

КАЧЕСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

В.И. Клисторин

Целью данной работы является анализ изменений в системе федеративных отношений в России, произошедших в последние два года, и их влияния на пространственное развитие страны. Макроэкономические показатели по-прежнему демонстрируют высокие темпы развития экономики и рост ее устойчивости, но соотношение факторов и, соответственно, качество экономического роста заметно меняются. В первой части работы обсуждаются проблемы пространственного развития страны и делается вывод о дальнейшей концентрации экономического развития в небольшом числе регионов. Во второй части рассмотрены тенденции изменения капиталоемкости и трудоемкости производства ВВП в региональном разрезе. В третьей части исследуются институциональные изменения, связанные с дальнейшей централизацией управления в России, и в частности обсуждается вопрос о взаимном контроле со стороны как региональных, так и федеральных властей. Вывод состоит в том, что федеральному центру пока не удалось построить эффективную систему контроля за эффективностью расходования средств на региональном уровне.

ИЗМЕНЕНИЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ И ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНОВ

Благоприятная и, более того, постоянно улучшающаяся для России внешнеэкономическая и политическая ситуация не могла не сказаться на темпах экономического роста. Непрерывные семь лет экономического роста с темпами, рекордными за последние 30 лет, должны внушать оптимизм всем экономическим субъектам начиная с правительства и кончая гражданами. Забыты разговоры о возможном снижении цен на нефть как основы нынешнего процветания, сформулированы достаточно масштабные национальные проекты, сформирован инвестиционный фонд и начались дис-

куссии о целесообразности его дальнейшего увеличения, направлениях и механизмах использования. В то же время в частных беседах люди, живущие в провинции, – чиновники, предприниматели, журналисты отнюдь не выражают оптимизма. Более того, ситуация часто характеризуется как предкризисная, а в отдельных регионах респонденты считают, что стагнация уже наступила. Возникает вопрос: почему столь различны оценки ситуации в стране в целом и в регионах?

Экономические ведомства, прежде всего Федеральная служба государственной статистики и Минэкономразвития России, регулярно публикуют макроэкономические данные¹. Несмотря на прогнозы различных специалистов, экономический рост продолжается, и темпы его в целом снижаются незначительно. Так, в 2005 г. темп прироста ВВП России составил 6,4% против 7,2% годом раньше. Эти темпы хотя и не позволяют решить провозглашенную задачу удвоения ВВП, но могут быть предметом гордости для любой крупной экономики, к тому же специализирующейся на добыче минерального сырья и экспорте продуктов его переработки.

Правда, здесь есть два обстоятельства: во-первых, никто не скрывает источников этого роста, а во-вторых, экономический рост идет в условиях двузначной инфляции. Уникальная ситуация с высокими и, главное, продолжающимися повышаться мировыми ценами на топливо и энергоемкую продукцию на фоне растущего спроса и значительных политических рисков не может продолжаться вечно. Второе обстоятельство ставит вопрос о точности расчетов. Дело в том, что в условиях высокой инфляции даже незначительные корректировки дефлятора могут привести к существенным изменениям показателей роста. Поскольку политическую цель удвоения ВВП пока еще никто не отменял, вызывают законные подозрения корректировки прогнозов Минэкономразвития в сторону повышения темпов прироста ВВП (например, в течение 2005 г. на 1 п.п.), равно как и пересчет Федеральной службой государственной статистики данных за прошлые годы опять-таки в сторону увеличения. Например, темп прироста ВВП за 2000 г., по последним данным, увеличился более чем на 1,5 п.п. Но и с учетом этих обстоятельств высокий экономический рост в России не вызывает сомнений. Вместе с тем в последние годы наблюдалось изменение не только темпов, но и качества экономического роста.

¹ В этой части статьи использованы официальные данные Минэкономразвития России о текущей ситуации в экономике Российской Федерации, публикуемые на сайте <http://www.economy.gov.ru/wps/portal>.

В целом по России в 2005 г. темпы прироста промышленного производства составили лишь около 4% по сравнению с примерно 7% в 2004 г. Если в прошлые годы темпы роста промышленного производства были близки к темпам роста ВВП или даже превышали их, то в 2005 г. и начале 2006 г. темпы прироста промышленного производства оказались в 1,5–2 раза ниже.

