

НЕЭФФЕКТИВНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ В КОНТЕКСТЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

**Ирина
СТАРОДУБРОВСКАЯ**

кандидат экономических наук,
руководитель научного направления
«Политическая экономия и региональное
развитие» Института экономической
политики им. Е. Т. Гайдара

Оικονομία • Πολιτικά

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • POLITIKA

Вопрос о неэффективных социальных расходах сегодня является не просто локальным сюжетом социальной политики, он выходит на макроэкономический уровень, обсуждается в дискуссиях об источниках финансирования перспективного развития страны.

Попробуем разобраться, о чем идет речь. При анализе социальных расходов в целом можно выделить три типа неэффективных расходов (конечно, названия весьма условны).

Первое — это *политически обусловленные неэффективные расходы*. Экспертное сообщество достаточно единодушно в том, что финансово помогать следует бедным, а не таким категориям, как прокуроры, военные и т. д. Но совершенно очевидно, что с политической точки зрения отказаться от категориальной помощи очень сложно, причем сложно даже не только полностью отказаться, но и перестать ее индексировать. Поэтому хотя мы все понимаем, что эти расходы неэффективны, мы с ними живем.

Второе — это *управленческие расходы*. Это те неэффективные расходы, с которыми мы очень активно боремся, — расходы, обусловленные неправильными стимулами. Их можно преодолеть, если сделать так, чтобы эффективно работающие организации выигрывали от того, что они работают более эффективно, а неэффективно работающие проигрывали. Для этого используются все меры, связанные с привлечением негосударственного сектора, с переводом в автономные учреждения, с подушевым финансированием и т. д. Да, действительно, в определенной мере

это может снизить неэффективность, но мы должны четко представлять локализацию территорий, где эти механизмы действуют. Это в первую очередь крупные населенные пункты, города, городские агломерации — здесь можно ожидать реального эффекта от использования подобного рода механизмов. Но можем ли мы быть уверены в том, что нам удастся каким-либо образом перераспределить сэкономленные за счет снижения неэффективных расходов средства на другие цели? В современных условиях именно города являются центрами экономического роста, а наша городская среда очень неконкурентоспособна, и для повышения ее конкурентоспособности недостаточно даже тех ресурсов, которые можно мобилизовать за счет снижения неэффективных социальных расходов. Здесь придется и легализовать соплатежи населения, которые сейчас по некоторым отраслям социальной сферы сравнимы с объемами бюджетного финансирования, и искать еще какие-либо формы. Но вряд ли можно рассматривать города и городские агломерации как те территории, на которых удастся сэкономить.

Третий источник неэффективных расходов мы видим, как только выходим за пределы крупных населенных пунктов и попадаем на периферию, где люди живут в небольших поселках и деревнях, где транспортная доступность низка, где система расселения не только неэффективна, но и деградирует, поскольку деградирует человеческий капитал. Там наблюдается активный отток населения и происходит архаизация форм освоения пространства. В этих условиях проблема неэффективных расходов выглядит совсем иначе, поскольку перестают действовать те стимулы, на которые направлены наши реформы в этой сфере, — и начинают действовать совершенно другие стимулы.

Нельзя сказать, что в государственной политике эта проблема совершенно игнорируется. Я в двух словах скажу, как, например, ее пытались решать на примере общего образования. В начале 2000-х годов в Концепции реструктуризации образования было предложено, чтобы в каждом селе сохранялась начальная школа, а ученики средних и особенно старших классов подвозились в более крупные, более сильные базовые школы. Таким способом предлагалось решать проблему повышения эффективности. На той территории, где транспортная доступность это позволяла, подобная модель так или иначе действовала. Но дальше начинаются «но». Вы оставляете в селе начальную школу. Где? В двухэтажном здании старой средней школы, которая рассчитана на 500 человек? Вы практически ничего не выигрываете. Если нужно перестраивать, реконструировать старое здание или строить новое — это дополнительные финансовые вложения. Далее — перевозка детей. Сколько детей можно перевезти? Шесть—восемь. А если школа на 25, на 50 человек? Несколько школьных автобусов, несколько водителей, несколько машин в технически исправном состоянии. Сколько на все это потребуется дополнительных расходов? Вполне возможно, что в такой ситуации придется сохранить школу с десятью учителями и 25 учащимися даже там, где транспортная доступность позволяет осуществлять подвоз.

