

Регион: экономика и социология, 2009, № 2, с. 70–82

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

З.И. Калугина, Т.Ю. Черкашина

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

Статья подготовлена по материалам исследований, проводимых в рамках интеграционного проекта «Демографические, этнические и социальные риски развития человеческого потенциала Сибири» и программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 28 «Экономика и социология знаний» (субпроект «Роль экономики знания в развитии инновационного сектора Сибири: экономические и социальные аспекты»)

Аннотация

Обоснованы первоочередные направления, приоритеты и механизмы реализации региональной социальной политики, сделан прогнозный расчет социально-экономической стратификации населения Сибири по разным сценариям развития региона. Дана оценка негативных последствий финансового кризиса, приведен перечень необходимых мер по сдерживанию социального коллапса.

Ключевые слова: Сибирь, социальное развитие, социальная политика, кризис, сценарии, социально-экономическая структура населения

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ

Переход на инновационный путь развития, необходимость повышения конкурентоспособности и социальной привлекательности регионов Сибири выдвигают на передний план задачу *развития челове-*

ческого потенциала как приоритетного ресурса экономического роста и социального прогресса. Это предполагает решение ключевых проблем качества жизни населения региона, к которым относятся

- **низкий уровень оплаты труда и доходов населения, не обеспечивающий развитие человеческого потенциала**, адекватного задачам перехода экономики на инновационный путь развития. Это ведет к истощению человеческого капитала и, как следствие, к ухудшению качественных характеристик населения и рабочей силы. Начиная с 2001 г. среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в Сибирском федеральном округе (СФО) ниже среднероссийского уровня, а также ниже, чем в Центральном, Северо-Западном, Уральском и Дальневосточном федеральных округах. Среднедушевые доходы населения СФО отстают от среднероссийских показателей примерно на 15–20%. Если в 1995 г., по данным официальной статистики, среднедушевой доход населения округа составлял 96% от средних российских показателей, то с 2000 до 2007 г. это соотношение снизилось с 85 до 82%;
- **значительные масштабы (около пятой части населения) и преимущественно «трудовой» профиль бедности**. По данным выборочных обследований населения по проблемам занятости за апрель 2007 г., удельный вес работников, имеющих заработную плату ниже прожиточного минимума, в СФО примерно равен среднероссийскому показателю, но значительно превышает показатели Центрального, Северо-Западного и Уральского федеральных округов. По нашим расчетам, в СФО только к 2005 г. удалось преодолеть минимальный порог в почасовой оплате труда (согласно оценкам ООН равный 3 долл. США) и достичь уровня (примерно 4 долл. в час по паритету покупательной способности) [1, с. 100, 584; 2], при котором у человека появляются стимулы к труду;
- **высокий уровень социального неравенства** (как и в стране в целом). Так, в 2007 г. в сибирских субъектах Федерации децильный коэффициент фондов составлял 10–18, а коэффициент Джини варьировал от 0,346 до 0,433 [3, с. 173]. Углублению социальных

неравенств способствует сформировавшийся за годы реформ своеобразный механизм изъятия доходов у населения, в первую очередь беднейшего, в пользу естественных монополий. Это происходит вследствие опережающего роста тарифов на электроэнергию, тепло, услуги жилищно-коммунального сектора и цен на товары, входящие в набор прожиточного минимума;

- ***депривированное положение сельских жителей***, обусловленное чрезвычайно низкой заработной платой, продолжающимися задержками ее выплаты и высокими масштабами безработицы. На протяжении десятилетий уровень оплаты труда сельскохозяйственных работников остается самым низким в экономике. В 2007 г. в СФО среднемесячная начисленная заработная плата занятых в сельском хозяйстве составляла примерно 40% от средней по округу. Те же тенденции наблюдаются и по России в целом;
- ***высокая социально-экономическая неоднородность регионов***, во многом определяемая хозяйственной специализацией, природно-климатическими условиями, пространственной конфигурацией округа, дисперсностью расселения и неодинаковой плотностью населения;
- ***неблагоприятные климатические условия***, никак не компенсируемые, территориальная оторванность от рекреационных зон и культурных центров, приводящие к формированию необоснованных региональных социальных неравенств и непривлекательного имиджа территории, следствием чего являются отрицательный миграционный баланс и неэквивалентный обмен населением;
- ***высокая концентрация коренных малочисленных народов специфическим хозяйственным укладом и образом жизни***. Ряд автономных образований отстают по основным социально-экономическим параметрам от страны в целом и других регионов и представляют собой зоны высокого социального риска. Так, в первом квартале 2008 г. уровень бедности в Республике Тыве составлял 44,2%, в Республике Алтай – 31,8%, что зна-

чительно превышает уровень бедности в других регионах Сибири и РФ .

