

Инфраструктурные предпосылки реструктуризации региональной экономики.

Введение.

Региональное развитие у нас идет в рамках экономической модели, сложившейся в результате либерализации неравновесной экономики, унаследованной Россией от бывшего СССР. Экономический рост 1999-2003 гг. не изменил существа этой модели. Более того, именно в эти годы резко ускорилось перераспределение доходов и капитала в пользу энергосырьевых отраслей за счет перерабатывающих. Если накануне дефолта на долю экспортных отраслей приходилось всего 34% прибыли промышленности, то после него – уже 70%¹. Норма прибыли в экспортных отраслях в два раза выше, чем в отраслях, работающих на внутренний рынок.

Причина - *ценовой диспаритет*. Если цены на экспортное сырье (за исключением сырой нефти и газа) составляют сейчас в среднем 80-120% мировых, то цены на продукцию внутрироссийского назначения - лишь 30-40% для потребительских товаров и 50-60% - для инвестиционных². По отношению к национальным капиталам ценовой диспаритет выступает как фактор, тормозящий экономический рост³. Сейчас, правда, его действие перекрывается ростом вклада внешних факторов. Однако в более отдаленной перспективе начнут сказываться негативные последствия увеличения импорта, роста внешних заимствований⁴ и создаваемой сырьевыми отраслями нагрузки на инвестиции⁵.

¹ А.Р.Белоусов. Развитие российской экономики в посткризисный период (макроэкономический аспект) // Проблемы прогнозирования, 2003, №6, с.10.

² А.Р.Белоусов. Развитие российской экономики в посткризисный период (макроэкономический аспект) – Проблемы прогнозирования, 2003, №6, с.7, с.10.

³ По расчетам А.Р.Белоусова, вклад производств, работающих на внутренний рынок, в экономический рост с 2001 г. по 2003 г. упал вдвое.

⁴ В 2003 г. зарубежные займы российского частного сектора составили 23 млрд. долл. А общая негосударственная задолженность достигла 39,4 млрд. долл. Это почти треть (32,6%) стоимости экспорта.

⁵ Инвестиционная нагрузка на экономику одного только топливного сектора возрастет, по оценке А.Р.Белоусова, с 3,7% ВВП в 2001 г. до 7-8% в 2010 г.

В этой ситуации центр тяжести экономической политики должен быть перенесен с внешних на внутренние источники развития. В долгосрочном плане главным из них является **наращивание воспроизводственного потенциала регионов и городов методами обустройства территории и развития человеческого потенциала**. Основой этого сценария «регионально-ориентированного развития»⁶ должна стать *модернизация инфраструктуры* – фундаментального слоя региональных и городских систем, создающего ресурсные предпосылки экономического роста.

К сожалению, отрасли инфраструктуры в экономическом плане изучены недостаточно. В советский период их заслоняло производство⁷. А в годы реформ внимание было приковано к торговле и финансам. Однако сегодня именно плохое состояние инфраструктуры становится одним из главных ограничителей экономического роста. Как пишет А.Р.Белоусов: «Российская экономика подошла к рубежу, когда для обеспечения ее устойчивого функционирования и инвестиционной привлекательности необходимы массированные капиталовложения в производственную инфраструктуру: энергетику, газовую отрасль, транспорт и связь»⁸.

Проблема заключается в том, что привлечь эти инвестиции теми же методами, что и в другие отрасли, не удастся. Это связано с экономической спецификой инфраструктуры. Ее определяют:

а) крупномасштабные положительные внешние эффекты (*externalities*), т.е. такие результаты деятельности инфраструктурных отраслей, которые реализуются не в прибыли ее собственных предприятий, а в снижении издержек и повышении прибыли предприятий-потребителей и в росте благосостояния населения;

⁶ Основные характеристики этого сценария обсуждаются в книге О.С.Пчелинцев «Региональная экономика в системе устойчивого развития» (М.: Наука, 2004) и в статьях О.С.Пчелинцев «Региональные условия экономического роста» и М.М.Минченко «Актуальные проблемы ресурсного обеспечения территориального развития Российской Федерации» (Проблемы прогнозирования, 2004, №3). Здесь мы можем только сказать, что регионы и города трактуются в этих работах как системы воспроизводства качественных ресурсов (в том смысле, который вкладывал в это понятие акад. Ю.В.Яременко), позволяющих направить экономический рост в русло прогрессивной смены технологических укладов.

⁷ Системе требовались наглядные показатели успехов: миллионы тонн угля, чугуна, стали, миллиарды пудов хлеба и т.п., а инфраструктура, вместо этого поставляла загадочно звучащие «тонно- и пассажиро-километры», квадратные метры дорожных покрытий, кубометры холодной и горячей воды и т.п., что уже в те времена почиталось деятельностью второго сорта и финансировалось - наравне с социальной сферой - по остаточному принципу.

