



КОММЕНТАРИИ

Послание Президента Федеральному собранию: что изменилось за 20 лет?

Оглашенное 15 января 2020 г. Послание Президента в экономической части в корне отличается от аналогичных программных заявлений начала 2000-х годов патерналистским характером предлагаемых мер социальной политики при отказе от амбициозных целей достижения высоких темпов экономического роста.

В экономической части Послания ключевое внимание было уделено теме демографии и связанной с ней проблеме низких доходов семей с детьми. При этом предлагаемые меры в основном сводятся к введению дополнительных выплат для семей с наиболее низким уровнем дохода

По мнению Президента, необходимо добиться повышения суммарного коэффициента рождаемости до уровня 1,7 рождений на одну женщину к 2024 г. (в 2019 г. данный показатель в России составил 1,5, что почти на треть меньше, чем требуется для простого воспроизводства). В свою очередь, повышение рождаемости на фоне благоприятной ситуации со смертностью обеспечит естественный рост численности населения страны.

Как было отмечено в Послании, для повышения рождаемости и увеличения числа вторых и третьих рождений в семьях будут введены дополнительные меры социальной поддержки:

- ежемесячные денежные выплаты на детей в возрасте до 3-х лет в семьях, где доходы не превышают двух прожиточных минимумов на человека (в среднем около 11 тыс. рублей на одного ребенка в месяц);
- ежемесячные денежные выплаты в размере 5,5 тыс. рублей на детей в возрасте от 3-х до 7-ми лет включительно в семьях, где доходы не превышают одного прожиточного минимума на человека;
- индексация материнского капитала с 1 января 2020 г. до 466,6 тыс. рублей и установление права на его получение при рождении первого ребенка, а при рождении второго ребенка – увеличение маткапитала еще на 150 тыс. рублей;
- льготная ставка по ипотеке на уровне 6% годовых для семей с двумя и более детьми на весь срок кредита; погашение 450 тыс. рублей ипотечного кредита при рождении в семье третьего ребенка;
- создание около 177 тыс. мест в ясельных группах детских садов к 2021 г.;
- обеспечение бесплатным горячим питанием всех учеников начальной школы не позднее 1 сентября 2023 г.

Данные меры социальной поддержки носят преимущественно патерналистский характер и не создают устойчивой основы для сокращения бедности.

Сравнение Послания Президента 2020 г. с первыми Посланиями начала 2000-х гг. показывает смену приоритетов в социально-экономической политике государства: вместо первоочередной задачи достижения высоких темпов экономического роста на первое место выходит решение острой проблемы бедности семей с детьми

В отличие от Послания 2020 г., которое началось с конкретных мер по решению социально-демографических проблем и бедности, в первом Послании 2000 г. социальные задачи были выделены как важные, но шли лишь шестым пунктом в общем перечне направлений развития. При этом на первом месте в Посланиях начала 2000-х гг. стояли цели, связанные с обеспечением высоких темпов экономического роста, развитием бизнес-среды, бюджетными отношениями федерального центра и регионов, структурными изменениями в экономике.

Ключевые задачи в социальной сфере, обозначавшиеся в первых Посланиях Президента, касались, прежде всего, отказа от патерналистского характера соцподдержки с обеспечением ее адресности, прозрачности и эффективности. Среди призывов Президента были такие, как рост «инвестиций в будущее человека» и «создание условий, при которых граждане России могут зарабатывать деньги» (см. Приложение 1). Также в начале 2000-х гг. Президент активно ставил задачи по привлечению частного сектора к решению социальных проблем, тогда как в Послании 2020 г. участие бизнеса упоминается лишь в части развития вузов в регионах.

Безусловно, смена приоритетов объясняется объективными причинами изменения макроэкономической ситуации и возможностей государства. В начале 2000-х гг. и экономика, и государственный бюджет восстанавливались после кризиса 1998 г., причиной которого стало, в том числе, принятие на себя широких социальных обязательств, которые государство выполнить не могло. Сейчас же, в 2020 г., условная «макроэкономическая стабильность» в совокупности с бюджетным профицитом дает определенную возможность заявить о мерах прямой финансовой поддержки самым бедным, которые будут позитивно восприняты населением. Однако при таком подходе не создаются устойчивые механизмы преодоления бедности, а также высок риск свертывания или обесценивания программ финансовой поддержки малообеспеченных семей с детьми в случае изменения макроэкономических условий (падение доходов федерального бюджета, рост инфляции и т.п.).

