

СТРАТЕГИЯ РЕФОРМ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИТОГИ ТРАНСФОРМАЦИИ

Почему падение производства в регионах России было неодинаковым

Владимир Попов

В КАКОЙ мере различная экономическая динамика в регионах объясняется неодинаковыми исходными условиями накануне реформ, а в какой мере она складывается под воздействием более или менее благоприятных федерально-региональных отношений и экономической политики региональной администрации? Существует ли стандартный набор составляющих "правильной экономической политики", которая подходит для всех или большинства регионов, или же, наоборот, политика, позволяющая ограничить масштабы спада, для каждого региона "эндемична" и не может быть воспроизведена в других?

Сформулированные вопросы, несмотря на их важность, не получили однозначного ответа в многочисленных исследованиях по российским регионам, проведенных в последние годы. Эти исследования не только ставят новые вопросы, но зачастую неодинаково интерпретируются приверженцами разных школ в "транзитологии". Так, сторонники шокотерапии приводят в пример Нижегородскую область - явно прореформаторский регион, в котором вместе с тем падение производства в 90-е годы было менее значительным, чем в среднем по России, несмотря на относительную бедность ресурсной базы и высокую долю малоконкурентоспособного машиностроения и "оборонки". Градуалисты в ответ ссылаются на пример близлежащей и тоже поволжской Ульяновской области, где наследие советской плановой системы в виде неэффективной промышленной структуры было не менее тяжелым, чем в Нижнем Новгороде, но которая выбрала стратегию постепенных, более медленных, чем в Нижнем, реформ. В Ульяновской области долгое время практиковался контроль над ценами и розничной торговлей, сохранялись субсидии производителям и потребителям, приватизация проводилась медленно и осторожно. Тем не менее и падение промышленного производства, и снижение реальных доходов в Ульяновской области было менее значительным, чем в Нижегородской, а губернатору-коммунисту Ю.Горячеву избиратели отдают должное за успешное противодействие криминализации области и сильную социальную политику.

В общем, если из недавних дискуссий о факторах роста/падения производства в российских регионах и можно сделать какой-то вывод, то он, видимо, состоит в том, что простое деление регионов на реформаторские и консервативные не слишком помогает объяснить межрегиональные различия в масштабах падения выпуска и реальных доходов, в уровнях безработицы, преступности, смертности и других социальных показателях. В целом, наверное, можно только констатировать, что до сих пор не существует убедительного объяснения более благоприятной (в сравнении со среднероссийскими показателями) экономической динамики в "коммунистическом" Ульяновске в сравнении с менее благоприятной ситуацией в соседнем реформаторском Саратове. Реальная картина динамики российской экономики в региональном разрезе много сложнее, чем попытки объяснить ее путем ранжировки регионов по степени либерализации экономической жизни.

ИСХОДНЫЕ УСЛОВИЯ

Существует множество свидетельств, что начальные условия самым серьезным образом влияют на экономические итоги трансформации. Сравнение динамики производства в переходный период в 28 бывших соцстранах обнаруживает, что диспропорции в структуре экономики и во внешней торговле, доставшиеся в наследство от плановой системы, объясняют более половины всех вариаций в темпах изменения ВВП.

Точно так же и в регионах с высоким удельным весом малоконкурентоспособных отраслей наблюдается более сильное падение производства. В сырьевом секторе производительность труда была в 5 раз выше, чем в сельском хозяйстве и машиностроении, и удивительным образом даже фондоотдача тоже была несколько выше.

Как видно из рис. 1, структура промышленного производства, похоже, влияет на изменение объема выпуска во время переходного периода. В регионах с преимущественно сырьевой ориентацией (Северный район, Западная и Восточная Сибирь) наблюдалось меньшее сокращение производства, чем в регионах, где на долю машиностроения приходилось более 25% всей промышленной продукции (Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский районы, Поволжье). Неудивительно поэтому, что существует и тесная связь между экспортной квотой региона (долей экспорта в ВРП - валовом региональном продукте) и динамикой выпуска в период реформ: Северный район, Восточная Сибирь и Центральночерноземный район, имеющие наивысшие экспортные квоты, испытали сокращение производства меньше среднего по России.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ И ТЕМПЫ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ

Наряду с исходными условиями воздействие на экономическую динамику оказывают также факторы экономической политики. С известной условностью их можно разделить на три составляющие: либерализация (демонтаж плановой экономики), создание адекватных рыночных институтов (гарантирующих права собственности, исполнение контрактов и т.д.), макроэкономическая стабилизация (низкие и не сильно меняющиеся темпы инфляции). Такая классификация соответствует традиционным представлениям о важнейших условиях нормального экономического развития, среди которых наличие рынка (либерализация), сильные институты и макроэкономическая стабильность.