⁸ ЦМАКП. Прогноз экономического развития России в 2004-2007 гг., с.32.

б) “общественные товары” (public goods), т.е. такие результаты деятельности инфраструктуры, которые, по объективным причинам, не могут раздельно оплачиваться каждым потребителем⁹.

в) понижение (а не рост, как в других отраслях) предельных издержек с увеличением объема производства.

Многочисленные иллюстрации этого явления приводятся в работе Рассела Питтмена “Вертикальная интеграция инфраструктурных отраслей в странах с переходной экономикой” (Московский центр Карнеги, Working Papers, 2003, №1). Так, при удвоении объема железнодорожных перевозок издержки увеличиваются только на 65%¹⁰. В электроэнергетике совмещение в одной компании функций производства энергии с ее передачей и распределением дает экономию порядка 10%¹¹ (более позднее исследование¹² повышает эту оценку до 13%-16%). И, наконец, анализ американских данных за 1990 г., т.е. уже после отделения выработки электроэнергии от других стадий (к чему, напомним, сводится суть “реформы РАО ЕЭС по Чубайсу”), показал, что прямые потери эффективности составили при этом порядка 4%¹³.

Но это значит, что общий для экономики принцип равенства цен предельным издержкам, применительно к отраслям инфраструктуры, выступает как требование их *убыточности*¹⁴.

Разумеется, найдется немало охотников опровергнуть это утверждение. Но это не ново. Еще в 80-е годы высокопоставленные министерские и госплановские чиновники не раз пытались «пропихнуть» через экспертизу Госплана СССР проекты, ставившие целью превратить отдельные отрасли инфраструктуры из убыточных в рентабельные (больше всего «доставалось» городскому транспорту). Но тогда им не удалось переломить сопротивление экспертов-ученых, таких как академик С.С.Шаталин и лауреат Нобелевской премии по экономике акад. Л.В.Канторович.

В этих условиях “инфраструктурные системы могут управляться только как единое целое”, конкуренция между их частями невозможна технически и

⁹ Мы не касаемся здесь вопроса о пересечении этих двух множеств. Разумеется, оно очень велико, но все же эта тема является узко-специальной.

¹⁰ Ivaldi M., McCullough G.J. Density and Integration Effects on Class I U.S. Freight Railroads // J. Of Regulatory Economics. 2001. P. 161-182.

¹¹ Kaserman D.L., Mayo J.W. The Measurement of Vertical Economies and the Efficient Structure of the Electric Utility Industry // J. Of Industrial Economics. 1991. P.483–502.

¹² Hayashi P.M., Goo Yeoung-Jua J., Chamberlain W.C. Vertical Economies: The Case of U.S. Electric Utility Industry, 1983-1987 // Southern Economic J. 1997. P. 710-725.

¹³ Lee Byung-Joo. Separability Test for the Electricity Supply Industry // J. Of Applied Econometrics. 1995. P. 49-60.

¹⁴ В.Н.Богачев. Прибыль?! ...О рыночной экономике и эффективности капитала. М.: Аудит, 1992, с.47. О необходимости ориентации инфраструктурных тарифов на “предельную социальную стоимость” говорится и в “Открытом письме” большой группы американских экономистов (30 человек, включая 4 лауреатов Нобелевской премии по экономике – Ф.Модильяни, Дж.Тобина и, Р.Солоу и У.Викри), посланном в 1991 году Президенту СССР М.С.Горбачеву

нецелесообразна экономически. А значит, выбор в этой области лежит не между конкуренцией и монополией, а между двумя видами монополии – частной, движимой только коммерческим интересом, и общественной, ответственной перед гражданами¹⁵.

1. Современные проблемы инфраструктуры: дороги, теплоэнергетика, жилье.

К сожалению, у нас не сложилось целостного статистического определения инфраструктуры, аналогичного американским public works (в буквальном переводе - «общественные работы»). Последнее охватывает: автомобильные дороги, аэропорты, водный транспорт, водоснабжение и канализацию, удаление твердых отходов (solid waste management) и общественный транспорт (mass transit systems)¹⁶. У нас, повторяю, такого определения нет. Поэтому придется довольствоваться иллюстрациями по отдельным отраслям инфраструктуры.

Начнем с **дорожного хозяйства**¹⁷. Сейчас темпы его развития отстают от роста автомобильного парка, который только за последние 10 лет увеличился почти вдвое¹⁸. В результате, нагрузка на километр дорог с твердым покрытием повысилась за последние 12 лет более чем на 40%. Средняя скорость на дорогах в два раза ниже, а расход горючего, наоборот, на 30% выше, чем в развитых странах¹⁹. И если за рубежом дополнительные расходы автовладельцев из-за плохого состояния дорог оцениваются в 1-3% ВВП, то можно только догадываться, какого уровня достигают эти потери у нас и как это сказывается на конкурентоспособности российских товаров.