Следующее серьезное обстоятельство связано с влиянием экспортных цен на увеличение объемов внешней торговли. При очень высоком индексе экспортных цен в 2005 г. темп прироста экспорта товаров в физическом выражении по сравнению с 2004 г. снизился втрое: с 10 до 3%.

Тревогу вызывает соотношение роста ВВП, промышленного производства и инвестиций. Если в предыдущие годы темпы прироста инвестиций обгоняли результирующие показатели экономического развития, то в 2005 г. темпы роста инвестиций существенно снизились и практически сравнялись с темпами роста ВВП. Поскольку именно промышленный рост в наибольшей степени определяется ростом инвестиций в основной капитал, наблюдалась неприятная тенденция замедления роста промышленного производства.

Что касается промышленного производства, то основной проблемой является увеличение издержек, которое стало особенно заметным со второй половины 2004 г. Ничто не предвещало такого развития событий. Если в первом полугодии 2004 г. темп прироста цен в промышленности составлял 5,1% в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года, то во втором полугодии он повысился до 17,1%. В дальнейшем разрыв между темпами роста цен промышленности и розничных цен, разумеется, менялся, но первые всегда превышали вторые, что и свидетельствовало об инфляции издержек. Помимо традиционного объяснения причин этого явления приступами «голландской болезни» следует обратить внимание на продолжающийся процесс монополизации экономики. Последний имеет два аспекта: во-первых, монополии, в том числе и государственные, слабо контролируют рост издержек; во-вторых, сам процесс монополизации предполагает переход активов из рук в руки. Таким образом, инвестиции в финансовые активы вытесняют реальные инвестиции в основной капитал. В российских условиях поглощение одной компании другой вовсе не означает замещения менее эффективного собственника более эффективным, а желание побыстрее «отбить» сделку, обусловленное высокими рисками, неизменно влечет за собой рост цен. Все эти обстоятельства и приводят к стагнации промышленности.

Все в большей степени динамика ВВП определяется ростом производства услуг. Прирост услуг торговли в 2005 г. составил более 10%, транспорта и связи – 6,5, в секторе недвижимости 6%. На общем фоне опережающего роста услуг выделяется рост в секторе нерыночных услуг: в государственном управлении, государственной безопасности, правоохранительной деятельности и ЖКХ.

Рост реальной заработной платы, денежных доходов населения и розничного товарооборота (все эти показатели характеризуют динамику потребления) уже не первый год существенно (до 1,5 раза) обгоняет рост производительности труда. Особенно это заметно в секторе государственного управления и ЖКХ, где заработная плата и численность занятых увеличиваются наиболее высоким темпом, а объем предоставляемых услуг повышается незначительно.

Все эти обстоятельства позволяют сделать существенные выводы относительно изменения качества экономического роста. Во-первых, поменялись источники роста. Если раньше главным его источником были инвестиции в основной капитал экспортно-ориентированных и связанных с ними отраслей, то в 2005 г. главным источником экономического роста становится рост денежных доходов населения за счет тех же доходов от внешней торговли. Во-вторых, экономический рост становится все более неустойчивым, поскольку не подкрепляется соответствующим ростом производительности труда и диверсификации экономики. Наконец, экономический рост в России и в дальнейшем должен замедляться, поскольку инвестиции в основной капитал влияют на динамику производства и доходов с определенным лагом.

Отметив негативные тенденции в изменении макроэкономических показателей, следует обратить внимание также на изменение тенденций в региональном развитии. Собственно, некоторые из них очевидны, поскольку доля промышленности в ВВП нарастает с запада на восток. Поэтому следовало ожидать резкого снижения темпов в восточных регионах России. Эти соображения полностью подтверждаются оперативными данными Минэкономразвития России (табл. 1).