Перманентный характер перечисленных проблем вызывает у людей социальную усталость, разочарование, апатию, провоцирует отток населения в европейскую часть страны, что актуализирует их решение.

НОВЫЕ СТАРТОВЫЕ УСЛОВИЯ

В настоящее время ситуация усугубилась вследствие глобального финансового кризиса и экономического спада. По нашим оценкам, экономический спад продлится не менее 18 месяцев, а его социальные последствия будут сказываться в течение более длительного времени. По характеру и силе возможных негативных социальных последствий можно выделить четыре периода.

В первой половине 2009 г. Правительство РФ за счет государственных резервов будет способно выполнять свои социальные обязательства: будут финансироваться приоритетные национальные проекты, индексироваться и регулярно выплачиваться пенсии, сохранится гарантированная оплата труда в бюджетной сфере, будут финансироваться антикризисные меры на рынке труда. В этом направлении совместно с регионами разработана программа антикризисных мер по снижению напряженности на рынке труда. Каждый регион на эти цели получил 200–400 млн руб. и более. Повышено, хотя и незначительно, пособие по безработице, организуется опережающее профессиональное обучение кадров по тем профессиям и специальностям, которые завтра могут быть востребованы на рынке труда. Тем самым создается, по выражению В.В. Путина, «платформа для посткризисного развития». России дается шанс в этот период заняться наращиванием человеческого капитала, который в настоящее время признается главным фактором экономического роста и социального развития.

Рассчитывать на сознательность работодателей и их перспективное мышление не приходится. Государство должно здесь играть ведущую роль. Вместо того чтобы поддерживать неэффективные финансовые структуры и предприятия, более целесообразно вкладывать средства в развитие человека, особенно в молодежь.

По данным Министерства образования РФ, около 12% выпускников вузов не смогут найти работу. Это прежде всего специалисты в области экономики и другие гуманитарии, которых в последние годы был переизбыток. В связи с этим актуализируется вопрос о совершенствовании методики прогнозирования запросов рынка труда по отдельным специальностям и профессионально-квалификационным группам.

Организация общественных работ и временных рабочих мест облегчает положение отдельных безработных, но кардинально проблему безработицы не решает. Это, как правило, временная или сезонная работа по уборке улиц, озеленению, малоквалифицированная работа в социально значимых учреждениях, например санитаром в учреждениях здравоохранения. Длительная занятость на вторичном рынке труда может привести к деквалификации кадров. Тем не менее в период массового высвобождения рабочей силы она пользуется спросом у отдельных категорий граждан.

Во второй половине 2009 г. государственные резервы, направляемые на социальные нужды, на наш взгляд, будут исчерпаны, что может привести к замораживанию пенсий, заработной платы и социальных выплат, значительному росту безработицы, ощутимому снижению доходов населения, увеличению масштабов бедности.

На первую половину 2010 г., скорее всего, придется пик социальных лишений, который будет характеризоваться ростом регистрируемой безработицы до 5–7%, а общей – до 10–15%, расширением масштабов бедности населения до 30–40%, «схлопыванием» среднего класса, уменьшением ожидаемой продолжительности жизни.

Во второй половине 2010 г., вероятнее всего, произойдет стагнация, и к концу периода начнется постепенный выход экономики на траекторию посткризисного развития. Общий экономический рост, реализация на федеральном уровне и в регионах системы мер по сдерживанию безработицы и улучшению ситуации на рынке труда приведут к повышению занятости населения, снижению безработицы, стабилизации и постепенному росту доходов населения.

В целом финансовый кризис и экономический спад усилят социальные риски, такие как свертывание социальных программ, крах ипотечной жилищной программы, сокращение сегмента платного об-

разования, сокращение социальной деятельности бизнес-организаций, всплеск преступности и общественного неповиновения, усиление протестного поведения населения, рост социальной напряженности в обществе, потеря доверия к власти. Все это в совокупности может привести к откату социального развития не только Сибири, но и страны в целом до уровня конца 1990–2000-х годов. Как преодолеть социальные риски? Нужно принимать превентивные меры.

