страны, на содержание российских посольств, Байконура, выполнение российских международных обязательств и т.п.). Проблема в том, что никто толком не знает, как федеральные средства распределяются по регионам, какие регионы получают больше, какие меньше и каким на самом деле является влияние федеральных властей на социально-экономическое развитие отдельных территорий.

Экспертам эта проблема давно известна. Об этом много писали в своих работах ученые нашего института В.Н. Лексин и А.Н. Швецов. Я сама участвовала в анализе финансовых потоков между центром и регионами; наш коллектив выпустил две книги: «Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков» и «Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков»¹. С тех пор прошло уже более десяти лет, однако государство до сих пор поднятой проблемой не озаботилось.

Федеральные власти, похоже, не хотят знать, как расходуются федеральные деньги по территории страны. Точнее, о какой-то части средств федерального бюджета мы знаем. Известны данные о распределении федеральных инвестиций по субъектам Федерации, в том числе по федеральным целевым программам. Поэтому известно, что, например, идущие на Дальний Восток средства реально концентрируются во Владивостоке. Но, к примеру, о таком важном вопросе, как финансирование вузов в разных субъектах Федерации, информации – по крайней мере, публичной – нет.

Если мы не будем знать, как распределяются средства федерального бюджета по территории страны, мы будем иметь очень при-

близительное представление о роли государства (в лице федеральных властей) в региональном развитии. Не будем знать и о реальных регионах-донорах и регионах-реципиентах – этот вопрос уже обсуждался на нашем круглом столе. Чтобы понять, является ли субъект Федерации донором или реципиентом федерального бюджета, важно знать, сколько денег с территории региона идет в федеральный бюджет и сколько денег потом возвращается обратно в регион из федерального бюджета.

Второй момент, на который стоит обратить внимание в контексте распределения средств федерального бюджета по российским регионам. Для того чтобы тратить средства эффективно, надо обсуждать не только распределение бюджетных денег по отраслям и направлениям социально-экономической политики, но и по территории страны, надо координировать друг с другом различные инструменты социально-экономической политики. Приведу пример из инновационной политики, которая также является одной из тем нашего круглого стола.

У федеральных властей есть несколько инструментов точечной поддержки инноваций в регионах. Есть технико-экономические зоны, которые находятся в ведении Министерства экономического развития РФ и функционирование которых определяется федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Есть технопарки, которые находятся в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций РФ и которые создаются в соответствии со специальной программой, утвержденной распоряжением федерального Правительства «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий». Есть наукограды, которые находятся в ведении Министерства образования и науки РФ, есть федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации». Есть еще инновационный центр «Сколково», по которому приняты отдельные нормативно-правовые акты. Даже если исключить из рассмотрения «Сколково» как особый проект, остаются, по меньшей мере, три разных инструмента точечной поддержки инноваций в регионах. Если спросить экономистов, профессионально занимающихся вопросами

¹ Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. М.: Диалог-МГУ, Московский центр института «Восток-Запад», 1999; Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков. 2-е изд. М.: МАКС Пресс, Институт «Восток-Запад», 2001.

государственного регулирования экономики, чем отличаются технико-внедренческие зоны, технопарки и наукограды по инструментам поддержки инноваций, подозреваю, что далеко не все ответят на этот вопрос и будут правы. Три названных инструмента поддержки инноваций находятся в ведении трех разных федеральных министерств и, в итоге, друг с другом никак не скоординированы. Получаемые позитивные результаты от использования одного направления поддержки инноваций не распространяются на другие направления. Не удивлюсь, если вообще нет обмена опытом между министерствами. Процедуры отбора территорий, на которые распространяется тот или иной вид поддержки инновационного развития, разные и чаще всего непрозрачные. Можно встретить «пересечения» различных мер поддержки территорий. Например, Дубна – это одновременно и наукоград, и особая экономическая зона, Обнинск имеет статус наукограда и технопарка.

Второй вопрос, который хотелось бы здесь затронуть, – это вопрос о том, почему так расходятся наши представления о том, есть ли у нас в России региональная политика или нет. До сих пор эксперты очень по-разному толкуют понятие «региональная политика». Кто-то считает, что региональная политика – это все региональные аспекты деятельности федеральных органов власти. Кто-то считает, что региональная политика – это межбюджетные отношения. Кто-то считает, что региональная политика – это деятельность Министерства регионального развития РФ. Есть мнение, что региональная политика – это та часть деятельности федеральных властей, единственная цель которой – влиять на изменение пропорций социально-экономического развития регионов. Я придерживаюсь последней точки зрения. Во всем этом комплексе региональных аспектов социально-экономической политики должна быть отдельная составляющая, отдельное направление политики, где во главу угла будут ставить региональные вопросы.

Затрону и вопрос о территориальных приоритетах. Мой опыт общения с коллегами, чиновниками показывает, что вопрос определения территориальных приоритетов во многом упирается в вопрос отношения к существующим в стране территориальным диспропорциям. Считаем ли мы наличие таких диспропорций проблемой или не считаем, какого масштаба территориальные диспропорции для нас приемлемы? Даже когда в середине 2000-х годов наши либеральные экономисты все-таки признали, что территориальные диспропорции в стране сами по себе не сокращаются, вы-

вод о целесообразности развития в России региональной политики сделан не был. Мне доводилось слышать от весьма уважаемых наших экономистов слова о том, что сложившиеся в стране диспропорции в уровне социально-экономического развития регионов не являются проблемой, нет никакой необходимости в проведении специальной федеральной политики, направленной на их сокращение, что эти диспропорции никак не мешают динамичному развитию страны в целом.