Приведенные в табл. 1 данные свидетельствуют о том, что именно в 2005 г. существенно усилилась неравномерность пространственного развития страны. При этом промышленное производство стягивается в Центральный, Северо-Западный и, отчасти, Южный федеральные округа. На остальной территории страны темпы роста промышленного производства крайне незначительны. В течение 2005 г. почти в половине субъектов РФ

Таблица 1

**Темпы роста промышленного производства по Федеральным округам
Российской Федерации в 2004–2005 гг.**

Федеральный округ	2004/2003	2005/2004		
		6 мес	9 мес	12 мес
Центральный	109,0	112,8	117,3	116,7
Северо-Западный	113,0	110,5	109,0	115,9
Южный	107,8	108,9	109,0	109,0
Приволжский	106,2	102,2	102,2	103,2
Уральский	109,9	103,7	103,2	103,7
Сибирский	104,5	100,6	101,7	102,2
Дальневосточный	102,0	97,9	99,3	102,2

рост промышленного производства отсутствовал, и только в конце года их доля сократилась до одной трети.

В то же время статистика фиксирует относительно равномерный рост ВРП по федеральным округам. Если в 2004 г. темпы роста ВРП варьировали в диапазоне 104,5–107,9%, то в 2005 г. – в диапазоне 104,3–106,3%. Неблагоприятная тенденция усиления дифференциации промышленного производства сглаживается гораздо более равномерным по субъектам РФ ростом денежных доходов населения и тесно с ним связанным ростом оборота торговли. Это означает существенное усиление перераспределительных функций государства. Поскольку данные налоговой и бюджетной статистики не фиксируют изменения налоговой нагрузки, можно сделать вывод о том, что перераспределение доходов осуществляется по другим каналам: через увеличение неформальной нагрузки на частный сектор в рамках «частно-государственного» партнерства, рост неналоговых доходов и т.д. Возможно и простое запаздывание динамики доходов в сравнении с эффективностью функционирования экономики в силу быстрого развития кредитования населения.

ИСТОЧНИКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Для анализа пространственных сдвигов в развитии экономики рассмотрим вопрос о факторах экономического роста в их классическом понимании. Публикуемые Росстатом данные по макроэкономическим показателям становятся доступными со значительным опозданием. Поэтому анализ новейших тенденций в этой области не представляется возможным.

В современной российской экономической литературе и публицистике идут серьезные споры относительно выбора модели экономического развития страны, и прежде всего относительно пределов государственного интервенционизма и промышленной политики. Но как только речь заходит об анализе и объяснении фактического экономического развития, выделении факторов и интерпретации тенденций, подавляющее число комментаторов забывают об исходных теоретических предпосылках своих моделей и рассуждают обычно в рамках очень простых конструкций.

Можно выделить две такие базовые модели и определить их как «модель трубы» и «экономика государственных решений». Первая предполагает, что основные макроэкономические показатели жестко связаны с мировыми ценами на нефть, которые через механизмы обменных курсов влияют на торговый и платежный баланс, уровень инфляции и конкурентоспособности национальной экономики на внутреннем и мировых рынках, изменение покупательной способности населения, внутреннего спроса, привлекательности страны для капитала и инвестиций, кредитоспособности правительства и т.д. Вторая модель основана на том, что действия правительства воспринимаются экономическими субъектами очень серьезно. Учитывая достаточно негативный опыт последних лет, если не сказать десятилетий, субъекты экономики очень нервно реагируют как на малейшие решения органов государственной власти, так и на отдельные высказывания чиновников.

Все это в значительной мере верно, но представляется крайне упрощенным. В действительности даже современная российская экономика является достаточно сложной системой, и в ней происходят автономные процессы.

Для выявления влияния факторов накопления капитала, использования труда и технического прогресса применялся аппарат производственных функций. Ввиду того, что временные ряды короткие, производственные функции строились по годам, а в качестве точек наблюдения рассматривались субъекты РФ. Оценивалось влияние численности занятых и валового накопления капитала на величину валового регионального продукта по 79 регионам России². Расчеты показали, что с 1999 по 2002 г. параметры модели практически не менялись. Вклад труда и капитала был примерно равным. Также наблюдался стабильный, хотя и незначительный эффект масштаба, что может свидетельствовать как о крайне медленной структурной перестройке экономики, так и о продолжении восстановительного роста. Об этом же говорит и постоянство темпа нейтрального технического прогресса. В 2003 г. картина меняется: относительная эластичность выпуска от труда

² Расчеты проводились Д. Шин под руководством автора настоящей статьи.