Поскольку темпы инфляции для российских регионов примерно одинаковы (и к тому же зависят не от политики региональных администраций, а от действий федеральных органов, в частности Центрального банка), есть смысл рассматривать только две составляющие экономической политики - либерализация и создание институтов, прежде всего государственных.

Выбрать обобщающие показатели, адекватно характеризующие потенциал региональных институтов, разумеется, непросто. При сравнении 28 переходных экономик в качестве измерителя институционального потенциала брались такие показатели, как изменение государственных доходов и теневой экономики в процентах к ВВП. В настоящей работе рассматриваются четыре возможных показателя: (1) доля занятых на малых предприятиях и изменение этой доли, (2) уровень преступности и изменение преступности в переходный период, (3) индексы инвестиционного риска в регионе, (4) доля теневой экономики в доходах, производстве, занятости. Многие из этих показателей имеют предсказуемый знак в регрессиях, объясняющих динамику производства, и статистически значимы.

В качестве измерителя темпов и степени радикальности преобразований использовался индекс реформаторства (сводный показатель, включающий степень контроля над ценами, скорость приватизации и уровень субсидий из региональных бюджетов). Обращаясь к статистике, нетрудно заметить в целом-то естественную связь между политическими предпочтениями электората и степенью реформаторства региональных администраций: там, где избиратели поддерживали реформаторские партии и кандидатов (на федеральных и региональных выборах), индекс реформаторства был выше. Однако видимой корреляции между индексом реформаторства (и его отдельными составляющими) и динамикой производства не наблюдается.

КАК ОЦЕНИВАТЬ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ДИНАМИКУ: ОБЪЕМ ПРОИЗВОДСТВА, РЕАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ И МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ПОТОКИ

В каком случае экономические реформы следует считать успешными? Когда они ведут к росту производства или реальных доходов населения? Во многих случаях оба показателя - производство и реальные доходы - изменяются одинаково, однако не всегда. На динамику реальных доходов, помимо изменения объема ВРП, оказывают воздействие и другие факторы, среди которых перераспределение доходов между регионами через госбюджет и через негосударственные финансовые потоки (когда ВРП - добавленная стоимость - создается в одном регионе, а соответствующие доходы - зарплата и прибыль - получают в другом).

На деле федерально-региональные финансовые потоки играют далеко не последнюю роль в формировании региональных различий в доходах на душу населения. Даже только прямые трансферты из Центра в регионы достаточно масштабны, чтобы заметно повлиять на доходы населения в отдельных регионах: в 1994 году, например, 31% всех доходов федерального бюджета, или 4,3% всероссийского ВВП, были переведены обратно в регионы в форме дотаций/субвенций; а в 1995-1997 годах эти трансферты составили 1,6-2,9% ВВП. Главным образом по причине этих трансфертов расходы региональных бюджетов по отношению к ВРП варьируются в широких пределах - от 18% в Поволжье и Западной Сибири до 34% на Дальнем Востоке.

Эти прямые (и, следовательно, наиболее явные) трансферты из федерального бюджета в регионы, похоже, зависят от "лоббистского потенциала" регионов, определяемого их способностью угрожать и досаждают центральной власти. Так, показано, что "оппозиционные регионы" (голосовавшие против Ельцина в 1991 г. и против проельцинского "Выбора России" в декабре 1993 г., принявшие раньше других декларации о суверенитете и возглавлявшиеся губернаторами, публично выступавшими против Ельцина в его конфликте с парламентом в 1993 г.) смогли впоследствии получить более щедрые трансферты из федеральной казны.

