

## Предисловие.

# Новая модель роста — новая социальная политика

Кризис 2008–2009 гг. со всей определенностью показал, что Россия находится на новом переломе социально-экономического развития.

Глубина спада (одного из самых значительных среди крупных экономик) и замедление темпов роста в посткризисный период продемонстрировали несбалансированность характерной для России 2000-х гг. модели роста и постепенное исчерпание ее возможностей. Изменились после кризиса и внешние условия экономического развития — темпы роста мирового ВВП в новом десятилетии будут более низкими, а нестабильность финансовых рынков и возрастающая конкуренция за инвестиционные ресурсы предопределят снижение доступности заемного капитала и в целом менее благоприятные внешние условия развития российской экономики.

Необходимость новой экономической стратегии диктуется как изменением внешних условий, так и изменением целей социально-экономического развития, которые выглядят сегодня совсем иначе, чем они выглядели после предыдущего кризиса 1998 г. За это время российская экономика качественно изменилась: размер ВВП в 2008 г. вырос в 1,7 раза по сравнению с 1999 г., размер ВВП на душу населения — в 1,9 раза. Россия перешла

из разряда стран с доходом на душу населения ниже среднего уровня в разряд стран с доходом выше среднего уровня. Рейтинг Всемирного экономического форума 2011 г. впервые отнес Россию к разряду стран, осуществляющих переход к инновационной стадии развития.

На рубеже тысячелетий перед страной стояла двуединая задача выхода из трансформационного спада и преодоления бедности, которой было охвачено более трети населения страны. Теперь задача состоит в выходе на траекторию устойчивого и сбалансированного роста в целях модернизации и догоняющего развития, перехода к инновационной стадии и создания соответствующей ей инфраструктуры постиндустриального общества. Именно поэтому настоящая Стратегия базируется на двух основаниях — **новой модели экономического роста и новой социальной политике.**

Очевидно, что второе, **новая социальная политика**, невозможно без первого — **экономического роста.** Для реализации стратегических целей нам необходим не просто экономический рост, но **достаточно высокие его темпы — не менее 5% в год,** позволяющие сокращать отставание от наиболее развитых стран, наращивать инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал.

Кроме того, России необходим не просто экономический рост, но **экономический рост определенного качества.** Страна не может жить почти исключительно за счет экспорта сырьевых ресурсов не только в силу того, что нестабильность цен на них предопределяет неустойчивость развития, но и потому, что в этом случае она обречена на все большее технологическое и институциональное отставание. Необходимость постоянного перераспределения средств от малоемкого с точки зрения занятости сырьевого сектора в низкоэффективные сектора с высокой занятостью приводит к гипертрофированной роли государства в экономике, подавлению и искажению рыночных стимулов, доминированию рентоориентированных и иждивенческих установок в обществе, нехватке инвестиционных ресурсов.

Стратегия «Новая модель роста — новая социальная политика» предлагает осуществить маневр, призванный задействовать факторы конкурентоспособности, которые были недоиспользованы в прошлом периоде. Помимо наличия природных ресурсов и большого внутреннего рынка (факторов конкурентоспособности, задействованных в прежней модели экономического роста), это еще и относительно высокое качество человеческого капитала, и опре-

деленный научный потенциал. Такой маневр подразумевает, с одной стороны, несколько иную систему экономических стимулов, изменение макроэкономических параметров (снижение инфляции, акцент на привлечении в экономику «длинных» денег, рост деловой активности и частных инвестиций, изменения в структуре расходов бюджета), а с другой — обновление социальной политики. Новая социальная политика должна более полноценно учитывать интересы тех слоев общества, которые способны реализовать потенциал инновационного развития. Она призвана создавать комфортные условия для реализации такого потенциала и соответствовать более высоким социальным стандартам. С экономической точки зрения — это представители среднего класса, доходы и социальные установки которых позволяют им выбирать модели трудового поведения и потребления. С культурной точки зрения — это люди с высшим образованием, ориентированные на компетенции инновационной и постиндустриальной экономики.