снижается с 48–49% до примерно 40%, что говорит о переходе к модели трудосберегающего, или капиталорасходуемого, роста.

Что касается пространственного развития, то даже в разрезе федеральных округов наблюдались существенные различия. Расчеты показывают, что до 2003 г. экономический рост капиталорасходуемого типа наблюдался (в порядке убывания вклада капитала в экономический рост) в регионах Дальневосточного, Уральского и Приволжского федеральных округов. Капиталосберегающий рост наблюдался (в порядке убывания вклада труда) в Южном, Северо-Западном, Центральном и Сибирском округах. В этот период Южный и Дальневосточный округа характеризовались постоянной отдачей от масштаба, в то время как в остальных округах рост сопровождался увеличивающейся отдачей от масштаба. В наибольшей степени это было характерно для Центрального округа. Нейтральный технический прогресс (за счет качественного изменения факторов) в этот период был наиболее характерен для Южного округа и наименее выражен в Центральном.

В 2003 г. ситуация изменилась. Произошло сокращение вклада труда в производство ВРП во всех округах, кроме Приволжского и Дальневосточного. Наиболее сильной эта тенденция была в Центральном округе, где вместо капиталосберегающего стал наблюдаться трудосберегающий экономический рост. В Дальневосточном округе отмечалась падающая отдача от масштаба. Нейтральный технический прогресс ускорился в Центральном, Северо-Западном, Сибирском и Дальневосточном округах. В остальных округах он замедлился.

Кроме того, были проведены расчеты за тот же период с использованием панельного анализа. Вместо величины валового накопления капитала применялся показатель инвестиций в основной капитал. Качественно результаты расчетов близки к описанным выше. В обоих случаях подтвердилась гипотеза о наличии существенных различий в развитии регионов России в разрезе федеральных округов. Приведенные данные, как нам представляется, позволяют значительно дополнить понимание особенностей экономического роста в России и частично объяснить те процессы и тенденции, которые были описаны в первой части статьи.

МОДЕЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА И ПРОБЛЕМА КОНТРОЛЯ

В 2004–2005 гг. произошли серьезные изменения в экономической и финансовой политике федерального центра, которые существенно повлияли как на политическую систему и институциональную структуру российской экономики, так и на политику региональных властей. Несомнен-

но, эти изменения оказали определенное воздействие на пространственное развитие экономики России. Более того, возникает вопрос как о краткосрочных, так и о долгосрочных последствиях принятых решений. Назовем важнейшие решения в данной области:

- налоговая реформа;
- распределение полномочий между уровнями и органами власти;
- административная реформа;
- существенные изменения механизмов формирования органов власти субъектов Федерации;
- масштабная национализация, прежде всего в нефтегазовом комплексе;
- частичная замена льгот денежными выплатами;
- объявление начала реализации национальных проектов;
- передача контроля за ростом тарифов естественных монополий федеральному центру и т.д.

Все эти масштабные и далеко идущие начинания полностью укладываются в стратегию построения вертикали власти, фактически упраздняющую разделение полномочий властей как по вертикали, так и по горизонтали. Если исходить из гипотезы «управляемой экономики», которую, по всей видимости, разделяет Правительство РФ, а также следовать логике «после того – значит вследствие того», то перечисленные выше решения оказали скорее негативное воздействие на пространственное развитие страны. Достаточное количество аргументов в пользу этой точки зрения содержится в предыдущей части данной статьи.

Как мы отмечали ранее³, проблема выбора стратегии пространственного развития страны и региональной политики находится где-то на периферии в системе приоритетов российского правительства. Это подтверждается как практически полным отсутствием программных документов в области региональной политики (соответствующие разделы среднесрочных программ Правительства РФ содержат преимущественно мероприятия институционального характера), так и отсутствием масштабных инструментов региональной политики, таких как банки, фонды развития и т.п. В литературе по региональной экономике стала общим местом критика реализации региональных программ, прежде всего из-за недостатков

³ См.: **Клисторин В.И.** Российский федерализм: программы и инициативы // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 3.