Такая политика "умиротворения оппозиционеров" может приводить к расхождению в динамике производства и доходов по регионам. Теоретически возможно, что регионы с большим падением производства в последующем - когда дело доходит до "деления пирога" - догоняют более благоприятные в том, что касается реальных доходов. Возможен и противоположный вариант: регионы с относительно благоприятной динамикой производства используют

свой лоббистский потенциал, чтобы вдобавок обеспечить и перераспределение доходов в свою пользу.

Однако прямые трансферты из Фонда региональной поддержки - только видимая часть айсберга, так как перераспределение средств между Центром и регионами происходит главным образом на стадии раздела налоговых поступлений. Чистые межбюджетные финансовые потоки между регионами и Центром исчисляются как разница между общими доходами всех уровней власти, собранными на данной территории, и расходами региональных и местных властей. Большинство регионов, таким образом, оказывается донорами Центра (федерального правительства), так как именно перечисления налоговых сборов из регионов составляют основу доходов федерального бюджета. (Кроме того, часть доходов федерального правительства, такие как таможенные пошлины или поступления от приватизации объектов федеральной собственности, не разбивается по регионам.) В среднем каждый российский регион в 1996 г. перечислял в Центр 1,1 млн. руб. на душу населения, что было эквивалентно примерно 8% национального ВВП, или среднедушевому доходу за 1,5 месяца.

Отклонения от средней величины - размах вариации - были, однако, поистине огромными: если Москва в 1996 г. перечисляла в Центр 6 млн. руб. в расчете на одного жителя (что эквивалентно средненациональному душевому доходу за 8 месяцев), то Чукотка, напротив, получала из федерального бюджета 2,8 млн. руб. в расчете на одного жителя (почти 4 месячных средненациональных дохода). Другими словами, Москва, как и большинство других регионов, перечисляла в Центр больше, чем получала из Центра (6 млн. руб. в расчете на одного москвича), тогда как Чукотка, напротив, была чисто дотационным регионом: налогов, собранных на территории Чукотки, не хватало не только для того, чтобы поддерживать федеральное правительство, но даже для финансирования расходов самой региональной администрации и местных властей, так что приходилось еще получать чистую субсидию из федерального бюджета, эквивалентную почти 3 млн. руб. на одного жителя.

Как видно из рис. 2, регионы, делающие большие финансовые переводы в Центр, такие как Тюменская область и особенно расположенные на ее территории два ресурсных автономных округа - Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий, - имели более низкое отношение доходов к ВРП. Напротив, в регионах, переводящих в Центр суммы ниже среднероссийских (таких, как Ставропольский край и Орловская область) или вообще являющихся чистыми получателями средств в рамках бюджетной системы (многие регионы Дальнего Востока и Северного Кавказа), отношение доходы/ВРП оказывается на уровне выше среднероссийского.

Уточним понятия. На национальном уровне разница между ВВП и личными доходами равна амортизации + предпринимательские доходы (нераспределенная прибыль) + косвенные налоги за вычетом субсидий. Это определение из системы национальных счетов. Доля личных доходов населения в ВВП в переходный период существенно не изменилась, составляя примерно 2/3 и в 1990-м, и в 1996 году. На региональном уровне, однако, существуют дополнительные причины, по которым ВРП отличается от личных доходов: добавленная стоимость (ВРП) может создаваться в одном регионе, а генерируемые этим созданием ВРП доходы могут быть получены в другом. Это относится ко всем доходам - оплате труда, государственным трансфертам (пенсии и т.п.) и распределенной прибыли (процентам, дивидендам, участию в прибылях). На практике, видимо, трудовые доходы в основном выплачиваются в том же регионе, где создается добавленная стоимость, так что региональные различия в отношении доходы/ВРП объясняются главным образом межрегиональными финансовыми потоками в рамках бюджетной системы и межрегиональным перераспределением деловых доходов - распределяемой части прибыли, т.е. процентов, дивидендов и других выплат физическим лицам из прибыли.

РЕЗУЛЬТАТЫ:

ЧЕМ ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ

ДИНАМИКА ВРП,

ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА, РЕАЛЬНЫХ ДОХОДОВ

Чтобы представить общую картину факторов, влияющих на экономическую динамику в регионах, были рассчитаны параметры уравнений множественной регрессии, где в качестве зависимых переменных использовались ВРП, инвестиции и промышленное производство, реальные доходы и их доля в ВРП. Независимыми параметрами были показатели, обсуждавшиеся в предыдущих разделах: исходные условия накануне реформ - структура промышленного производства, ресурсный потенциал и уровень развития (ВРП на душу населения); институциональный потенциал региональных администраций, измеряемый долей занятых на малых предприятиях, ростом преступности, индексами инвестиционного риска и долей теневой экономики; прогресс в проведении экономических реформ, измеряемый индексом реформаторства (экономической либерализации) и его составляющими (контроль над ценами, прогресс в приватизации, степень субсидирования региональной экономики).

