

Котырло Е.С.

Сыктывкарский госуниверситет, г. Сыктывкар

Эффективность северного социального контракта¹

Современные проблемы российской социальной политики во многом повторяют те, с которыми столкнулись развитые страны в 60-70-х гг., где раздутая социальная роль государства стала причиной пересмотра ее принципов, привела к развитию неонституционализма, важный вклад в который внесли Дж. Бьюкенен, Л. Гурвиц, М. Дженсен, Р. Коуз, Д. Норт, Г. Таллок, Ю. Фама² и др. Неонституционализм основывается на том, что трансакционные издержки всегда положительны, что права собственности никогда не бывают полностью определены и абсолютно надежно защищены, что любые контракты являются неполными, а их участники склонны к нарушению взятых на себя обязательств. Мы применили идеи неонституционализма в оценке эффективности социальной политики на Севере.

Социальный контракт

Под *социальным контрактом* мы понимаем совокупность законодательных актов, обеспечивающих процесс перераспределения национального дохода между членами общества с целью достижения равенства возможностей в реализации конституционных прав³, или, другими словами, реализацию государственной социальной политики. Заказчиком (принципалом) выступает государство, которое в интересах различных групп общества формирует социальный контракт. Агентами выступают организации, реализующие контракт. Они могут быть государственными и частными, иметь монопольное положение на рынке

¹ Работа выполнена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюсКоми»

² Buchanan J., Tullock G. The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962; Coase, R. H. The firm, the market and the law. (Chicago and London, 1988; Fama E. F. "Agency problem and the theory of the firm". Journal of Political Economy, 88 (1980): 2, 288–307; Hurwicz L. "The Design of Mechanisms for Resource Allocation". American Economic Review, 63 (1973): 2, 1–30); Jensen M. "Organization Theory and Methodology". Accounting Review, 58 (1983): 2, 319–339; North, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. (Cambridge, 1990).

³ В частности Дж. Бьюкенен указывает на то, что принципы контрактационизма предполагают равный подход ко всем индивидам на конституционной стадии, при этом правило единогласия служит для защиты индивидуальных прав и тем самым гарантирует, что воплощаемые в конституции правила и институты также будут относиться к индивидам беспристрастно, как к равным.

предоставляемых услуг и находиться в конкурентных условиях с другими производителями и поставщиками.

Структура социального контракта, как соглашения между принципалом и агентом, от которой зависит *полнота социального контракта*, в идеале должна включать:

- спецификацию, что предполагает определение минимальных стандартов в уровне доходов, качестве отдыха, образования и здравоохранения и т.д.;
- меры контроля над степенью соответствия требований принципала к агенту и реальными действиями агента и их интенсивность;
- условия вознаграждения агента⁴;
- наличие и характер санкций к агенту за неудовлетворительное выполнение требований принципала;
- обязательства принципала в отношении агента.

От того, насколько полно составлен контракт, зависит, какими будут трансакционные или агентские издержки, возникающие из-за разрыва между целями агентов и целями принципала в силу наличия у агентов собственной мотивации. *Неполнота социального контракта* приводит к снижению его социальной и экономической эффективности, то есть эффективности с точки зрения достижения поставленных целей и стоимости контракта для общества. В нашей работе мы сосредоточились на исследовании *северного социального контракта*.

Определим *северный социальный контракт* как нормативное обеспечение решения ключевых проблем в социальной политике Севера. Кратко обозначим эти проблемы⁵.

Специфика северных проблем обуславливается *природной дискомфортом территории*. С экономической точки зрения природная

⁴ Важным изменением этого пункта социального контракта мы считаем замену сметного финансирования методом подушевого финансирования.

⁵ Мы оставили за рамками исследования социальные проблемы коренных северных народов, составляющих более 200 тыс. чел., то есть проблемы сохранения их культуры, традиционных видов жизнедеятельности и т.д. Эти вопросы требуют отдельного детального рассмотрения.

дискомфортность является причиной *отрицательной климатической ренты*⁶ территории, состоящей в повышенных потребностях населения в питании, одежде, жилищных, медицинских и профилактических услугах. Более высокие затраты на воспроизводство рабочей силы ложатся дополнительным бременем как на самих северян, так и на предпринимателей, ведущих производственную деятельность в северных условиях. Ее нельзя устранить, а игнорирование отрицательной климатической ренты приводит к существенному снижению, как качества, так и количества человеческого капитала, что будет показано ниже.