механизмов их финансирования из федерального бюджета и систематического недофинансирования.

В этих условиях региональная политика в России фактически проводится на основе ведомственных планов, проектов и программ крупных корпораций с государственным участием и региональных проектов и программ, формируемых и лоббируемых администрациями субъектов РФ. Источником и механизмом финансирования этих мероприятий становится федеральный бюджет.

Централизация финансовых ресурсов и полномочий на федеральном уровне приводит к тому, что постоянно усиливается давление на федеральные ведомства со стороны региональных властей, стремящихся получить доступ к финансовым ресурсам.

В наибольшей степени это относится к системе распределения финансовой помощи региональным бюджетам. В результате проблема межбюджетных отношений занимает неподобающе значительное место как в теоретических дискуссиях, так и в реальной политике. Согласно данным Минфина России, доля федерального бюджета, направляемая на финансовую поддержку бюджетов других уровней, с 2001 по 2005 г. возросла с 15,6 до 31,2%. Правда, в этот период существенно изменилось распределение доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Но с другой стороны, никто не будет отрицать, что в последние пять лет расходы федерального бюджета возросли очень существенно. В 2005 г. общие расходы федерального бюджета на поддержку бюджетов нижестоящих уровней составили 310 млрд руб. В бюджете на 2006 г. предусмотрено выделение на эти цели уже 368,5 млрд руб. Естественно возникает вопрос о том, насколько эффективно используются эти средства, а также собственные доходы региональных и муниципальных бюджетов.

Федеративное государство, декларируя право субъектов Федерации на самостоятельную бюджетную политику, устанавливая распределение доходных и расходных полномочий между уровнями власти и разделяя сферы деятельности различных уровней и органов власти, создает не только и даже не столько систему финансирования своих обязательств, сколько систему контроля за эффективностью расходования средств. Эта система контроля включает в себя несколько важных элементов. Во-первых, предусматривается полноценное участие региональных властей в выработке решений на федеральном уровне. Во-вторых, предполагается наличие арбитра и соответствующих процедур при улаживании конфликтов между федеральными и региональными властями. В-третьих, существуют финансовые и политические риски для каждого уровня власти в случае принятия оши-

бочных или неправовых решений, что, в частности, обеспечивается свободой перемещения труда и капитала.

В России в последние годы были предприняты значительные усилия, для того чтобы заменить указанные элементы контроля на типичные для унитарного государства. В частности, Минфин России отслеживает ряд индикаторов, характеризующих качество управления региональными финансами. Эти индикаторы в принципе характеризуют качество региональной бюджетной политики, зависимость регионального бюджета от поступлений из федерального бюджета и, отчасти, качество управления общественными финансами (табл. 2 и 3).

Возникает ряд естественных вопросов. Во-первых, насколько указанные индикаторы отражают успешность социально-экономического развития региона, т.е. насколько их выполнение связано с величиной или ростом душевого ВВП. Во-вторых, в какой степени показатели кредитоспособнос-

Таблица 2

Показатели оценки кредитоспособности регионов

Показатель	Нормативное значение критериев оценки
Отношение объема долга субъекта РФ к объему доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета	≤ 1
Отношение расходов на обслуживание долга субъекта РФ к расходам бюджета субъекта РФ	$\leq 0,15$
Отношение дефицита бюджета субъекта РФ к объему доходов бюджета субъекта РФ без учета финансовой помощи из федерального бюджета	$\leq 0,15$
Отношение текущих расходов бюджета субъекта РФ к доходам субъекта РФ	≤ 1
Сумма просроченной (неурегулированной) задолженности по долговым обязательствам субъекта РФ	0
Доля трансфертов из фонда финансовой поддержки субъектов РФ в собственных доходах бюджета субъекта РФ с учетом финансовой помощи из фонда финансовой поддержки субъектов РФ	$< 0,40$
Доля бюджетных кредитов юридическим лицам в расходах бюджета субъекта РФ (только для субъектов, получающих трансферты из ФФПР)	$\leq 0,03$
Отношение величины государственных гарантий субъекта РФ к расходам бюджета субъекта РФ (только для субъектов, получающих трансферты из ФФПР)	$\leq 0,05$