Известно, что более половины студентов в настоящее время обучаются на платной основе, но в связи со снижением благосостояния населения во время кризиса не все из них смогут продолжать учебу. Что делать? Ряд мер уже принимается Правительством РФ. Во-первых, увеличивается число бюджетных мест; во-вторых, учебным заведениям разрешено переводить на очное обучение успешно обучающихся студентов; в-третьих, некоторые вузы снижают плату за обучение за счет исключения из нее статей, не имеющих отношения к процессу обучения; в-четвертых, правительство готово (пока на словах) предоставлять молодежи образовательные кредиты.

И наконец, самое главное: надо создавать новые рабочие места. За счет чего? Китай, например, решает эту проблему за счет развития внутреннего рынка. Главный приоритет для Китая – развитие инфраструктуры деревень. А кто мешает России это сделать? Более четверти населения нашей страны проживает в сельской местности, где нет ни дорог, ни коммуникаций, ни развитой социальной инфраструктуры. Кто мешает создать благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса?

НОВАЯ СОЦИАЛЬНАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ ВРЕМЕНИ

Глобальный финансовый кризис наглядно показал возрастающую зависимость позиций отдельных стран и регионов от тенденций развития всей мировой экономической системы, а также высветил значимость и определяющую роль в траектории развития национальных экономик качества человеческого потенциала, особенно его образовательной составляющей. Между тем проведенный анализ свидетельствует о несоответствии ресурсной обеспеченности воспроизводства

человеческого потенциала и качества социального обслуживания населения Сибири уровню, релевантному вызовам времени. Ответом на эти вызовы должна стать адекватная социальная политика.

Основной целью региональной социальной политики в перспективе должно стать интенсивное развитие человеческого потенциала как приоритетного ресурса инновационной экономики и социального прогресса на основе качественного прорыва в повышении уровня и качества жизни населения путем преодоления отставания Сибирского региона от среднероссийских стандартов жизни, повышения его конкурентоспособности и социальной привлекательности.

Приоритетными направлениями улучшения качества жизни населения являются

- достижение в инновационных и социально значимых сегментах экономики уровня оплаты труда, обеспечивающего переход от бюджета выживания – до двух прожиточных минимумов (ПМ) к развивающему бюджету – от шести ПМ и выше;
- обеспечение соответствия реальных доходов населения реальной стоимости жизни в регионе;
- существенное сокращение масштабов бедности и социально-экономического неравенства;
- создание условий для формирования среднего класса;
- улучшение здоровья населения, увеличение трудоспособного периода жизни;
- стимулирование здорового образа жизни, ориентированного на сохранение здоровья, саморазвитие и непрерывное образование.

В качестве **целевых индикаторов социальной политики** могут рассматриваться следующие показатели:

- динамика численности населения региона;
- индекс развития человеческого потенциала, характеризующий долголетие, образованность и уровень доходов населения;
- оптимизация социально-экономической структуры населения, аккумулирующая эффект изменений как институциональной среды, так и условий жизни населения и выступающая предпосылкой инновационного развития региона.

Критериями оптимизации социально-экономической структуры являются

- снижение социальных неравенств;
- формирование базового среднего класса;
- сокращение бедности;
- повышение жизненных шансов у различных социальных групп.

Прогноз параметров социально-экономической структуры на перспективу до 2020 г. производился исходя из условий трех возможных сценариев социально-экономического развития Сибири и страны в целом: инерционного, энергосырьевого и инновационного. При *инерционном* варианте предполагается продолжение тенденций последних пяти лет. В *энергосырьевом* сценарии развития акцент делается на реализацию крупных инвестиционных ресурсных проектов. *Инновационный* сценарий предполагает более интенсивное развитие обрабатывающей промышленности и инновационного сегмента экономики [4].

Прогноз динамики социально-экономической структуры населения СФО на данном этапе не учитывает различия в доходах населения и их дифференциацию по отдельным регионам СФО и опирается на допущение, что темпы роста доходов одинаковы во всех фрагментах распределения населения по доходам.

Остановимся подробнее на изменении параметров социально-экономической структуры населения при реализации возможных сценариев развития*. Расчеты показали, что наибольший позитивный социальный эффект обеспечивает инновационный сценарий развития. Он проявляется в следующем:

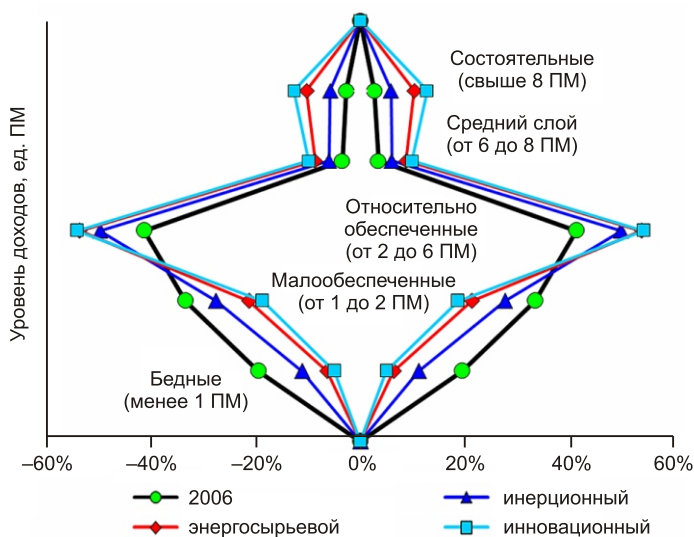
- **многократное сокращение масштабов бедности.** Доля бедного населения с доходами меньше прожиточного минимума сократится с 19% в 2006 г. (при ныне существующих принципах

* Социально-экономические слои выделялись на основе сопоставления среднедушевых доходов и прожиточного минимума. При этом закладывалось структурное изменение потребительской корзины и, соответственно, ПМ в 2010 и 2015 гг., приводящее к ее стоимостному увеличению на 20%.

- определения границы бедности на уровне ПМ) до 5% в 2020 г. при уменьшении доли малообеспеченных слоев (с 33 до 19%);
- **доминирование в социально-экономической структуре населения слоя относительно обеспеченных.** К концу прогнозируемого периода более половины сибиряков (54%) попадают в группу с доходами от 2 до 6 ПМ;
 - **рост среднего слоя.** Согласно Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, к среднему слою относится население со среднедушевыми доходами свыше 6 ПМ. Такой бюджет обеспечивает развивающий характер потребления и позволяет удовлетворять рациональные физические и духовные потребности. Реализация инновационного сценария приведет к увеличению доли средних слоев населения Сибири почти в 3 раза – с 6 до 23%, однако это значительно ниже прогнозных оценок по РФ в целом (52–55%).

Инновационный сценарий увеличивает шансы попасть в средние слои наряду с работниками ныне высокооплачиваемых отраслей (нефтегазодобывающая промышленность, теплоэнергетика, цветная металлургия, финансы, страхование и кредит, управление и др.) также и для других социально-профессиональных групп (работники здравоохранения, средней и высшей школы, науки и научного обслуживания, инновационного сектора реальной экономики). Расширению средних слоев будет способствовать также успешное развитие малого и среднего бизнеса. Однако ожидаемые темпы роста заработной платы, пенсий и социальных выплат не обеспечивают качественного прорыва в уровне жизни сибиряков, что иллюстрирует отсутствие кардинальных изменений в конфигурации экономической стратификации населения (см. рисунок).

Сохранение тенденций социально-экономического развития (инерционный вариант) обеспечивает более низкие темпы оптимизации социально-экономической структуры населения. Несмотря на двукратное сокращение абсолютной бедности (снижение доли населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, с 19% в 2006 г. до 11% в 2020 г.), сохраняется значительная доля (27% в 2020 г.) малообеспеченного населения, балансирующего между бедностью и относительной обеспечен-



Конфигурация структуры населения Сибирского федерального округа по доходам (при изменении величины прожиточного минимума каждые 5 лет на 20% и реализации разных сценариев развития)

ностью. Доля средних слоев (с доходами свыше 6 ПМ) составит лишь 12%, что почти в 2 раза меньше, чем при инновационном развитии.

Основные параметры прогнозной социально-экономической структуры населения при энергосырьевом сценарии лучше по сравнению с итогами инерционного развития, но хуже возможного при инновационном варианте.

Таким образом, в социальном развитии инновационный сценарий является наиболее предпочтительным, однако его реализация не ведет к принципиальному преобразованию к 2020 г. конфигурации социально-экономической структуры населения СФО. В ней по-прежнему доминируют не средние слои (население с доходами в размере 6–8 ПМ в стандартах 2006 г.), а лишь относительно обеспеченные (с доходами от 2 до 6 ПМ), что свидетельствует об относительно скромных возможностях у большинства населения округа для развития человеческого потенциала за счет собственных ресурсов.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Государственная региональная социальная политика должна способствовать тому, чтобы социальные выгоды от экономического развития Сибири получали не только федеральный центр и экономические агенты рынка, но и все население региона. Несогласованность социальной и экономической политики привела к тому, что основные национальные ресурсы были переданы в процессе приватизации в частные руки, а при отсутствии эффективной налоговой системы и механизма сбора налогов это лишило государство ресурсов, необходимых для решения социальных проблем.