Высокие затраты на воспроизводство рабочей силы связаны также с низкой плотностью заселения территории и неравномерностью расселения, усугубившейся в постсоветский период⁷. При слабо развитой транспортной инфраструктуре очаговое расселение приводит к существенным издержкам на доставку товаров и услуг, а, следовательно, повышению цен и тарифов, то есть выступает причиной *отрицательной ренты положения*, величину которой можно снизить или устранить с развитием экономики и ее инфраструктуры⁸. В российском законодательстве две причины отрицательной ренты - неблагоприятные климатические условия Севера и низкая транспортная доступность территории, - смешаны и являются одинаковыми основаниями для рассмотрения территорий как объектов северного законодательства.

⁶ Т.Е. Дмитриева пишет об отрицательной ренте положения (Север как объект комплексных региональных исследований - Сыктывкар, 2005. - 512 с.). О.С. Пчелинцев - о климатической ренте и о ренте положения (Пчелинцев О.С. Регионы России: современное состояние и проблема перехода к устойчивому развитию // Проблемы прогнозирования. №1, 2001. - с.102-115; Пчелинцев О.С., Арянин А.Н., Верхунова М.С., Щербакова Е.М. Новые тенденции развития регионов России и экономическая политика федерального центра // Проблемы прогнозирования. №3, 1998. - с.120-134). Мы считаем важным различать два вида отрицательной ренты: климатическую (северную) и положения, связанную с низкой плотностью заселения и высокими транспортными издержками.

⁷ Пчелинцев О.С., Арянин А.Н., Верхунова М.С., Щербакова Е.М. Новые тенденции развития регионов России и экономическая политика федерального центра // Проблемы прогнозирования. №3, 1998. - с.120-134.

⁸ На это обращали внимание ученые, занимавшиеся районированием Севера, например, С.В. Славин - в СССР, Л.Э Амлен - за рубежом. Их позиции в свое время критиковались именно за гибкость в определении Севера, невозможность жесткого закрепления его границ.

Северное законодательство - северный социальный контракт

В Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера⁹ (далее Концепции) выделены следующие приоритетные задачи:

- определение объекта государственной поддержки (или границ Севера);
- обеспечение реструктуризации экономики районов Севера;
- совершенствование механизма сезонного завоза для обеспечения труднодоступных территорий топливом и продовольствием;
- трансформация существующей системы действия гарантий и компенсаций в отношении занятого и незанятого населения;
- государственное регулирование северных рынков труда (в том числе, и программа переселения северян).

По сути, это основные позиции *северного социального контракта*, поскольку они объединяют задачи, сформулированные и более подробно изложенные в других документах¹⁰. Рассмотрим, каково его наполнение и эффективность.

Границы Севера

Два основания для территориальных льгот - природная и географическая дискомфортность, - смешаны в определении границ Севера. Поэтому некоторые территории, приравненные к Крайнему Северу, лежат на широте Туапсе¹¹. Это увеличивает бремя расходов на предоставление гарантий и компенсаций, то есть на реализацию северного социального контракта. Это препятствует созданию условий для снижения отрицательной ренты положения там, где условия проживания вполне комфортные, где экономическая несамостоятельность

⁹ Постановление Правительства РФ от 07.03.2000 N 198.

¹⁰ Закон «О Северах...» (О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях - Закон РФ от 19.02.1993 N 4520-1 (Ред. от 29.12.2004).) определяет территории-получатели северных льгот, Трудовой Кодекс РФ (30.12.2001 N197) и Законы «О занятости населения» (19.04.1991 N1032-1, ред. от 29.12.2006), "О государственном пенсионном обеспечении в РФ" (30.11.2001, ред. 21.12.2006 N 239-ФЗ), определяют северные гарантии и компенсации для категорий занятого населения, высвобождаемых работников и безработных и т.д.

¹¹ Жуков М.А. Районирование: Борьба за «Севера» или долгая дорога к здравому смыслу - ВНКЦ «Север» Минэкономразвития России - [Электронный ресурс] — Режим доступа: www.arctictoday.ru, свободный — Загл. с экрана - Дата просмотра 12.12.2006.