В настоящее время возможности создания прочного фундамента для решения социальных проблем неочевидны из-за отсутствия предпосылок для достижения высоких темпов экономического роста в будущем

Наиболее настораживающим фактором является не само предложение мер прямой финансовой поддержки малообеспеченных семей, а то, что они ставятся во главу угла всей социально-экономической политики государства. В то же время задачи экономического роста, которые могли бы создать прочный фундамент для роста благосостояния населения и преодоления бедности, все более уходят на второй план. Ведь среди конкретных мер по развитию бизнеса, инвестиций и экономики в целом в Послании Президента 2020 г. можно назвать лишь обязательство сохранить текущие налоговые условия для бизнеса (без предложений снизить налоговую нагрузку) и компенсацию регионам за счет средств федерального бюджета 2/3 выпадающих доходов от применения инвестиционного налогового вычета. Все остальные предложения по «запуску нового инновационного цикла», «созданию и обновлению рабочих мест», расширению вложений в экономику, развитию инфраструктурных проектов и т.д. носят общий характер, что на фоне конкретных мер по росту социальных выплат особенно снижает их значимость и приоритетность.

При этом сами задачи экономического роста за 20 лет стали гораздо менее амбициозными. Так, в

начале 2000-х гг. экономический рост в рамках 3-4% в год и даже выше считался недостаточным, учитывая потенциальные возможности страны и необходимость повышения конкурентоспособности российских предприятий в мире. В результате, в 2003 г. была поставлена, в частности, цель по удвоению ВВП. Сегодня экономическая ситуация, конечно, гораздо более благоприятная, чем в 2000 г. Однако большое число экономических и социальных проблем (неблагоприятная структура экономики, зависимость от внешней конъюнктуры, высокая доля госсектора в экономике, высокая бедность и др.) остается. Более того, в последние несколько лет существенного сдвига в решении этих проблем не происходит, а часть макроэкономических показателей даже ухудшается (см. табл. 1). При этом масштабных задач по решению этих проблем и обеспечению высокого экономического роста уже не ставится (см. Приложение 2). Более того, определяющими факторами остаются сохранение бюджетной обеспеченности и низкой инфляции при задаче достижения темпов роста лишь выше среднемирового уровня.

Таблица 1. Некоторые показатели социально-экономического развития России в 2000 г. и в последние годы

Показатель	Ед. изм.	2000	2017	2018	2019
Численность населения	млн. чел.	146,3	146,9	146,8	146,7*
ВВП	в % к пред. году	10,0	1,6	2,3	1,1**
Инфляция	декабрь к декабрю пред. года, %	20,2	2,5	4,3	3,0
Доля бедного населения****	в % к общей числ. населения	29,0	12,9	12,6	13,1***

* На 1 ноября 2019 г.; ** Январь-ноябрь 2019 г. к январю-ноябрю 2018 г.; *** Январь-сентябрь 2019 г.;

**** с доходами ниже величины прожиточного минимума

Источник: Росстат

Необходимо ориентировать социально-экономическое развитие страны на обеспечение высоких темпов экономического роста, прежде всего, за счет принятия конкретных мер по улучшению условий для бизнеса и инвестиций

Смена Правительства РФ должна сегодня сопровождаться и сменой всего курса экономической политики с отказом от накопления бюджетных средств и сохранения низкой инфляции любой ценой и переходом к активному стимулированию экономического роста. При этом более благоприятные макроэкономические условия сегодня по сравнению с началом 2000-х гг. должны стать фундаментом для реализации мер экономического развития на основе тех принципов, которые брались за основу уже 20 лет назад. Прежде всего, акцент должен быть сделан на предложении конкретных и масштабных мер по расширению возможностей для бизнеса и предпринимательской инициативы – не только за счет снижения административной нагрузки (что тоже важно), но и за счет обеспечения реальных финансовых возможностей у компаний для роста, модернизации и инвестиций.

Достигнутая бюджетная и инфляционная стабильность дают сегодня широкие возможности для облегчения налоговой нагрузки, снижения ставок по кредитам, стимулирования инвестиционного спроса за счет роста государственных инвестиций, прежде всего, в инфраструктуру и, как следствие, для постановки амбициозных целей экономического роста. Меры же социальной поддержки, в том числе рост различных выплат, должны стать дополняющим инструментом по преодолению бедности и прочих социальных проблем. При этом задачи по повышению адресности и прозрачности данных мер не должны терять актуальности.

Приложение 1. Подход к задачам социальной политики в рамках Посланий Президента Федерального Собрания в начале 2000-х гг. и в 2020 г.