Но у нас в стране очень много других территорий — территорий, где нет такой транспортной доступности, где мы либо можем вывезти детей в интернат (я сейчас даже не обсуждаю ценностные социальные вопросы, которые с этим связаны, но интернаты тоже потребуются строить и в это тоже придется вкладывать деньги), либо должны сохранять в этих местах школы, какими бы неэффективными они ни были. Можно перевести в здание этой полупустой школы еще и ФАП, и администрацию, и клуб, и какие-то другие бюджетные структуры, что опять-таки потребует дополнительных вложений,

поскольку понадобится строить отдельные входы и т. д. И, собственно, наш потенциал реструктуризации неэффективных расходов в рамках традиционных подходов на этом исчерпан. Мы видим здесь очень жесткие структурные ограничения на снижение неэффективных расходов.

Но даже там, где и в этих рамках эффективность можно было бы повысить, этому активно мешает государственная политика. Во-первых, этому препятствует отраслевая система управления — ее полное доминирование. Предположим, все бюджетные структуры объединили в одном здании. Далее хорошо бы максимально укрупнить учреждения, что позволило бы хоть как-то оптимизировать площади, использование кадровых ресурсов, снять межведомственные конфликты. Но попробуйте создать объединенный образовательно-культурный центр в нашей системе, где образование и культура отнесены к разным ведомствам.

В этой системе не выгодно объединять даже библиотеки с клубами, поскольку есть отдельная субсидия на обновление фондов муниципальных библиотек. Как только вы перестаете называться муниципальной библиотекой, вы перестаете получать эту федеральную субсидию. У нас есть отдельная субсидия на ремонт деревянных школ в аварийном состоянии. Поэтому мы ремонтируем школы не там, где есть перспективы роста числа учащихся, а там, где они деревянные. Там же, где дешевле строить, а не ремонтировать, — все равно ремонтируем, потому что на это дают федеральные деньги. В этом смысле отсутствие какой-либо политики по управлению пространством очень серьезно снижает потенциал экономии за счет сокращения неэффективных социальных расходов.

Что в подобной ситуации можно делать в принципе? Есть четыре возможных варианта действий.

Первый вариант — не делать ничего. Но мы должны понимать, что в перспективе пяти-семи, максимум десяти лет, социальные услуги на этих территориях в значительной мере перестанут предоставляться, поскольку постепенно уходит то поколение, которое их сейчас предоставляет. Да, собственно, уже сегодня основная задача этих бюджетных учреждений вовсе не предоставление услуг. Они, конечно, так или иначе их предоставляют, но фактически — в качестве побочного продукта сохранения занятости, сохранения масштабных социальных льгот. Так, например, зарплата учителей в сельской местности невысока, но льготы на отопление в северных регионах могут быть соразмерны этой зарплате. Учитель может работать на 0,2 ставки, но льготы на отопление получает полностью — как и все остальные льготы. Мы вновь возвращаемся к политически обусловленным неэффективным расходам. Особой эффективности при этом варианте мы не получим, потому что идет деградация и системы расселения, и социума. Но особых дополнительных расходов тоже не будет. Да и услуг в значительной мере не будет.

Второй вариант — попытаться все-таки влить в эту систему новую кровь и насытить ее людьми, способными предоставлять социальные услуги. Мы попытались оценить по некоторым регионам расходы на привлечение в село молодых специалистов. По самым скромным оценкам, нужно увеличить зарплату в 2—3 раза и предоставить жилье. Очевидно, какие дополнительные вложения необходимы в этом случае.

Еще один вариант — третий — попробовать перейти к другому типу предоставления услуг, напрямую не связанному с бюджетной сетью. Речь идет о дистанционных услугах, мобильных услугах и т. д. Сможем ли мы сэкономить на этом? На самом деле тоже вряд ли сможем. Посмотрим, например, на активно рекламируемую информатизацию, которая позво-

лит предоставлять дистанционные услуги в малокомплектных школах. При этом здание малокомплектной школы мы сохраняем — ученики должны где-то сидеть. Определенное число учителей тоже сохраняем (но называем их тьюторами) — за учениками во время дистанционных уроков должен кто-то присматривать, не давая им отвлекаться от занятий. Дополнительно тратим средства на оборудование, на технических специалистов, которые должны это оборудование поддерживать в рабочем состоянии (и которых, заметим, на периферии физически нет), на скоростной интернет и на прибавку к зарплате тем учителям, которые в базовых сильных школах ведут дистанционные уроки. О какой экономии здесь можно говорить?