Ключевым элементом политики, направленной на осуществление подобного маневра, должны стать решительные изменения институциональной среды и делового климата. Только в этом случае возможен переход от иждивенческих и рентоориентированных практик социально-экономического поведения к высоко конкурентной современной экономике, использующей преимущества человеческого капитала и сокращающей свое отставание от лидеров по уровню доходов, производительности труда и технологической вооруженности.

**Каковы основные черты и основные элементы новой модели экономического роста?**

Экономический рост 2000-х гг. опирался на быстрый рост внутреннего спроса, в то же время продолжали действовать макроэкономические и институциональные факторы, ограничивающие деловую активность и рост эффективности производства. Устранение их и переход от экономики спроса к экономике предложения является одной из главных целей настоящей Стратегии. Прежде всего, должны быть уточнены приоритеты и цели в сфере макроэкономики и государственных финансов. **Последовательная ориентация на снижение инфляции** позволит изменить механизм предложения денег, повысит склонность к сбережениям и долгосрочному инвестированию, снизит зависимость экономики от конъюнктуры внешних рынков. **Новые бюджетные правила** призваны снизить отрицательное влияние несбаланси-

рованности во внешней торговле на государственные финансы и макроэкономическую стабильность. В финансовом регулировании необходима система заблаговременного предупреждения возникновения дисбалансов, а также меры, повышающие эффективность распределения денежных ресурсов в соответствии с потребностями рынка.

Второй краеугольный камень новой модели роста — **целенаправленные усилия по снятию институциональных барьеров для экономического роста**. В условиях быстрого изменения технологий государство в экономике должно заниматься не выбором «фаворитных» отраслей и компаний, не поддержкой их ускоренного роста, а **улучшением делового климата**, повышением инвестиционной привлекательности страны, развитием конкурентной среды, выработкой и поддержанием правил игры для рынков. Именно такая стратегия способна обеспечить значительный приток частных инвестиций, ослабив нагрузку на государственные финансы, а также эффективное использование государственного финансирования там, где это необходимо. Подобный подход не исключает создания государственных институтов развития. Однако их деятельность должна быть вписана в работу конкурентных рынков, а не подминать их под себя, содействовать рыночному перераспределению ресурсов, а не создавать альтернативы такому распределению.

Для реализации указанных целей предлагается разработать институциональную стратегию, ориентированную на резкое улучшение делового климата, **устранение критических препятствий, в наибольшей мере сдерживающих экономический рост**. К ним относятся, в частности, высокие барьеры для входа на рынки, избыточное и неэффективное госрегулирование, коррупция, низкая конкурентность рынков, репрессивная по отношению к бизнесу судебная-правоохранительная система. Для снятия этих препятствий необходимо усиление законодательной защиты конкуренции, изменение мотиваций госаппарата, резкое сокращение функций госорганов по контролю бизнеса.

Переход от экономики спроса к экономике предложения невозможен без роста деловой активности и внутренней конкуренции, способных обеспечить адекватный ответ со стороны предложения на рост платежеспособного спроса, эффективность инвестиций и рост производительности труда. Только в этом случае возможно будет поддерживать необходимую доступность кредитов без значительных инфляционных рисков и механизм

кредитных ставок заработает. Наконец, только **высокий уровень конкуренции может создать реальный спрос на инновации, стимулировать трансформацию экономики в инновационную**.

Значительные усилия в рамках новой модели роста должны быть сосредоточены в **области диверсификации экспорта, интеграции российских фирм в международные производственные цепочки, обеспечении реальной двусторонней открытости экономики**. Как показал кризис 2008–2009 гг., экономический рост, опирающийся преимущественно на рост внутреннего спроса, усиливает зависимость «сырьевой» экономики от внешних шоков. С другой стороны, именно экспортный сектор является важнейшим проводником технологических и институциональных заимствований и инноваций. Неблагоприятный демографический тренд определяет еще один вызов в рамках новой модели роста — **необходимость привлечения рабочей силы и перераспределения рабочей силы между секторами экономики и экономическими территориями**.