Логика подобных рассуждений примерно такова: «Докажите нам, что невозможно максимизировать темп экономического роста в стране, не занимаясь региональной политикой. Признаем, что есть у нас экономически отстающие регионы, есть точки роста. Давайте делать ставку на точки роста, а когда-нибудь потом займемся региональной политикой». И, как мне кажется, до сих пор в обществе нет четких представлений о том, что региональная политика все же нужна, что территориальные диспропорции неприемлемы, наносят вред экономике. До сих пор эта мысль не донесена до многих чиновников.

Представляется, что задача экспертов – убеждать в том, что территориальные диспропорции неприемлемы не только с точки зрения развития социальной сферы, но и экономики. Есть сугубо экономические аргументы в пользу того, что территориальные диспропорции должны стать предметом специального федерального регулирования. Один из аргументов – необходимость решать проблемы обеспечения экономики трудовыми ресурсами. Я думаю, что очень многих экспертов, в том числе в нашем кругу, удивила программа привлечения соотечественников из-за рубежа. Получилось, что соотечественникам из-за рубежа мы помогать готовы, а своим, у которых нет работы, мы помогать не готовы. Почему так? Если речь идет о том, что надо решить проблему трудовых ресурсов, то почему в первую очередь не подумать о своих безработных или о тех, кто трудится на неэффективных рабочих местах с крайне низкой зарплатой, и не обеспечить прежде всего их занятость. Есть регионы, где люди готовы и хотят работать, но у них нет рабочих мест. В конечном итоге, без максимального использования трудового потенциала, при дефиците трудовых ресурсов невозможно добиться максимальных темпов экономического роста в стране.

Вместе с тем вопрос социальной, территориальной справедливости тоже не столь уж однозначен. С одной стороны, непреложной истиной является то, что по всей территории страны должен быть обеспечен минимально

приемлемый уровень жизни. Т.е. социальные задачи региональной политики надо решать, а вот по экономическим вопросам можно разворачивать дискуссию. С другой стороны, – что считать минимально приемлемым уровнем жизни, однозначно никто не определил, догворенности в обществе по этому вопросу нет.

Да и решение социальных задач региональной политики невозможно (да и далеко не всегда эффективно) исключительно за счет трансфертов федерального бюджета. Для создания основы социального развития необходимо экономическое развитие территорий. При этом важно понимать, какой из вариантов под

держки является более разумным – в виде социальных трансфертов из центра или реализации мер экономического развития территории.

И последний вопрос, который мне бы хотелось затронуть. Он не связан напрямую с тем, о чем я говорила, но дает одно из возможных объяснений слабости российской региональной политики. Это вопрос подготовки кадров. Беда нашей региональной политики состоит, в том числе, в том, что у нас в стране региональная экономика недостаточно развита. У нас крайне мало кафедр региональной экономики в экономических вузах, на экономических факультетах вузов.

Л.М. Григорьев

Российское Энергетическое Агентство, НИУ ВШЭ, Москва

Предсказуемость, потребление и инвестиции – регионы

В отличие от многих стран развитого мира российская экономика после кризиса 2008–2009 гг. завершает фазу восстановления промышленного производства (рис. 1). В России это был первый «нормальный» кризис рыночного хозяйства (крах 1998 г. не был обязательным). Во время любого крупного кризиса падение спроса концентрируется в отраслях инвестиционных товаров (оборудования), строительства (промышленного или жилищного – в зависимости от обстоятельств) и в отраслях, производящих потребительские товары длительного пользования (автомобили и домашнее оборудование). Большинство этих товаров обладают одним свойством – откладывание расходов на их покупку не подрывает функционирование (хозяйственное) семей или фирм. В будущем, разумеется, нарушение процесса покупок для накопления может вести к достаточно серьезным потерям эффективности и конкурентоспособности хозяйства, но во время кризиса решаются проблемы устойчивости фирмы и государственных финансов, выживания семейных финансов¹. Так что семьи и фирмы сокращают инвестиции и по возможности долги. Семьи и правительства с долгосрочным горизонтом пытаются защитить вложения в образование и в науку. Но многие государства и фирмы срезают вложения в НИОКР, что говорит либо о тяжелом финансовом кризисе, либо об отсутствии стратегического видения.

В России центр данного кризиса, как ни парадоксально, лежит в тех же отраслях, что и в США, – в автомобильной промышленности и строительстве. Аналогичное поведение населения привело к увеличению нормы сбережения семей и отставанию потребительского спроса (Григорьев, Салмина, 2011). Это естественное поведение семей в столь тяжелом кризисе сдерживает выход мировой экономики в фазу подъема, поскольку американский потребитель не может вытащить на себя импорт из многих стран. Неустойчивость многих показателей роста в развитых странах в мае-июне 2011 г. отражает еще и дополнительный удар со стороны падения производства в Японии после землетрясения, цунами и аварии на атомной станции в Фукусиме. По многим показателям (ВВП и промышленному производству, капиталовложениям, реальным розничным продажам) российская экономика еще не вышла на предкризисный максимум первой половины 2008 г.

Падение производства и спроса в каждом кризисе неравномерно разбросано по регионам мира, тем более это относится к России. Расчеты показывают, что наша экономика переживает кризис, довольно типичный для промышленной эпохи Европы XX в. Графики восстановления выпуска идут примерно в таких же параметрах, как это происходило со среднеразвитыми экономиками в прошлом.

¹ Особое значение для последующего роста имеет производство и импорт и эффективное использование промышленного оборудования.