Трактовка результатов может, видимо, состоять в следующем. Либеральные экономические реформы вопреки ожиданиям не оказали влияния на динамику объема производства (ВРП и промышленной продукции). Эта динамика определялась главным образом исходными условиями (стартовыми позициями) при начале реформ (ресурсные преимущества) и мощью институтов региональных администраций (инвестиционный риск и предпринимательский климат для создания новых предприятий). Однако либеральные экономические реформы оказали воздействие на перераспределение доходов между регионами: межрегиональные вариации в динамике реальных доходов в переходный период зависят не только от способности региональных институтов обеспечить благоприятный деловой климат (индекс инвестиционного риска, преступность), но и от степени продвинутости реформ (освобождения цен) и степени либеральности избирателей. Перераспределение финансовых ресурсов через бюджет помогает относительно неблагополучным регионам, т.е. правительство действует как Робин Гуд, перераспределяя доходы от богатых к бедным. Однако экономическая либерализация и прореформаторская ориентация электората действуют в противоположном направлении, вызывая хоть и не рост производства, но перераспределение доходов от бедных к богатым.

Другими словами, реформы не помогли поддержать уровень производства, но они (вместе с большой теневой экономикой, но низкой преступностью, низким инвестиционным риском и либеральными настроениями избирателей) стали своеобразным магнитом, притягивающим доходы из других менее реформаторских (и более бедных) регионов. Этот "антиробингудовский" эффект реформ частично нейтрализовывался перераспределением финансовых ресурсов в рамках бюджетной системы (от богатых к бедным), так что полностью оценить этот эффект можно только "очистив" динамику отношения "доходы/ВРП" от воздействия федерально-региональных финансовых потоков. Но даже и без учета воздействия межбюджетных трансфертов, как видно из рис. 3, между индексом реформаторства и повышением доли доходов в ВРП просматривается положительная связь.

Если сформулировать сделанный вывод в наиболее заостренной полемической форме, то можно сказать, что экономические реформы привели к созданию либерально-безопасных "доходных гаваней" - относительно благополучных и либеральных (как в смысле ориентации администрации, так и в смысле настроений избирателей) регионов с обширными возможностями для сокрытия доходов, но со сравнительно низким инвестиционным риском и уровнем преступности. Эти "доходные гавани" стали высасывать доходы у своих менее удачливых соседей. Москва, конечно, наиболее характерный пример: здесь отношение доходов к ВРП составляло 130% в 1996 г. - в два раза больше, чем в

среднем по стране, - а реальные доходы в 1996 г. превысили уровень 1990 г. (в то время как в среднем по стране они упали более чем вдвое) несмотря на то, что ВРП составил только 70% от уровня 1990 г., а промышленное производство - только 36%.

Помимо Москвы еще в нескольких регионах отношение "доходы/ВРП" в 1990-1996 гг. увеличилось заметно больше, чем в среднем по России (в 1,2 раза): это Республика Коми, Санкт-Петербург, Псковская, Новгородская, Тверская, Тюменская области, Кабардино-Балкария. Если Псковская, Новгородская, Тверская области и Кабардино-Балкария, являющиеся чистыми получателями финансовых ресурсов в рамках бюджетных отношений Центр - регионы, смогли увеличить отношение доходов к ВВП именно из-за финансовой поддержки Центра, то Санкт-Петербург, Коми и Тюменская область, как и Москва, находящиеся в положении чистых доноров в межбюджетных отношениях, смогли поддержать реальные доходы при падающем производстве именно благодаря перекачке деловых доходов из других регионов, с лихвой перекрывшей "убытки" от межбюджетных перечислений в Центр. Механизм межрегиональных трансфертов деловых доходов в либерально-безопасные "доходные гавани" заслуживает специального исследования. Видимо, главными агентами при осуществлении таких трансфертов являются банки, торговые и внешнеторговые фирмы, "Газпром" и крупные нефтяные компании, переводящие доходы не только в нефтегазовые регионы (Коми, Тюменская область), но и в Москву и Санкт-Петербург.