Проблема дорожного строительства особенно остро стоит в сельской местности. Около трети сельских населенных пунктов Российской Федерации не имеет надежной связи с областными, краевыми и республиканскими центрами. В значительной мере именно из-за бездорожья деревень в России за последние 20 лет стало на 56 тысяч меньше.

¹⁵ В.Н.Богачев. Цит. пр., с.49.

¹⁶ Легко видеть, что и это определение инфраструктуры неполно. Из него, в частности, исключены отрасли социальной инфраструктуры, такие как образование и здравоохранение.

¹⁷ Это три тысячи предприятий, 750 тыс. работников. Общая балансовая стоимость автомобильных дорог Российской Федерации превышает 900 млрд руб. Из них 706 млрд руб. приходится на автомобильные дороги общего пользования.

¹⁸ Особенно быстро – с 11 млн в 1992 г. до 22,5 млн в 2002 г. - растет число легковых автомобилей. В Москве количество машин в городе ежегодно увеличивается на 5–6%, а площадь основной дорожной сети – меньше чем на 1%.

На этом фоне более чем странно выглядит «борьба с инвестициями» в дороги, которую вели в последние годы наши экономические ведомства. Мы имеем в виду ликвидацию (с 2001 года) Федерального дорожного фонда и отмену (с 2003 года) налога на пользователей автомобильных дорог.

Результат не заставил себя ждать: инвестиции в дорожное хозяйство упали всего за два года на 40%²⁰. Почти в два раза (с 2,9% в 2000 году до 1,5% в 2003 г.) снизилась его доля в ВВП (см. таблицу).

Динамика финансирования дорожного хозяйства в 1995-2003 гг., млрд. руб.

Показатели	1995		2000		2001		2002		2003 план	
	трлн руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Всего расходы на дорожное хозяйство	25,4	1,65	210,8	2,89	204,7	2,26	217,2	2,00	197,2	1,51
в том числе расходы на федеральную дорожную сеть *)	5,4	0,35	38,9	0,53	34,7	0,38	38,7	0,36	40,1	0,31
Расходы на автомобильные дороги субъектов РФ	20,0	1,30	171,9	2,35	170,0	1,88	178,5	1,64	157,1	1,20

*) расходы на федеральную сеть автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них.

Ввод дорог с твердым покрытием уменьшился по сравнению с серединой 90-х гг. более чем вдвое.

Предвижу возражение: ведь Законом была предусмотрена компенсация этих потерь. И идея была хорошая - перенести налоговую нагрузку с производителей бензина, дизельного топлива и моторных масел на их продавцов. Однако налоги платят только те из них, кто получил свидетельства о регистрации, а это в нашей наилиберальной из экономик, увы, не является обязательным. Более того, субъекты Российской Федерации, на территории которых находятся нефтеперерабатывающие заводы и нефтебазы, имеющие такие свидетельства, заинтересованы в том, чтобы нефтепродукты продавались теми, у кого их нет, так как в этом случае весь акциз благополучно зачисляется в бюджет региона²¹.

¹⁹ Из «Концепции национальной программы модернизации и развития автомобильных дорог до 2025 года», разработанной Государственной службой дорожного хозяйства Минтранса России.

²⁰ Статистический бюллетень Госкомстата России (2003, октябрь).

²¹ Здесь мы цитируем постановление Законодательного собрания Тверской области «Об итогах социально-экономического развития Тверской области за период с 2000 по 2003 год и перспективах развития региона» (от 25 марта 2003 г. N 497-П-3).

Несколько слов о **содержании** автомобильных дорог²². Сейчас оно сведено к ремонту. Между тем за рубежом магистральным направлением реформирования этой отрасли провозглашен (а в некоторых странах – Японии, Швейцарии – и реализован) **переход от ремонта (rehabilitation) к содержанию (maintenance) дорожной сети**²³, т.е. придание всему комплексу дорожных работ **профилактической направленности**.

В этой связи заслуживает внимания рекомендация международных организаций о введении *специальных тарифов на содержание дорог* (shadow toll system - буквально, “теневые таможенные пошлины”), включаемых в цену моторных топлив²⁴ и аккумулируемых в специальном целевом фонде. Это позволит снять с государства значительную часть расходов на содержание дорожной сети и переложить их на достаточно зажиточные и кровно заинтересованные в качественном содержании дорожной сети группы населения.

Другим примером для нас послужит **жилищно-коммунальное хозяйство**.

