

Экономический рост и проблемы социальной политики

В настоящее время наша страна находится на новом переломе социально-экономического развития. В значительной степени исчерпаны возможности прежней модели роста экономики, которая опиралась на быстрое расширение внутреннего спроса. Новая модель потребует более интенсивного использования всех ресурсов и резервов производительности труда. Вместе с тем и цели социально-экономического развития, и его условия выглядят совсем иначе, чем они выглядели после предыдущего кризиса 1998 г. Тогда перед страной стояла задача: в экономическом плане – выхода из трансформационного спада, а в социальном – преодоления бедности, которой было охвачено более трети населения страны. Теперь задача в выходе на траекторию устойчивого и сбалансированного роста в целях модернизации и догоняющего развития, перехода к инновационной стадии экономического развития и создания соответствующей ей инфраструктуры постиндустриального общества.

Для реализации стратегических целей России необходим не просто экономический рост, но достаточно высокие его темпы – не менее 5% в год. Однако 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 низкоэффективный сектор с высокой занятостью приводит к гипертрофированной роли государства в экономике, подавлению и искажению рыночных стимулов, доминированию рентоориентированных и иждивенческих установок в обществе. Необходимо 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 определенный научный потенциал. Такой маневр подразумевает, с одной стороны, несколько иную систему экономических стимулов, изменения макроэкономических параметров (снижение инфляции, акцент на привлечение в экономику длинных денег, рост деловой активности и частных инвестиций, изменения в структуре расходов бюджета), а с другой – обновление социальной политики.

Наряду с безусловной реализацией своих традиционных задач, направленных на поддержку наиболее незащищенных групп населения социальная политика должна полнее 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 условия которых позволяют им выбирать модели трудового поведения и потребления. С точки зрения культуры – это люди с высшим образованием, относящиеся к креативному классу (по меньшей мере, потенциально). Такой подход не означает отказа от борьбы с бедностью, которая остается серьезным вызовом социальной стабильности, но позволяет сбалансировать это направление усилиями, связанными с целями развития.

Все это диктует необходимость новой модели роста, формирующей «экономику предложения». 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 несбалансированности во внешней торговле на государственные финансы и макроэкономическую стабильность. В финансовом регулировании необходима система заблаговременного предупреждения возникновения дисбалансов.

Для новой модели роста характерны целенаправленные усилия по снятию институциональных барьеров для экономического роста. В условиях быстрого изменения технологий государство в экономике должно заниматься улучшением делового климата, повышением инвестиционной привлекательности страны, развитием конкурентной среды, выработкой и поддержанием правил игры для рынков. Этот подход не исключает создание 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 предлагать альтернативы такому распределению.

В рамках данного направления предлагается разработать институциональную стратегию, направленную на улучшение делового климата. Она должна помочь устранению критических препятствий, в наибольшей мере сдерживающих экономический рост. К ним относятся, в частности, высокие барьеры для входа на многие рынки, чрезмерное неравенство прав рыночных агентов, избыточное и неэффективное государственное регулирование, коррупция, репрессивная по отношению к бизнесу судебная-правоохранительная система. Для снятия этих препятствий необходимо усиление законодательной защиты конкуренции, изменение

мотиваций государственного аппарата, резкое сокращение функций государственных органов по контролю бизнеса.

Переход от экономики спроса к экономике предложения невозможен без роста деловой активности и внутренней конкуренции, способных повысить эластичность предложения на внутреннем рынке. Только в этом случае будет достигнут успех в снижении инфляции и механизм кредитных ставок заработает на стимулирование экономического роста. Наконец, только высокий уровень конкуренции может создать реальный спрос на инновации, стимулировать трансформацию экономики в инновационную.

Значительные усилия в рамках модели роста должны быть сосредоточены в области диверсификации российского экспорта, интеграции российских фирм в международные производственные цепочки, обеспечении реальной двусторонней открытости экономики. Еще один вызов – политика привлечения рабочей силы и перераспределения рабочей силы между секторами экономики и экономическими территориями. Модель роста предполагает ориентацию на постиндустриальную экономику – экономику завтрашнего дня. В ее основе сервисные отрасли, ориентированные на 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 века. Как показывает новейшая экономическая история, порождение инноваций креативным классом происходит относительно независимо от институциональной среды, в рамках организаций и сетей самого разного типа. Это требует качественно иного подхода ко всем отраслям, связанным с развитием человеческого капитала.

Россия имеет определенные преимущества над 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 фундаментальной науки, выступающей драйвером профессионального образования, могут привести Россию в рассматриваемом периоде к утрате этих преимуществ. Задача восстановления и закрепления сравнительных преимуществ в области образования и культуры является первоочередной для стратегии развития как с позиции обеспечения экономического роста, так и для устойчивости социальной политики.

Ключевой особенностью социальной политики является опора на самодеятельность профессиональных сообществ. Сообщества профессионалов творческого труда – инженеров, ученых, учителей, врачей,

юристов – выступают гарантом качества социальных и государственных услуг, профессионального уровня производства в самых разных отраслях экономики. Содействие формированию профессиональных сообществ, передача им значительной части контрольно-надзорных полномочий и оценки качества, их активное участие в выработке и оценке политики важная задача государства.