Отметим в заключение, что теоретически возможна и другая интерпретация результатов регрессионного анализа: высокое и быстрорастущее отношение доходов к ВРП при падающем производстве в либерально-стабильных регионах может свидетельствовать не о выкачивании деловых доходов с других территорий, а о больших масштабах теневой экономики. Такая трактовка, однако, предполагает, что теневая деятельность лучше учитывается в статистике доходов, чем в статистике производства. В принципе это возможно, но достоверно неизвестно и, строго говоря, недоказуемо на основе имеющейся информации.

ВЫВОДЫ

Вернемся теперь к вопросам, сформулированным в начале статьи. Чем определяются различия между регионами РФ в том, что касается динамики производства и доходов? В какой мере эта динамика определяется объективными исходными условиями, а в какой - правильной или неправильной политикой региональных администраций? Проведенный анализ позволяет

сделать следующие выводы и сформулировать некоторые гипотезы, нуждающиеся в дальнейшей проверке.

Во-первых, нет твердых доказательств того, что экономические реформы способствовали меньшему падению/поддержанию объема производства и инвестиций. После учета таких факторов, как исходные условия трансформации (ресурсные преимущества) и институциональный потенциал региональных администраций (инвестиционный риск и предпринимательский климат, благоприятствующий созданию новых предприятий, способность сдерживать рост теневой экономики), оказывается, что показатели экономической либерализации статистически незначимы для объяснения динамики ВРП и промышленного производства.

Во-вторых, бюджетные перечисления между Центром и субъектами Федерации перераспределяют доходы в пользу более бедных регионов и в пользу регионов с более глубоким сокращением выпуска и реальных доходов в 90-е годы (в основном это одни и те же регионы). Масштабы этого перераспределения недостаточны, чтобы полностью выровнять уровни доходов в регионах, однако по крайней мере система бюджетного федерализма в России, несмотря на кажущуюся хаотичность и подверженность лоббистскому давлению, имела выраженную "робингудовскую" ориентацию, перераспределяя доходы от богатых к бедным.

В-третьих, экономическая либерализация, хоть и не имела ощутимого влияния на динамику производства, оказала существенное воздействие на динамику реальных доходов. После учета межбюджетных финансовых потоков (от богатых к бедным) оказывается, что реформистские регионы (а также регионы с низким инвестиционным риском, лучшим предпринимательским климатом, низкой преступностью, но высокой долей нелегальных доходов и либерально настроенным электоратом) смогли выкачивать доходы из других регионов, где реформы шли медленнее. Этот во многом неожиданный и по сути "антиробингудовский" эффект реформ возник, видимо, из-за перераспределения бизнес-доходов (процентов, дивидендов, других выплат из прибыли) из "нелиберальных" и в основном бедных регионов в либерально безопасные "доходные гавани", в которых сосредоточивались штаб-квартиры банков, торговых и сырьевых компаний. Система межбюджетного перераспределения доходов, таким образом, нейтрализовывала межрегиональные потоки доходов, порожденные разновременной экономической либерализацией в регионах.

Все сказанное означает, что экономическая политика как на федеральном, так и на региональном уровнях оказывает воздействие на экономическую динамику, однако таким образом и в таких направлениях, которые, возможно, не слишком

согласуются с традиционными представлениями. Если говорить о динамике производства, то она, похоже, зависит не столько от темпов экономической либерализации, сколько от способности региональных администраций поддержать и обеспечить эффективное функционирование институтов, создающих благоприятный деловой климат. Что же касается динамики реальных доходов, то здесь реформаторская политика региональных властей, похоже, может принести осязаемые результаты, способствуя выкачиванию доходов из других менее либеральных регионов. Федеральное правительство через систему бюджетных трансфертов может нейтрализовать (и в действительности отчасти нейтрализует) межрегиональные потоки деловых доходов, перераспределяя финансовые ресурсы в пользу бедных регионов. Политика реформаторских регионов, таким образом, объективно приходит в противоречие с усилиями федерального Центра по выравниванию межрегиональных различий в доходах.