Это 52 тысячи предприятий и организаций, 4,2 млн. работников²⁵. На ЖКХ приходится 8% общероссийского производства валового внутреннего продукта²⁶. В то же время оно потребляет 20% всех энергоресурсов, что вызывает законное возмущение их экспортеров.

Проблемам теплоснабжения посвящена недавно вышедшая книга С.Кара-Мурзы и С.Телегина «Царь-холод. Почему вымерзают русские» (М.: ЭКСМО, «АЛГОРИТМ», 2004). За этим по-журналистски легковесным названием стоит вполне серьезная работа, основанная на двух документах - Национальном докладе «Теплоснабжение Российской Федерации. Пути выхода из кризиса. Реформа системы теплоснабжения и теплопотребления РФ» (М., 2001), подготовленном в рамках Программы развития ООН коллективом специалистов Миннауки и Концепции развития теплоснабжения в России на среднесрочную перспективу, подготовленной Минэнерго РФ (М., 2000).

²² Индикатором неблагополучия в этой сфере может служить рост износа основных фондов дорожного хозяйства с 20,6% на начало 1995 г. до 23,3% на начало 2003 г.

²³ Т.е. речь идет о *технологической цепочке*, а не о дискретном множестве сделок, для которых надо лишь подобрать подходящие условия контракта.

²⁴ Это технически проще, чем введение платных дорог.

²⁵ Из доклада Председателя Госстроя России Н.П. Кошмана на заседании Правительства Российской Федерации 26 сентября 2003 г.

²⁶ Этот объем работ и услуг ежегодно возрастает на 25%, что связано с приемкой на баланс ГУП'ов и МУП'ов ведомственных объектов, ростом тарифов на жилищно-коммунальные услуги; увеличением затрат и потерь из-за износа основных фондов. В то же время из-за постоянного недофинансирования (в 2000 г. - более 20%) растут долги ЖКХ. В них «сидят» и долги населения, но на 90% - это задолженность местных бюджетов.

В коммунальном хозяйстве два миллиона работников. Очень (на 60%) изношены основные фонды. В результате, потери тепла достигают 37%, воды – 30%. Число аварий в сетях за 90-е гг. выросло в 5 раз, а за первые два года нового века – еще на четверть. Из-за этого планово-предупредительный ремонт все чаще приходится заменять аварийно-восстановительными работами, которые обходятся в 2-3 раза дороже. О том, к чему это может привести, умолчим. Обратимся прямо к предложениям.

Главное из них – перевод теплоснабжения на рельсы конкуренции. Но для этого нужны:

1) Избыточные мощности (которых в теплоснабжении нет).

2) Свободное перемещение товара. Но в теплоснабжении тепло можно передавать только по сетям на небольшие расстояния.

Свободная загрузка теплоисточников, требующая переменных расходов теплоносителя, в большинстве случаев технически неосуществима, либо требует прокладки тепловых сетей больших диаметров, что повышает потери тепла и удорожает его транспорт.

3) Свободное ценообразование. Но если производство тепла на одном из теплоисточников окажется дешевле, то все потребители станут, естественно, пользоваться только им. А это приведет к ликвидации второго источника, на чем конкуренция и закончится.

Не лучше и другие предложения. Так, попытка внедрить счетчики тепла разбивается об огромные затраты и непригодность существующих систем с однотрубной разводкой к поквартирному регулированию (цит. пр., с. 64). А повышение тарифов «заставляет гоняться за неплательщиками и отрезать у них автогенном батареи отопления» (цит. пр., с. 63).

Жилье, в отличие от коммунального хозяйства, обычно не относят к инфраструктуре. Действительно, отдельные квартиры и семейные дома являются частными товарами. Но жилье в целом, *жилищный фонд*, безусловно, - часть инфраструктуры, более того, инфраструктурная основа системы расселения.

Жилищный фонд РФ составляет сейчас 2,8 млрд. квадратных метров²⁷. Изношен он меньше, чем основные фонды коммунального хозяйства – «всего» на 40%.

Но это «в среднем». За этим стоят: 87 млн. кв. м ветхого и аварийного жилья, 250 млн. квадратных метров, которые не ремонтировались более 25 лет, и еще 250 млн.кв.м - дома

²⁷ Цифра Правительства России, ноябрь 2003 г.

первых поколений массовой застройки («хрущобы»), которые также нуждаются в реконструкции или замене. По оценке Госстроя, для ликвидации ветхого и аварийного фонда (с переселением граждан) требуется около 160 млрд. рублей²⁸. Но в 2003 г. на эти цели было выделено из федерального бюджета всего 1,3 млрд. руб.²⁹ При таких темпах решение проблемы ветхого и аварийного жилья займет больше 100 лет.