территорий воспроизводится через механизм компенсаций населению и дотаций регионам.

Из-за *непрозрачности алгоритма* определения северных территорий¹² у общества нет возможности установить справедливость принципов районирования, определения категорий населения, на которые распространяются условия северного социального контракта. В 90-е список территорий был существенно дополнен, что отражает популизм Закона (*завышенную ставку дисконтирования у политиков* по Ч. Вулфу¹³), как и многих других мер социальной политики того периода.

Необходимо разделить в российском законодательстве регионы - объекты северной политики, характеризующиеся неустранимой климатической рентой, где население является субъектом северного социального контракта, *и депрессивные регионы*, которые при определенной экономической политике могут развиваться без постоянной государственной поддержки. Причем развивающиеся нефтяные регионы (ХМАО, ЯНАО) при соответствующих межбюджетных и трехсторонних соглашениях могли бы самостоятельно, без участия федерального центра, обеспечить компенсацию отрицательной климатической ренты населению¹⁴.

Оценка эффективности северного социального контракта

Для оценки эффективности северного социального контракта мы сравнили важнейшие социально-экономические показатели за 1994-2003 гг.¹⁵, разделив данные по регионам России на четыре группы: северные и несевверные, а в каждой группе на активно развивающиеся (рентные) и дотационные. Из выборки были исключены Москва и регионы, в которых только часть территорий имеет статус Крайнего Севера или приравненных к ним.

¹² На исправление бюрократических ошибок в таком контракте требуются годы. Например, статус территории Крайнего Севера городу Печора присвоен только в марте 2007 г. (кстати, за неделю до региональных выборов), спустя 15 лет после принятия Закона «О Северах...».

¹³ Wolf Ch. Markets or Governments. Cambridge, 1989

¹⁴ Аналогичная модель реализована в штате Аляска (США), где средства Постоянного фонда Аляски, формирующегося за счет добычи нефти на Северном Склоне, идут, в числе прочих задач, и на выплату населению дивидендов (см. например, Permanent Fund Dividend Division Annual Report 2004 - [Электронный ресурс] — Режим доступа: www.pfd.state.ak.us, свободный — Загл. с экрана - Дата просмотра 10.11.2005).

¹⁵ Регионы России 2005. Росстат.

Рис. 1 и 2 показывают, что проблемы бедности и безработицы существуют в дотационных регионах вне связи с географическим положением, а задача реструктуризации экономики, как решение этих проблем, не является, по нашему мнению, предметом северного социального контракта.

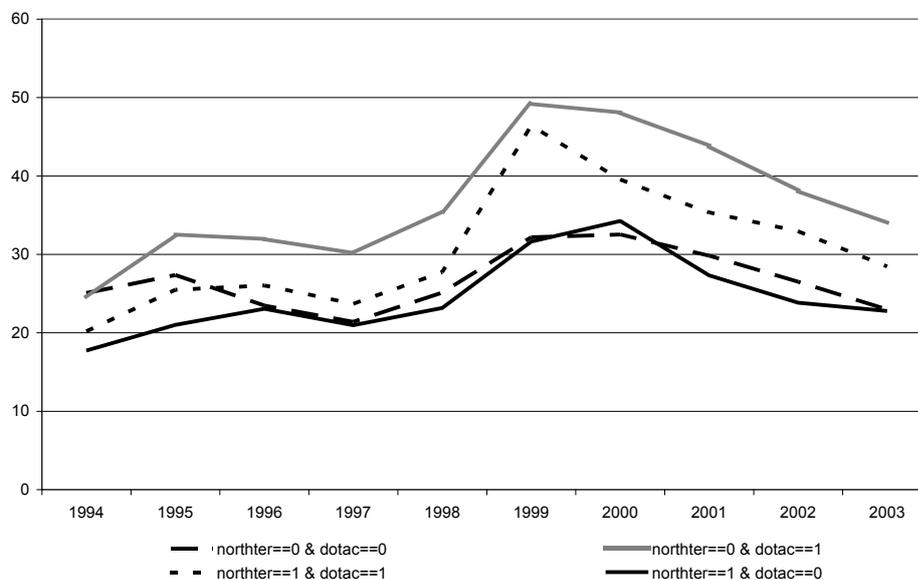
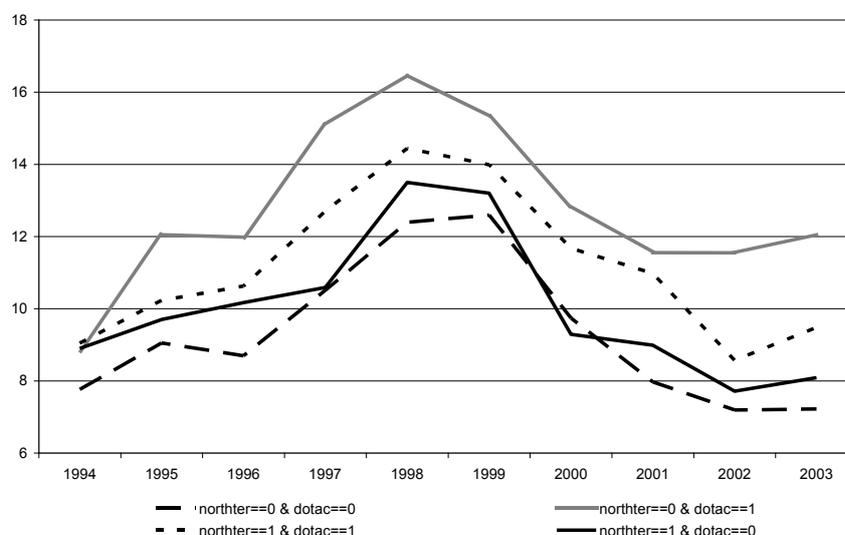