Новая модель роста предполагает ориентацию на **постиндустриальную экономику** — экономику завтрашнего дня. В ее основе лежат сервисные отрасли, стимулирующие развитие человеческого капитала: образование, медицина, информационные технологии, медиа, дизайн, «экономика впечатлений» и т. д. И в развитых, и в развивающихся странах возникает **креативный класс** — люди творческого труда, создающие инновации уже в ходе своей обычной работы. Именно они будут обеспечивать решающие конкурентные преимущества в соревновании экономик XXI в. Как показывает новейшая экономическая история, порождение инноваций креативным классом происходит относительно независимо от институциональной среды, в рамках организаций и сетей самого разного типа (вместе с тем капитализация этих инноваций требует определенных институциональных предпосылок). Это предопределяет необходимость качественно иного подхода ко всем отраслям, связанным с **развитием человеческого капитала**.

Россия имеет определенные преимущества в сравнении со странами близкого уровня развития в области **формирования человеческого капитала: национальные системы образования и культуры все еще находятся среди лидеров**. Однако этот ресурс неосмотрительно растрачивается: устойчивая тенденция недофинансирования этих систем (как бюджетного, так и частного) и быстрая деградация науки, выступающей драйвером профес-

сионального образования, могут привести Россию к утрате этих преимуществ (в особенности — на фоне пристального внимания, уделяемого этой сфере другими быстро развивающимися странами). Сейчас Россия является поставщиком идей и мозгов для других стран. В будущем межстрановая конкуренция за людей и разрабатываемые ими новые идеи и технологии станет не менее острой, чем конкуренция за финансовые и природные ресурсы. Поэтому задача восстановления и закрепления сравнительных преимуществ в области человеческого капитала является первоочередной для данной Стратегии как с позиции обеспечения экономического роста, так устойчивости социального развития.

Это потребует значительных институциональных изменений в сфере профессионального и высшего образования, организации финансирования науки. Значительные возможности в этой сфере сдерживаются неотлаженностью конкурентных механизмов, слабой интеграцией в мировую науку и неразвитыми институтами внедрения научных достижений и их капитализации. Необходимо по-новому взглянуть на сферу здравоохранения: в условиях постиндустриальной стадии развития это не только необходимый механизм поддержания качества человеческого капитала, но также важный ресурс инновационного развития и один из источников экономического роста при условии усиления рыночных стимулов. Необходимый вклад государства в формирование класса креативных профессионалов — конкурентоспособная оплата труда в бюджетном секторе. Надо довести до конца движение к «эффективному контракту», начавшееся в 2004–2010 гг. с государственных служащих и распространившееся в 2011 г. на школьных учителей. Задача 2012–2016 гг.— введение эффективного контракта с врачами, преподавателями вузов, работниками культуры.

Реализовать эти задачи можно только создав среду, благоприятную для жизни и развития человека, причем в особой мере для наиболее активной, творческой, предприимчивой части населения. Эта среда должна способствовать проявлению инициативы, а не убивать ее. Для России это означает коренную реформу образования, здравоохранения, системы социальной помощи, пенсионной системы. Повышение эффективности рынков, связанных с развитием человеческого капитала, потребует гибких моделей, позволяющих сочетать государственное финансирование, страховые принципы и частные инвестиции. Разумеет-

ся, при этом недопустимо пренебрежение нуждами тех, кому по объективным причинам требуется забота общества.