Жилищное строительство в России по сравнению с 1990 г. уменьшилось вдвое. Оно почти не росло даже на этапе оживления экономики 1999-2003 гг. Зато быстро росли *цены на жилье*. Так, в Москве стоимость квадратного метра общей площади достигла к концу 2003 г. 1600 долл. США (рост за год – почти в 1,5 раза, а с учетом инфляции рубля и доллара – на 19,7%)³⁰. За первые два месяца нынешнего, 2004 года она «подросла» еще на 100\$³¹. В результате, жилье стало идеальным объектом для вложения средств. Оно приносит покупателю чистый доход в 29-30% годовых (без учета инфляции), а застройщику (в зависимости от условий) – от 20 до 100% («Финансовые известия», 15.12.03). И в то же время жилье в Москве стало совершенно недоступным для семей со средними доходами. По существу, оно превратилось в средство накопления – суррогат подешевевшего доллара. (С этим связан растущий перекоп в строительстве в пользу элитного жилья).

Сейчас на федеральном уровне основным средством решения жилищной проблемы объявлена *ипотека*³². Но элементарные расчеты³³ с бизнес-калькулятором показывают, что при том уровне процента, который установился на российском рынке долларовых кредитов, семьи со средними доходами не могут и в обозримом будущем не смогут воспользоваться его услугами. Не случайно, на долю коммерческой ипотеки приходится сейчас лишь 1% сделок на жилищном рынке.

²⁸ Эти расчеты производились, исходя из оценки объема ветхого и аварийного жилищного фонда «около 50 млн. кв. метров».

²⁹ Приказ Госстроя от 25 декабря 2002 г. N 309 «О реализации в 2003 году подпрограммы «Переселение граждан РФ из ветхого и аварийного жилищного фонда» в составе ФЦП «Жилище» на 2002-2010 гг.

³⁰ По оценке директора Аналитического центра компании «Миэль-Недвижимость» Г.М.Стерника («Рынок жилья в Москве в 2003 году: итоги и прогноз»), средняя удельная цена квартир в Москве к концу 2003 года достигла 1594 долл. США. Для сравнения: в декабре 2001 года она составляла 940 \$, в июне 2002 г. – 977 \$ и в декабре 2002 г. – 1096 \$ за кв. м.

³¹ Финансовые известия, 17.03.04.

³² «Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации» - Постановление Правительства РФ № 28 от 11 января 2000 г. "О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 3. Ст. 278.

³³ См. О.С.Пчелинцев. Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М.: Наука, 2004, гл. 8.

Гораздо популярнее способы решения жилищной проблемы, выработанные в регионах и городах:

- создание фондов финансирования и льготного кредитования жилищного строительства;
- эмиссия муниципальных жилищных облигаций;
- строительство жилья за счет средств региональных и местных бюджетов³⁴;
- долевое строительство и продажа жилья в рассрочку;
- региональные программы кредитования жилья;
- система жилищных сберегательных программ³⁵;
- “ведомственная” ипотека³⁶.

Секрет популярности этих стратегий прост: в них учитывается, в той или иной степени, *принцип социальной нормы жилищной обеспеченности*. Суть этой концепции, разработанной еще в советские годы (тогда это называлось “социально-гарантированным минимумом”³⁷), заключается в установлении четкой границы между сферами социальной ответственности и экономической свободы. Применительно к тогдашней модели это означало, что жилье семье предоставляется бесплатно только в пределах социальной нормы, а сверх нормы – за полную стоимость. А применительно к сегодняшним реалиям это значит, что **финансирование жилья должно быть совместным, государственно-частным.**

По существу, речь идет о восстановлении в правах *системного подхода к решению жилищной проблемы* (анализа альтернатив и последствий каждого из возможных решений). Сейчас он вытеснен *точкой зрения инвестора*. Т.е. учитываются только *финансовые* риски; *социальные риски*, связанные с недоступностью жилья для миллионов семей, игнорируются. А идти надо, наоборот, от фактического уровня жизни и возможностей сбережения³⁸ *большинства населения*.

³⁴ Здесь особо должна быть выделена система сельского жилищного строительства в Белгородской области.

³⁵ Здесь особо должна быть выделена жилищная сберегательная программа Сбербанка РФ; в то же время из-за пробелов в законодательстве вызывает вопросы деятельность целого ряда ссудо-сберегательных строительных компаний (ССК).

³⁶ “Ведомственная” ипотека, уже в силу своего некоммерческого характера, не имеет с классической банковской ипотекой (кредитованием приобретения жилья коммерческими банками) ничего общего кроме названия. Вообще, понятие ипотеки трактуется у нас крайне расширительно: ипотекой называют, к примеру, деятельность небанковских ССК и региональные программы кредитования жилья.

³⁷ См. В.Г.Гребенников, О.С.Пчелинцев, С.С.Шаталин. Интенсификация общественного производства: социально-экономические проблемы. - М.: “Политиздат”, 1987, с. 196-200.