И наконец, последняя из возможных — четвертая — стратегия; на ней я остановлюсь подробнее, так как мне кажется, что это важно. Это стратегия стимулирования свертывания обитаемого пространства. Если бы здесь сейчас был кто-то из губернаторов, я думаю, меня бы немедленно разорвали на части, поскольку подобная идея крайне непопулярна.

На практике можно выделить два типа региональной политики в отношении пространства.

Первый тип — когда вопрос о свертывании обитаемого пространства вообще не рассматривается, потому что сохранение села считается социальной ценностью. Закроем школу — умрет село. Поэтому держим школу и всю остальную социальную сеть любой ценой.

Второй тип — когда регионы попытались решать эту проблему, очень сильно обожглись и больше не желают об этом даже слышать. Пытались переселять людей целыми селами и получили в результате весь возможный ворох проблем — начиная от роста цен на землю и жилье на окружающих территориях и заканчивая социальным недовольством и отказом людей переезжать. В результате закрывать населенные пункты не удавалось, что почему-то считалось провалом проводимой политики. На самом деле это даже не вполне провал, поскольку услуги в подобных населенных пунктах все равно не предоставляются — там закрывают и школы, и ФАП, и все остальное. Несколько семей по собственному желанию могут остаться, но они живут на самообеспечении.

Наверное, основной урок из опыта попыток оптимизации пространства должен быть другим. Здесь важна не кампанейщина, а очень четкая, продуманная политика. Дело в том, что решение людей, где жить, определяется двумя группами факторов, которые в мировой науке называются *push* и *pull* — выталкивающие и притягивающие. И соответственно необходимо настраивать политику так, чтобы усиливать выталкивающие факторы из тех мест, где нет экономических перспектив, и усиливать притягивающие туда, где подобные перспективы есть.

Что сейчас происходит с выталкивающими факторами? Если, например, у вас в поселке работает дизельная электростанция и киловатт/час электроэнергии стоит 27 рублей, то население платит рубль тридцать, потому что у нас соответствующая тарифная политика. Специфика подобных автономных систем абсолютно не учитывается. И в такой поселок приезжает население. Место замечательное, достаточно близкое к районному центру. За каждого человека разницу между 27 рублями и рублем тридцатью платит региональный бюджет. Подобные вещи, бесспорно, следует менять. Одновременно необходимо целенаправленно поддерживать выезд тех семей, нахождение которых на данной территории наиболее затратно. Если имеется десять семей с детьми, то может оказаться выгоднее закрыть школу и профинансировать их переезд, чтобы эти дети учились в другом месте.

Наверное, можно предложить еще какие-то инструменты, которые позволили бы оптимизировать такую ситуацию.

Но следует понимать, что сейчас подобная политика вообще не проводится и вопрос даже не обсуждается в таких терминах — в терминах управления пространством. Вопрос обсуждается исключительно в отраслевом контексте. Снижаем неэффективные расходы в образовании, здравоохранении и т. д. Возьмем уже упоминавшуюся информатизацию — очевидно, что ее нельзя делать отраслевой. Дистанционные услуги должны быть и в образовании, и в здравоохранении, и в других сферах. Но наша система не приспособлена для подобных путей оптимизации социальных расходов. Поэтому я бы хотела сформулировать два очень коротких вывода.

Во-первых, особого потенциала снижения социальных расходов и экономии в этой сфере сейчас нет. На макроуровне источники и резервы для экономии можно было бы поискать в других сферах, например в силовых. Это было бы более правильно.

Во-вторых, для того чтобы реально снижать неэффективные расходы, мы должны очень серьезно, стратегически менять систему управления и дополнять управление по отраслевому принципу организацией управления пространственным развитием. Иначе на периферийных территориях качество услуг будет снижаться, а расходы — расти. И я думаю, что в конечном счете это будет иметь прямое влияние на макроэкономическую политику.