Необходимый вклад государства в формирование класса креативных профессионалов – конкурентоспособная оплата труда в бюджетном секторе. Необходимо довести до конца движение к «эффективному контракту», начавшееся в 2004–2010 гг. с государственных служащих и распространившееся в 2011 г. на школьных учителей.

Отставание России от развитых и ряда развивающихся стран в области организации среды и систем, поддерживающих человеческий капитал (экология, транспорт, информационное пространство, медицина, социальная помощь, ЖКХ), значительно превышает отставание в сфере материального производства и промышленных технологий. Например, урбанистическое планирование в России застряло в середине XX века, тогда как необходимо быстрое изменение подходов к организации, планированию и изменению городской среды («города, удобные для жизни»). Именно в области человеческого капитала сосредоточены, если не брать в расчет природные богатства, основные социально-экономические преимущества России в глобальной экономике. Пока этот ресурс неосмотрительно растрачивается: Россия является поставщиком идей и мозгов для других стран. В будущем межстрановая конкуренция за людей и разрабатываемые ими новые идеи и технологии станет значительно более острой, чем конкуренция за финансовые и природные ресурсы, поэтому преодоление отставания в этих областях становится особенно актуальным. Не проиграть в этой конкуренции 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. Разумеется, при этом недопустимо пренебрежение нуждами тех, кому по объективным причинам требуется забота общества. В этой области также необходимы и возможны кардинальные сдвиги на основе более целенаправленного и рационального использования средств, сочетания государственных гарантий с частной инициативой и благотворительной деятельностью.

Успешное развитие человеческого капитала несовместимо с унификацией и уравнильностью. Оно 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 государственных органов). Экономические механизмы социальной сферы должны быть настроены на поддержку конкуренции в интересах потребителей услуг, а не на дискриминацию добровольчества и негосударственных организаций.

В конечном счете целью государственной социально-экономической политики является повышение благосостояния, т.е. содействие увеличению продолжительности не обремененной болезнями социально благополучной жизни, к росту удовлетворенности граждан жизнью. Франция, несколько развивающихся стран, а совсем недавно и Великобритания пытаются инкорпорировать показатели удовлетворенности жизнью в основные механизмы экономической политики, в критерии оценки работы государственного аппарата и т.д. Предстоит это в будущем сделать и России, но сначала необходимо выстроить конкурентоспособный регулятивный режим для бизнеса; конкурентоспособную диверсифицированную образовательную систему, допускающую индивидуальные траектории; здравоохранение, нацеленное на предупреждение заболеваний, а не только на их лечение и т.д.

Разработанная система мер и реализация поставленных задач в области изменения целей социальной политики потребует частичной смены приоритетов в расходах бюджета. Это, прежде всего, 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 году). В целях сохранения макроэкономической стабильности часть этих расходов должна быть компенсирована сокращением расходов по другим статьям. Предложенные меры по сокращению государственных расходов отвечают ключевым целям – оптимизации государственного участия в экономике, сосредоточению государства на ключевых функциях и передаче периферийных функций альтернативным провайдерам, перераспределению усилий между целями текущего поддержания стабильности и целями развития.

Перспективы устойчиво высоких темпов экономического роста в случае конкретной страны связаны с потенциалом ее конкурентоспособности на ее стадии развития. Россию обычно рассматривают как страну, находящуюся на второй, инвестиционной стадии развития, на которой конкурентность достигается за счет способности привлекать технологии и капитал, повышая на этой основе качество продукции и оптимизируя затраты. Это означает, в частности, что критически важны для повышения конкурентности экономики

эффективность и эластичность рынков труда и капитала (развитие финансового рынка), а также эффективность товарного рынка (свободное перемещение товаров, открытость, конкурентность рынков), способность привлекать инвестиции. Наконец, для перехода к следующей, инновационной стадии развития, критически важны вложения в человеческий капитал.

В силу исторических особенностей и особенностей ресурсной обеспеченности, у России наблюдается ряд отличий от стандартного профиля страны, находящейся на инвестиционной стадии. Это связано с тем, что индустриализация проходила в условиях нерыночной закрытой экономики, что определило специфику распределения ресурсов и производства (его более высокую концентрацию), неразвитость потребительского сектора и слабость рыночных институтов.

Вместе с тем то же историческое наследие предопределило еще две особенности – относительно высокое качество человеческого капитала (в сравнении с другими развивающимися странами) и относительно высокие социальные стандарты. Особенности экономического роста в 2000-е гг. усилили и усугубили эти особенности. На протяжении этого периода душевые доходы быстро росли, что увеличивало издержки на труд и снижало стимулы к импортозамещению, а значительные доходы от сырьевого экспорта и доступность внешнего кредитования ослабляли стимулы к улучшению инвестиционного климата и институциональной среды, дальнейшей реструктуризации некоторых секторов экономики.

Таким образом, Россия, с одной стороны, обладает сравнительными преимуществами, обозначающими потенциал ее конкурентоспособности, ее подготовленность к переходу к следующей стадии развития. С другой, в сравнении с другими «продвинутыми» развивающимися странами имеет ряд существенных недостатков, которые мешают ей реализовать свои преимущества.