³⁸ В реальности развитых стран сбережение - это функция определенной стадии семейного цикла *большинства населения* (о том, что это возможно и в России косвенно говорит повышение в 2003 году склонности к сбережению – с 8,8% до 10,3%), а не экзотический продукт экономического поведения самых богатых. Те и на Западе предпочитают вкладывать

С этой точки зрения, гораздо более подходящей для нас была бы не американская, а шведская модель³⁹. В этой стране более 90% всего жилья в период с 1946 по 1985 г. было построено с использованием кредитов государства. А строили много: в середине 60-х гг. (т.е. уже после хрущевского бума жилищного строительства в СССР) шведами была принята и успешно реализована программа строительства в течение 10 лет миллиона квартир. Чтобы представить ее масштаб, напомним, что население Швеции составляло в то время 8 миллионов человек. Т.е. применительно к сегодняшней России это была бы “программа строительства 18 миллионов квартир”.

Особенно ценными аспектами шведского опыта являются упор на *муниципальную аренду* (а не на приобретение жилья в собственность) и на создание *муниципальных жилищно-строительных компаний*. Как неприбыльные организации, они не только сами строят жилье дешевле, но и помогают сбивать цены на жилье частных компаний⁴⁰. Т.е. налицо настоящая конкуренция. Думается, что и в России главными организаторами системы совместного государственно-частного финансирования и строительства жилья могли бы стать региональные и местные администрации, опирающиеся на филиальную сеть Сбербанка.

2. Инвестиции в инфраструктуру и проблема общественного сектора.

Сейчас международные организации выступают за приватизацию инфраструктуры, предлагая ограничить роль государства в этой сфере внешним контролем⁴¹. Однако в условиях несовершенной конкуренции приватизация создает угрозу шантажа со стороны частных операторов. Это особенно наглядно проявилось в электроэнергетике. Здесь действуют такие ограничители конкуренции, как невозможность откладывать продукцию в запас и неэластичность спроса. Неэластичным – на потолке возможностей – оказывается и предложение. Результатом действия этих факторов стал знаменитый Калифорнийский кризис лета 2000 г., когда частные операторы повысили цены на электроэнергию в два раза и организовали ее искусственный дефицит. Очень серьезными были и сетевые сбои (black-out) в США и Канаде летом 2003 г. и в сентябре того же года в Италии.

свои деньги в финансовые спекуляции, получая от них гораздо больший доход, чем от производства или строительства жилья.

³⁹ Создавая социальную демократию. Сто лет социал-демократической рабочей партии Швеции / Под ред. К.Мисгелька, К.Мулина и К.Омарка, гл. 8. М.: Весь мир, 2001. Реферат этой главы дан в Приложении 9 к книге: О.С.Пчелинцев. Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М.: Наука, 2004.

⁴⁰ В то же время частный сектор как целое выигрывает от мультипликативных эффектов строительства большего объема жилья по всей цепочке сопряженных отраслей.

⁴¹ Да и тот сводят, в лучшем случае, к замораживанию нормы прибыли. Однако на практике более важными могут оказаться обязательства монополиста по объему производства, снижению

Другой пример - железнодорожный транспорт. Сегодня можно сказать: в Великобритании его реформа – та самая, начало которой положила еще М.Тэтчер и которую настойчиво пропагандировали и продолжают пропагандировать международные организации, - закончилась неудачей. Напомню, что речь шла (как и у нас при реформе МПС) о вертикальной дезинтеграции (unbundling) отрасли - отделении управления железнодорожной сетью (которая остается в собственности государства) от управления перевозками, которые должны осуществлять конкурирующие частные компании. Результатами этой «битвы в пути» стали рост числа аварий на железных дорогах и постоянное недоинвестирование отрасли, что заставило британское правительство в 2003 г. вновь монополизировать данный сектор.

Причина этих неудач – игнорирование *экономической специфики инфраструктурных отраслей*. Она не сводится к падению предельных издержек⁴². Огромную роль играют и другие факторы, такие как спецификация активов, высокие издержки входа на рынок и эффекты межотраслевого взаимодействия⁴³. Общим результатом их действия становится существенное расширение сферы естественного монополизма и сужение поля конкуренции.

Нынешняя экономическая политика, сводящаяся к стимулированию частных инвестиций методами снижения налоговой нагрузки и сжатия государственных расходов, не учитывает этого глубокого различия между отраслями. По существу, мы отошли от идеи многоукладной экономики, пытаемся «стричь всех под одну гребенку».

Учет экономической специфики инфраструктуры требует организации ее отраслей в рамках общественного сектора экономики, с опорой, в первую очередь, на общественные (государственные и муниципальные) инвестиции⁴⁴. Причем инвестиции в инфраструктуру должны, в общем случае, предшествовать производственным, т.е., вопреки распространенному мнению, именно бюджетные, а не коммерческие инвестиции являются, с точки зрения регионов, *иницирующими*.