2000 год: Отказ от всеобщего государственного патернализма и ориентация на адресность соцполитики

- «Шестое направление – реалистичная социальная политика... Политика всеобщего государственного патернализма сегодня экономически невозможна и политически нецелесообразна. Отказ от нее диктуется как необходимостью наиболее эффективного использования финансовых ресурсов, так и стремлением включить стимулы развития, раскрепостить потенциал человека, сделать его ответственным за себя, за благополучие своих близких».
- «Нынешняя система социальной поддержки, основу которой составляют безадресные социальные пособия и льготы, устроена так, что распылает государственные средства, позволяет богатым пользоваться общественными благами за счет бедных».
- «Социальная политика – это не только помощь нуждающимся, но и инвестиции в будущее человека, в его здоровье, в его профессиональное, культурное, личностное развитие. Именно поэтому мы будем отдавать приоритет развитию сферы здравоохранения, образования, культуры».
- «У нас нет другого выхода, кроме как сокращать избыточные социальные обязательства и строго исполнять те, которые мы сохраним».
- «Социальную политику будем проводить на принципах общедоступности и приемлемого качества базовых социальных благ. А помощь предоставлять прежде всего тем, чьи доходы существенно ниже прожиточного минимума».

2001 год: Задачи обеспечения прозрачности соцполитики и внедрения элементов конкуренции за счет привлечения негосударственных организаций

- «В сфере предоставления социальных услуг особенно нужна эффективность, прозрачность и четкость. Каждый гражданин нашей страны должен точно знать, что именно он имеет право бесплатно получить от федеральной власти, что от региональной, а за что должен заплатить сам».
- «Следует... создать условия для конкуренции между всеми – и государственными, и негосударственными организациями – за самую возможность оказания социальных услуг».

2002 год: Ориентация на рост благосостояния через рост заработных плат

- «Политическая стабильность и благоприятная экономическая конъюнктура не использованы в полной мере для качественного улучшения жизни граждан страны».
- «Я убежден: чтобы обеспечить достойный уровень жизни наших граждан... наша экономика должна расти куда более быстрыми темпами».
- «Считаю, что основное сейчас: это создание условий, при которых граждане России могут зарабатывать деньги. Зарабатывать и с выгодой для себя вкладывать в экономику своей собственной страны».

2003 год: Решение социальных проблем путем экономического роста

- «Снижение темпов роста неизбежно влечет за собой уменьшение темпов социального развития, не позволяет решать и многие другие проблемы, стоящие перед страной».
- «Политика экономического роста не может быть противопоставлена социальной политике. Хотел бы подчеркнуть: экономический рост прежде всего нужен нам для повышения благосостояния граждан».

2020 год: Акцент на предложении конкретного списка мер соцподдержки за счет бюджета государства

- «Понимаю, что реализация всех заявленных целей требует значительных ресурсов... по каждому пункту это большие деньги»
- «Оказывая всестороннюю помощь гражданам с низкими доходами, конечно, общество и государство вправе ожидать и от них встречных шагов по решению собственных проблем, включая трудоустройство и ответственное выполнение своих обязанностей по отношению к детям и другим членам семьи... Регионы уже начали внедрять механизм социального контракта. Но его эффективность пока крайне низкая. И на снижение бедности, на повышение доходов семей влияние слабое».
- «Да, мне говорят: даже в советское время с его широкой социальной программой поддержки граждан не было такой меры поддержки. Но и расслоения в обществе тогда такого не было. Я думаю, что эта мера будет оправданной».
- «Сейчас, опираясь на устойчивый макроэкономический фундамент, нужно создать условия для

существенного повышения реальных доходов граждан. Вновь подчеркну, это важнейшая задача Правительства и Центрального банка. Для её решения необходимы структурные изменения национальной экономики, увеличение её эффективности».

Источник: Сайт Президента РФ

Приложение 2. Подход к вопросам экономического роста в рамках Посланий Президента Федерального Собрания в начале 2000-х гг. и в 2020 г.

2000: Понимание нестабильности имеющегося экономического роста

- «На первый взгляд, экономика страны сейчас выглядит неплохо. Растут ВВП, промышленное производство, инвестиции, сбор налогов. Однако экономический рост... находится на грани риска».
- «Нынешний рост лишь в небольшой степени связан с обновлением экономического механизма. Во многом он является результатом благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры».
- «Сохраняется сырьевая направленность экономики. Доходы бюджета во многом зависят от динамики мировых цен на энергоносители. Мы проигрываем в конкуренции на мировом рынке, все более и более ориентируемся на инновационные сектора, на новую экономику – экономику знаний и технологий».