Рисунок 1. Удельный вес населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения региона (%)¹⁶. /Рассчитано автором по данным Росстат/



¹⁶ Здесь и далее в графиках: черная сплошная линия - среднее по развивающимся северным регионам; серая сплошная линия - среднее значение по несевверным дотационным регионам; крупный пунктир - среднее по развивающимся несевверным регионам; мелкий пунктир - среднее значение по северным дотационным регионам. Все показатели рассчитаны в сопоставимых величинах, как для межрегионального сравнения, так и анализа динамики.

Рисунок 2. Уровень безработицы (в процентах от экономически активного населения). / Рассчитано автором по данным Росстат/

Развитие транспортной системы - важнейшее условие снижения стоимости северного социального контракта

В развитии зарубежного Севера состояние транспортной инфраструктуры признается важнейшим условием *снижения стоимости северного социального контракта*¹⁷. Наши исследования¹⁸ показали, что рост объемов производства малого бизнеса на Севере коррелирует с логистическими возможностями региона. В частности, увеличение плотности автодорог с твердым покрытием на Севере на 1% приводит к увеличению объемов производства малыми предприятиями на 5%. Для других регионов этот эффект не наблюдается.

Развитие транспортной системы Севера позволило бы снизить остроту проблемы «северного завоза», то есть снизить стоимость северного социального контракта в долгосрочной перспективе. Однако ни в региональных, ни в федеральных программах ее улучшение не рассматривается как первостепенная задача¹⁹. На Севере Канады²⁰ энергетическое и продовольственное обеспечение северных поселков берут на себя ассоциации разработчиков природных ресурсов, а основная функция государства - профинансировать целиком или частично развитие транспортной системы²¹.

Гарантии и компенсации

Степень распределения нагрузки на воспроизводство рабочей силы или на компенсацию отрицательной ренты между населением, работодателями и

¹⁷ См. например, Task Force on Indian Economic Development. - Indian and Northern Affairs Canada Report, 2001.

¹⁸ Исследование «Анализ влияния экономического развития регионов российского Севера на качество человеческого капитала» №2006-06 выполнено автором при финансовой поддержке Международного научного фонда экономических исследований академика Н.П.Федоренко.

¹⁹ Исключение составляет строительство нефте- и газопроводов, которое ведется весьма высокими темпами, но решающее совсем другую задачу.

²⁰ Леонов О. Лекарство от холода - [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.foris.ru/anons52-4.htm>, свободный — Загл. с экрана - Дата просмотра 5.10.2002.