тарифов пропорционально приросту производительности (price caps) и выбору экологических технологий.

⁴² J.Sapir. Les monopoles naturels. Problemes de definition et de controle.

⁴³ Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация. Спб.: Лениздат, CEU Press, 1996, с. 52.

⁴⁴ По существу, речь идет о «кейнсианской» альтернативе нынешней экономической политике.

Сейчас мобилизации общественных инвестиций мешает догма об их якобы фатальной неэффективности. При этом не проводится различия между отдельными видами инвестиций, не анализируются их цели (которые для многих проектов не сводятся к получению финансового эффекта), не оценивается действительный потенциал частного инвестирования в российскую экономику. В результате, бюджетные инвестиции в российскую экономику упали до крайне низкого уровня. До поры до времени опасность такого положения маскировалась резким спадом производства, когда даже существующие инфраструктурные мощности казались избыточными. Однако экономический рост рассеял эту иллюзию. Стало ясно, что потребность российской экономики в общественных инвестициях на развитие инфраструктуры ничуть не меньше, чем в успешно использующих их западных экономиках⁴⁵.

Конечно, проблема общественных инвестиций стоит не только перед Россией. Неспособность рыночного механизма дать адекватную оценку внешним эффектам (externalities) и “общественным товарам” (public goods), образующим главную “продукцию” региональных систем, серьезно отклоняет распределение ресурсов от общественно оптимального *во всех странах*. А политический процесс, который призван нейтрализовать это отклонение, из-за подчинения его неолиберальной идеологии, все больше утрачивает эту способность⁴⁶.

Некоторые выводы.

1. В условиях глобализации конкурентоспособность должна быть прежде всего национальной, а не индивидуальной или групповой⁴⁷. Но это предполагает высокий уровень общественной солидарности (в духе Японии – «тойотизм» - или Китая), а у нас все эти годы усиленно насаждалась индивидуалистическая модель *внутренней конкуренции*. Что касается совершенствования законодательства и т.п., то оно, в лучшем случае, приведет к выравниванию институциональных условий. Но у стран-конкурентов останется материальное превосходство – несравненно лучшее состояние инфраструктуры.

⁴⁵ В США, например, прямые бюджетные ассигнования (без межбюджетных грантов) в инфраструктуру (public works) составили в 1995 г. 193,0 млрд. долл. (в т.ч. 74,7 млрд. долл. капитальных вложений). Из них лишь 6,6% пришлось на долю федерального бюджета, 29,2% – на бюджеты штатов и почти две трети - 64,1% – на местные бюджеты.

⁴⁶ Впрочем, в последние годы в странах Запада, судя по их политике увеличения общественных расходов, подходы к решению этой проблемы изменились к лучшему.

⁴⁷ Последняя ничего не дает России как *гражданскому сообществу*; ее эффекты быстро поглощаются господствующими нациями (что, собственно, и проявилось в феномене массового оттока капитала за рубеж). Что касается рекламируемых сейчас фактов возврата капитала, то, во-первых, большая часть его поглощается сырьевым сектором, во-вторых, многое будет определяться ситуацией на финансовых рынках и, в-третьих, серьезным ограничителем может стать... состояние инфраструктуры.

Преодолеть этот разрыв не поможет никакая ценовая конкуренция: наоборот, ограничивая приток денег на единицу затраченных ресурсов, она будет *сужать* воспроизводственную базу российских регионов.

2. Постановка цели удвоения ВВП к 2010 году означает, что у денег в России появилась *национальность*. Обществу уже не безразлично, где и на кого они работают. В этих условиях первостепенную важность приобретает вопрос об измерителях экономического роста. Сейчас мы фактически приняли догму политэкономов о том, что богатство может формироваться только из накоплений текущего выпуска (к чему, собственно, и сводится понятие ВВП). Для современных экономик характерен, однако, все больший масштаб «автономного» прироста (убыли) общественного богатства, не складывающегося из таких накоплений⁴⁸. К примеру, богатство общества возрастает, когда при неизменном ВВП удается *сэкономить* средства производства. Этот канал роста особенно важен для отраслей инфраструктуры, значительная часть которых работает не на увеличение текущего выпуска, а именно на сбережение ресурсов.

Учет динамики ресурсного потенциала способен во многом изменить наши представления о темпах роста. Так, из нынешних, весьма высоких темпов роста ВВП должны быть вычтены потери общественного богатства, связанные с сокращением легкодоступных запасов нефти и ускорением износа тепловых сетей.