Успешное развитие человеческого капитала требует дифференциации мер и конкуренции подходов. Невозможно решать проблемы местных сообществ из центра, поэтому требуется усиление самостоятельности региональных и особенно муниципальных властей в области социальной политики. Оказание услуг, связанных с развитием человеческого капитала, должно перестать быть государственной квазимонополией (когда допуск частных и некоммерческих операторов на рынок социальных услуг возможен только с разрешения госорганов). Экономические механизмы социальной сферы должны быть настроены на поддержку конкуренции в интересах потребителей услуг, а не на дискриминацию добровольчества и негосударственных организаций.

Разработанная в Стратегии система мер по реализации сформулированных выше целей развития потребует «расходного маневра» — частичной смены приоритетов в расходах бюджета. Его смысл — достижение большей сбалансированности расходов между целями поддержания стабильности в краткосрочном периоде и финансовым обеспечением целей развития, которые позволят поддерживать долгосрочную макроэкономическую и социальную стабильность. В целом необходимо увеличение бюджетных расходов (4% ВВП к 2020 г.) в сферах, связанных с развитием человеческого капитала и инфраструктуры. В целях сохранения макроэкономической стабильности часть этих расходов должна быть компенсирована сокращением расходов по другим статьям (в Стратегии содержатся предложения по сокращению существующих расходов на 2% ВВП). Предложенные меры по сокращению государственных расходов отвечают ключевым целям Стратегии — оптимизации государственного участия в экономике, сосредоточению государства на ключевых функциях и передаче периферийных функций альтернативным провайдерам.

Возможности достижения тех или иных целей социально-экономического развития в среднесрочной перспективе связаны в том числе с ресурсными и политическими ограничениями. Такие операциональные «развилки» существуют в каждом из рассматриваемых в Стратегии секторов. При этом как недопустимая, «красная», зона рассматривались сценарии, повышающие риски подрыва макроэкономической стабильности, и сценарии, пред-

полагающие снижение уровня социальной поддержки незащищенных групп населения.

Сценарии допустимой, «зеленой зоны», в свою очередь, делятся на три группы. **Инерционные сценарии**, не подразумевающие серьезных институциональных изменений; бюджетные условия при этом, как правило, также сохраняются неизменными (в некоторых случаях — при абсолютном росте бюджетов, но сокращающейся доле ВВП). Особенность инерционных сценариев — сохранение статус-кво в обеспечении интересов основных социальных групп и групп влияния в краткосрочной перспективе. Это, однако, означает дальнейшее накопление негативных факторов и постепенное исчерпание потенциала экономического роста (а значит — и социальной стабильности) в средне- и долгосрочном периоде.

На другом полюсе располагаются **сценарии жесткой реформы**: преобразования подразумевают повышение жесткости бюджетных ограничений, а желательные реформы затрагивают интересы тех или иных социальных групп и групп влияния, что порождает определенное социальное напряжение и сопротивление реформам. В условиях исчерпания источников экстенсивного роста за счет экспортных доходов такие сценарии могут оказаться скорее правилом, чем исключением для большинства секторов.

Наконец, в тех случаях, когда необходимые преобразования в достаточной степени подкреплены ресурсами, могут быть реализованы **сценарии оптимальных изменений**, позволяющие формировать широкие коалиции в поддержку изменений и игнорировать сопротивление групп специальных интересов. В силу дороговизны такие сценарии ограниченно применимы и предлагаются только в секторах образования, здравоохранения (частично), транспортной инфраструктуры и развития информационных технологий и связи. При этом можно выделить по крайней мере еще два сектора, где реализация «оптимальных» сценариев исключительно важна для развития России: жилищное строительство и пенсионная реформа (развитие накопительных пенсионных схем).

В докладе изложены ключевые предложения экспертных групп, работавших над подготовкой обновленной Стратегии на общей концептуальной основе и в рамках единого понимания ресурсных ограничений. Вместе с тем по ряду конкретных вопросов экспертные группы заняли несколько различающиеся позиции, которые также в определенной мере отражены в итоговом тексте.