²¹ О схеме инвестирования северного развития в Канаде в плоскости «потенциал-риск» см. например, Витязева В.А., Котырло Е.С. Инвестиционная привлекательность Севера – условие развития человеческого капитала - <http://koet.syktso.ru/vestnik/2006/2006-4/7.htm> - Вестник НИЦ корпоративного права, управления и венчурного инвестирования СыктГУ - Дата просмотра 10.02.2007.

государством зависит от содержания северного социального контракта. К настоящему времени основные гарантии северянам следующие:

- снижение пенсионного возраста;
- северные коэффициенты к зарплате и трансфертам (от 1.15 до 2);
- увеличение продолжительности оплачиваемых отпусков;
- компенсация проезда к месту отдыха и обратно;
- снижение продолжительности трудовой недели женщин до 36 часов.

Редакция Закона «О Северах...» 2004 г. учитывает появление частного сектора в экономике. Теперь доплаты и компенсации занятым в частных фирмах зависят от содержания индивидуального трудового и коллективного договоров, ставших частью северного социального контракта. Очевидно, что предоставление северных гарантий работодателем противоречит экономической эффективности. Если на крупных предприятиях большинство северных льгот сохранено как часть коллективного договора, то в малом бизнесе их соблюдение - верный путь к банкротству. Неудивительно, что доля малого бизнеса на Севере в производстве продукции ниже, чем в других регионах (6% против 12%). Если обратиться к канадскому опыту, то там государство возмещает работодателю северные доплаты занятым, независимо от формы собственности.

Самое слабое место северного социального контракта - пенсии, которые также индексируются с учетом северных коэффициентов. Достигается ли желаемый эффект компенсации повышенной стоимости жизни в экстремальных условиях? Если покупательная способность среднемесячной заработной платы в богатых нефтяных регионах в 2-3 раза выше, чем в других, то покупательная способность северных пенсий существенно ниже (рис. 3) и не дотягивает до прожиточного минимума. То же можно сказать и о других трансфертах: пособиях, стипендиях и т.д.

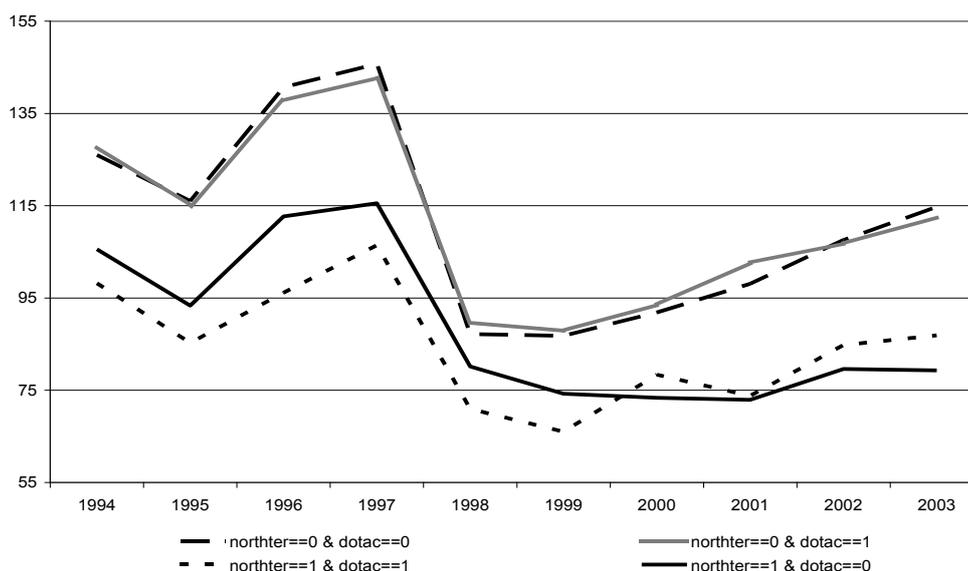


Рисунок 3. Среднемесячная пенсия в четырех группах регионов (в % к региональному прожиточному минимуму). /По данным Росстат/

Агентские издержки

Предоставление северных гарантий в соответствии с действующим социальным контрактом приводит к *аллокационной неэффективности*²², когда выгоды распространяются на определенную, сравнительно узкую группу населения, в то время как издержки осуществления ложатся на всех налогоплательщиков. Самой выигрывающей стороной Закона «О Северах...» являются чиновники. Из анализа нормативных актов за период 2004 - 2006 гг. двадцати муниципальных объединений Республики Коми - типичного субъекта северной социальной политики, - видно, что из 520 документов 229 направлено на использование этого закона для увеличения гарантий, предоставляемых чиновникам и вспомогательному составу муниципальных объединений. Гораздо реже осуществляется помощь другим категориям муниципальных работников. Причем, для чиновников размер доплат варьирует от 60% до 380% в зависимости от должности, а другим категориям работников - библиотекарям, тренерам

²² Wolf Ch. Markets or Governments. Cambridge, 1989.