Показатели качества управления бюджетом

Показатель	Нормативное значение критериев оценки
Исполнение бюджета по налоговым доходам, % от первоначально утвержденного значения налоговых доходов	> 90%
Кредиторская задолженность по оплате труда и начислениям по оплате труда, мес	< 1
Кредиторская задолженность по оплате коммунальных услуг, мес	< 1
Доля оплаты коммунальных услуг населением, % от себестоимости	> 70%
Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, %	> 20%
Отношение тарифа на электроэнергию для промышленности к тарифу для населения (по региону)	< 1,5
Отношение тарифа на теплоэнергию для промышленности к тарифу для населения (по региону)	< 1,5
Наличие оценки (данных) о размере налоговых льгот, предоставленных субъектом РФ (да/нет)	Да

ти и качества управления бюджетом отражаются на размерах бюджетных доходов и расходов, как они связаны с трансфертами из федерального бюджета. Наконец, в-третьих, интересно, какие меры принимаются в отношении региональных властей при систематическом отклонении от заданных значений индикаторов.

Наши исследования, проведенные на данных по 79 субъектам РФ за 2003–2005 гг., показывают, что ответы на все эти вопросы в основном отрицательные. Отдельные показатели кредитоспособности в какой-то мере существенны, т.е. имеется зависимость между результирующими показателями и индикаторами кредитоспособности, но не более того. Можно также сделать вывод о том, что показатели качества управления бюджетом (валовой региональный продукт в расчете на душу населения, среднедушевые доходы и расходы регионального бюджета, а также трансферты в расчете на душу населения) в рассматриваемый период не оказывали практически никакого влияния на экономическое развитие региона. Мы не располагаем данными о том, какие санкции применялись к субъектам РФ, систематически нарушавшим пороговые значения индикаторов. Но судя по всему, указанные нарушения в большой мере списывались на «объективные» обстоятельства.

Возможно и другое объяснение странному факту слабой зависимости душевых значений ВРП и бюджетной обеспеченности от показателей кредитоспособности и практического отсутствия зависимости результирующих показателей от индикаторов качества управления. Следуя традициям плановой экономики, руководители ряда регионов научились «выполнять» плановые показатели, которые в этом случае перестают играть роль «объективных» показателей и становятся объектом управленческих манипуляций. Конечно, период стабильного экономического развития в большинстве регионов страны очень короток, время на приведение в порядок региональных финансов было отпущено незначительное, а региональные власти вынуждены менять систему управления региональными финансами практически постоянно под воздействием непрерывных изменений в федеральном законодательстве и перераспределения полномочий.

И все-таки представляется, что вертикаль власти пока не сформировала адекватной системы контроля за бюджетной политикой в регионах и не улучшила качество финансового управления на региональном уровне. Результаты этого отражаются на качестве экономического роста в стране. С одной стороны, в последние годы у федерального центра появились значительные финансовые ресурсы, с другой – существует множество известных инструментов региональной политики. Трансфертные механизмы, направленные на выполнение текущих обязательств государства, показали свою неспособность быть действенными инструментами долгосрочной региональной политики. Все это должно побуждать Правительство РФ к разработке новой региональной политики.

© Клисторин В.И., 2006

УТОЧНЕННЫЙ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПРОГНОЗ НА 2006–2009 гг.

Министерство экономического развития и торговли РФ разработало прогноз развития экономики России на 2006–2009 гг. Уточненный прогноз на 2006 г. и на период до 2009 г. рассчитан исходя из среднегодовой цены на нефть в текущем году в размере 65 долл. США за баррель нефти Urals (до этого прогноз составлял 62 долл. за баррель), в 2007 г. – 61, в 2008 г. – 54, в 2009 г. – 48 долл.

Минэкономразвития предлагает повысить прогноз роста ВВП России на 2006 г. до 6,5% с 6,1%, а на 2007 г. – до 6% с 5,7%.

Интерфакс, 7 августа 2006 г. (<http://aksionbkg.com/library>).