3. В этих условиях должно быть пересмотрено отношение к общественному сектору экономики. Политика последних лет, направленная на его фактический демонтаж, отражает, как уже сказано, механистическое представление об экономике как о сумме однотипных коммерческих структур, одинаково успешно регулируемых рынком. Но экономика – сложная система, и модель простого автомата к ней не применима.

Вообще, продолжение «кавалерийской атаки» на общественный сектор идет в последние годы на том поле, где эта атака уже не принесет никаких выигрышей, а одни только потери. Не случайно, именно 2000=2003 гг. стали (несмотря на экономический рост) вторым после начала 90-х гг. периодом

⁴⁸ В.Н.Богачев. О так называемом «социальном эффекте» и его соотношении с эффектом экономическим. – в кн. Проблемы народнохозяйственного критерия оптимальности. М.: Наука, 1982, сс. 74-81.

резкого ухудшения большинства социальных индикаторов. Считаем, что к этому привело именно сжатие общественного сектора - деградация общедоступных систем здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства.

Безусловно, негативную роль во всем этом сыграло хронологическое совпадение российских реформ с периодом «неолиберальной революции» на Западе, подлинные причины и смысл которой остаются малоизученными и раскрываются крайне неохотно.

4. Конкретной формой и одновременно результатом политики демонтажа общественного сектора в сфере инфраструктуры стало недофинансирование. Ее обычно расценивают как политику *экономии*. Но в реальности это самая расточительная из политик: гигантски увеличивая потребность в ремонте инфраструктурных объектов, она закрывает возможность создания более экономной модели их непрерывного поддержания в работоспособном состоянии (выполнения главным образом *профилактических работ*).

5. Сейчас вину за развал жилищно-коммунального хозяйства любят возлагать на «стрелочников» – чиновников муниципального и регионального уровня⁴⁹. «Но – по справедливому замечанию С.Кара-Мурзы и С.Телегина - если местные власти ищут хотя бы временные меры для финансирования объектов теплоснабжения, пытаются собрать с населения деньги, чтобы худо-бедно обеспечить их жилища теплом, то федеральная власть склоняется к тому, чтобы объявить большую долю предприятий банкротами, распродать их имущество и умыть руки» (цит. пр., с. 107).

⁴⁹ Чтобы не цитировать руководителей федеральных экономических ведомств, побивающих рекорды Гиннеса в жанре критики государства и тех, кто ему служит, приведем место из доклада гайдаровского института: “Предполагалось, - пишет его сотрудница И.Стародубровская - что местные власти, ориентируясь на объективные потребности развития сектора и интересы жителей, будут активно предпринимать меры, фактически выводящие из-под их контроля тот сектор экономики, который во многом являлся базой их роли и влияния в муниципальном образовании” - И.Стародубровская. Реформа ЖКХ: развитие или кризис? Тезисы к выступлению на Ученом Совете ИЭПП. Разумеется, все это – сплошное лукавство. “Объективные потребности жилищно-коммунального сектора”, сплошь состоящего из естественных и локальных монополий вовсе не заключаются в коммерциализации (а позиция стандартной экономической теории на этот счет, как мы видели, прямо противоположна). И тем более странно слышать об «интересах жителей»: можно подумать, что наши граждане только о том и мечтают, чтобы залезть на всю жизнь в долговую кабалу к «новым русским». Так что критикуемые И.Стародубровской “местные власти” тем и хороши, что, в отличие от бюрократов из федеральных экономических ведомств, считаются с этим большинством да и *сами чувствуют себя его частью*.

«Точки над и» в этом вопросе ставит цитата из доклада Миннауки о положении, в которое поставлены руководители теплоснабжающих организаций в небольших городах: «Летом – пишут его авторы - не находится денег на закупку мазута, затем он вынужденно закупается в октябре по двойной цене и в недостаточном количестве; годами не оплачивается газ, и долги за него «виснут» на теплоснабжающих предприятиях; «газовики» судятся, вводят лимиты, ограничивают подачу газа; население возмущается; администрация заставляет срывать пломбы и осуществлять с милицией охрану газорегуляторных пунктов; оплата за тепло осуществляется чем угодно, но только не «живыми» деньгами; денег не хватает даже на зарплату, и квалифицированный персонал увольняется; долги за электроэнергию, воду, газ неожиданно продаются сторонней частной организации за 10%, и начинаются попытки выбить 100% с различными «откатами»; Энергонадзор и Госгортехнадзор пломбируют оборудование и наказывают всех подряд за отвратительное техническое состояние котельных; арбитраж начинает процедуру банкротства» (цит. по С.Кара-Мурза, С.Телегин «Царь-Холод», с.54-55). Спрашивается: имеем ли мы моральное право, вслед за отдельными политиками и журналистами, изображать этих людей «монополистами», коррупционерами да еще и консерваторами-«врагами реформ»?