Реализация социальной политики может быть обеспечена созданием соответствующих институциональных условий и организационно-правовых механизмов. К ним относятся следующие:

- переход от экспортно-сырьевой экономики к инновационной как способ преодоления зависимости благополучия регионов от наличия природных ресурсов;
- опережающие инвестиции в развитие социальной инфраструктуры и развитие человека;
- сбалансированное распределение социальной ответственности между государством, бизнесом и населением при ведущей роли государства в обеспечении минимальных социальных гарантий и взимании части природной ренты на реализацию крупных социальных программ. Ключевой задачей региональных властей являются создание институциональных, ресурсных и организационных условий для осуществления стратегии развития, а также мониторинг ее осуществления и достигаемых результатов;
- создание для населения условий и возможностей **зарабатывать деньги** и самостоятельно обеспечивать себе социально приемлемый уровень жизни, что могло бы заметно снизить социальную нагрузку на бюджет. При этом принципиальное значение имеет существенное повышение оплаты труда, обеспечивающее достойный уровень жизни населения. Этому мог бы способствовать переход на новые, взаимоувязанные социальные стандарты, предполагающие согласование минимальной оплаты труда, пен-

сий, стипендий с прожиточным минимумом, величины пенсий – со средней национальной зарплатой, установление прожиточного минимума в соответствии с реальной стоимостью жизни в Сибири, так чтобы он был достаточным для обеспечения социально приемлемого уровня жизни населения региона;

- компенсация государством воздействия неблагоприятных природно-климатических условий и территориальной оторванности населения Сибири от рекреационных и культурных центров страны;
- увеличение количества высокотехнологичных, а равно и высокооплачиваемых рабочих мест и усиление мотивированности населения к повышению своей конкурентоспособности на рынке труда;
- формирование институтов страхования социальных рисков на основе партнерства государства, бизнеса и населения.

Механизмами сдерживания социального коллапса во время финансового кризиса могут служить

- усиление роли государства в экономической и социальной сферах;
- изменение политики формирования и распределения доходов населения путем введения прогрессивной шкалы налогообложения физических лиц, превентивных мер по индексации пенсий и социальных пособий, повышения размера минимальной оплаты труда;
- оптимизация распределения и использования природной ренты с учетом интересов государства, энергосырьевых компаний, территорий и населения;
- сохранение курса на инновационное развитие страны, поддержка научных разработок на прорывных направлениях науки и техники;
- концентрация научной мысли на разработке антикризисных мер и поиске путей выхода страны на траекторию устойчивого развития;
- срочные меры по стабилизации ситуации на рынке труда: переподготовка высвобождающихся кадров и их переориентация на работу в отрасли, где последствия кризиса не столь велики, формирование региональных банков вакансий в целях повышения территориальной мобильности кадров;

- всесторонняя поддержка социально уязвимых групп: пожилых, инвалидов, семей с малолетними детьми, а также молодежи. Молодое поколение, родившееся в середине 1980-х годов, не испытывавшее на себе всех трудностей перестроечного периода, окажется не готовым к социальным лишениям. В условиях финансового кризиса нетрудоустроенная молодежь, лишенная из-за снижения уровня жизни возможности продолжать обучение на платной основе, станет наиболее проблемной и незащищенной группой. В совокупности с офицерами запаса, уволенными из армии в связи с сокращением Вооруженных сил, эти молодые люди составят «взрывоопасную» социальную группу, способную не только на протестное поведение, допустимое в рамках закона, но и на общественный взрыв. Среднее поколение, имеющее социальный опыт, приобретенный в годы радикальных либеральных реформ, будет наиболее подготовлено к преодолению трудностей, связанных с финансовым кризисом и экономическим спадом.

Реализация адекватной социальной политики обеспечит в будущем, во-первых, социальное благополучие населения, соответствующее вкладу Сибири в развитие России; во-вторых, высокое качество человеческого потенциала; в-третьих, интегрированность Сибири в единое социально-экономическое российское пространство; в-четвертых, гражданский тип социальной конфигурации региона.

Литература

1. Труд и занятость в России. 2007: Стат. сб. / Росстат. – М., 2007. – 611 с.
2. **О результатах** Глобального раунда международных сопоставлений ВВП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d040/i040070r.htm (дата обращения 15.09.08).
3. **Регионы** России: социально-экономические показатели. 2008: P32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2008. – 1000 с.
4. **Суспицын С.А.** Концепт-модели стратегического прогнозирования и индикативного планирования регионального развития // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 40–63.