спортивных секций, работникам музеев, учителям, фельдшерам, - если и устанавливаются надбавки, то не более 25% к должностному окладу²³.

По нашему мнению, следовало бы ввести ограничение на размер компенсаций для северян отрицательной климатической ренты как сверху, так и снизу. Это позволило бы снизить бремя государственных расходов, повысить эффективность трансфертов для категорий, защищаемых государством, уменьшить существующее неравенство в доходах населения.

Нордификация законодательства - условие совершенствования северного социального контракта

Должно ли быть специальное северное законодательство или существующая законодательная база должна быть адаптирована к Северу, включением отдельных «северных» статей в российские законы? Второй подход в нынешнем российском законодательстве преобладает. По нашему мнению, северный социальный контракт должен включать, как минимум, специальные программы охраны здоровья, поскольку комплекс неблагоприятных природно-климатических факторов на Севере приводит к непрерывной усиленной работе иммунной системы²⁴. Это одна из причин существенного снижения продолжительности жизни на Севере. Поэтому для сохранения здоровья нужны *постоянно действующие государственные программы*, нацеленные на усиление доступности медицинских услуг населению, на разработку и реализацию северных стандартов охраны здоровья населения, в том числе по питанию, а также активная пропаганда здорового образа жизни и обеспечение возможностей его ведения, например, строительство оздоровительных комплексов.

* * *

Неполнота социального контракта на Севере обусловлена как специфическими северными проблемами и принятыми методами их решения, так и особенностями

²³ Пользуясь кривой Лоренца, можно сказать, что существующие полномочия на установление доплат к должностным окладам и другие льготы увеличивают глубину этой кривой, то есть усиливают на Севере разрыв между богатыми и бедными. Однако численно показать это, пользуясь макроданными, то есть официальной статистикой по регионам, нельзя.

²⁴ Ткачев А.В., Бойко Е.Р., Губкина З.Д. и др. Эндокринная система и обмен веществ у человека на Севере. - Сыктывкар: Коми НЦ УрО РАН, 1992. - 156 с.

современного законодательства, определяющего социальную политику страны, проявляющимися, в частности, в отсутствии минимальных стандартов в определении объема и качества социальных услуг, гарантированных населению. В Концепции отмечается необходимость принятия минимальных стандартов, но реальных шагов пока не сделано.

Реализация «северного завоза», разрыв в реальных доходах пенсионеров на Севере и в других регионах, - ярко демонстрируют неэффективность северного социального контракта. Важной причиной этого является совмещение агентами-исполнителями социального контракта функций его финансирования и исполнения, что приводит к существенному повышению стоимости контракта за счет агентских издержек. Другая причина в том, что во многих положениях северного социального контракта обязательства фиксируют размер финансирования из федерального бюджета, а не объем услуг, предоставляемых северянам.

Важным направлением совершенствования северного социального контракта мы считаем разделение двух видов отрицательной ренты, являющихся основанием для государственной поддержки территорий: климатическую (северную) и положения, связанную с низкой плотностью заселения и высокими транспортными издержками. Такой подход к определению границ Севера позволит ввести гибкое районирование, снижающее со временем объем социальных расходов государства за счет экономического развития ранее проблемных территорий.

Политическая пассивность населения и неполнота северного социального контракта - взаимосвязанные причины его неэффективности. Население до сих пор ожидает от государства «благотворительности», а не выполнения взятых обязательств. Активизация гражданской позиции северян и их общественных организаций; развитие внутренней мотивации и культуры чиновников; совершенствование структуры и наполнения северного социального контракта; создание конкурентных условий между агентами, его исполняющими, позволят повысить эффективность северного социального контракта.