2001: Сохранение понимания нестабильности экономического роста и призыв к проведению структурных преобразований

- «Пока мы находимся в полосе лишь относительной экономической стабильности. И только от нас зависит, сможем ли удержать ситуацию и обеспечить благоприятные условия для собственного развития, для роста благосостояния народа или упустим этот уникальный шанс».
- «Да, по итогам 2000 года мы имеем впечатляющий экономический рост... Но... условия, обеспечивающие его устойчивость, к сожалению, так и не созданы».
- «Очевидно, если сегодня не начать активно действовать, в том числе в осуществлении структурных реформ, – завтра можно войти в длительную экономическую стагнацию. Мы по-прежнему живем преимущественно в рентной, а не в производительной экономике. Наша экономическая система, по сути дела, мало изменилась... Не идет модернизация структуры нашей экономики, консервируется и даже усиливается ее сырьевая направленность, а значит, и наша зависимость от конъюнктурных факторов».
- «Такая стабильность никому не нужна, это путь консервации порочной традиции, основанной на «проедании» национальных ресурсов, путь к экономической и социальной стагнации. Этого можно избежать, если попытки проведения структурных преобразований не заканчивать одним лишь написанием концепций и программ».

2002: Постановка задачи по повышению амбициозности целей экономического развития

- «В последние годы экономического роста нам удалось разве что не увеличить отставание от других стран».
- «России сегодня нужны более амбициозные цели. Более высокие темпы роста».
- «Правительство зафиксировало их [темпы роста] в своем прогнозе на ближайшие годы в интервале 3,5–4,6%. О чем это говорит? Первое: фактически признается, что благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура уже не обеспечивает необходимых темпов развития экономики и ее конкурентоспособности. И второе: Правительство не рассчитывает на более высокие темпы роста».
- «Столь низкая оценка возможностей России не на пользу делу. Больше того, она не предполагает активной политики. Не предусматривает мер, нацеленных на использование возможностей российской экономики. Речь прежде всего о том потенциале, который есть в предпринимательстве, в научно-технической сфере, в современных технологиях управления».

2003: Постановка по цели по удвоению ВВП, прежде всего, за счет развития бизнеса и предпринимательской инициативы

- «Определенные достижения последних лет позволили говорить о стабилизации. У некоторых даже возникло ощущение, что все наши проблемы решены... И вопрос лишь в том, должна наша экономика расти на 4 или на 6% в год и сколько нам тратить. Хочу сказать – это не так. Мы стоим перед лицом серьезных угроз. Наш экономический фундамент, хотя и стал заметно прочнее, но все еще неустойчив и очень слаб... Государственный аппарат малоэффективен. Большинство отраслей экономики неконкурентоспособны. При этом... бедность отстает крайне медленно. Международная обстановка остается сложной. Конкуренция в мировой экономике не снижается».
- «С одной стороны – за прошедший период наметились перемены к лучшему. Так, продолжился

экономический рост. За три года ВВП страны вырос на 20%... Между тем, несмотря на все сказанное, вынужден констатировать: достигнутые нами экономические результаты еще весьма и весьма скромны».

- «Экономический рост в стране остается крайне неустойчивым».
- «Быстрый и устойчивый рост может быть только тогда, когда производится конкурентоспособная продукция. Конкурентоспособным должно быть у нас все – товары и услуги, технологии и идеи, бизнес и само государство, частные компании и государственные институты, предприниматели и государственные служащие, студенты, профессора, наука и культура».
- «Очевидно, что мотором экономического роста является частная инициатива – как российского, так и зарубежного бизнеса, работающего на российской территории. Очевидно и то, что и сам российский бизнес должен стать современным – предприимчивым, гибким, мобильным».
- «Успех страны в огромной степени зависит от успеха российского предпринимателя».
- «За десятилетие мы должны как минимум удвоить валовой внутренний продукт страны».

2020: Ориентация на сохранение бюджетной устойчивости и постановка задачи по обеспечению темпов экономического роста лишь выше мирового уровня

- «Прошу Правительство ещё раз вернуться к определению приоритетов нашего развития при сохранении бюджетной устойчивости. Это наше преимущество, которого мы достигли за последние годы, и ни в коем случае его нельзя потерять».
- «В последние годы мы сосредоточили усилия на укреплении макроэкономической устойчивости... Федеральный бюджет вновь стал профицитным. Наши государственные резервы уверенно покрывают совокупный внешний долг».
- «В 2021 году темпы роста ВВП России должны быть выше мировых».

Источник: Сайт Президента РФ

Контакты

www.icss.ru

Россия, 119180, Москва,
ул. Большая Полянка, д.23/1
Тел.: +7 495 995-11-35
Факс: +7 495 995-11-36
E-mail: mail@icss.ac.ru

© Институт комплексных стратегических исследований. Все права защищены.