

Промышленная политика: концептуальные рамки*

Комментарий 04/2014
10 октября 2014 г.

Мария Шаппо



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР ИПМ

исследования • прогнозы • мониторинг

ул. Захарова 50 Б, 220088, г. Минск, Беларусь
тел./факс: +375 (17) 210 0105
веб-сайт: <http://research.by/>
e-mail: research@research.by

Экономические власти Беларуси все чаще говорят о необходимости структурных реформ и создания принципиально новой модели экономики¹. С учетом высокой роли промышленности и крупных государственных предприятий в экономике, одно из центральных мест в таком пакете реформ должна занять новая промышленная политика. В настоящее время к ней можно отнести сложную и непрозрачную систему государственной поддержки предприятий, протекционистские меры торговой политики и льготные режимы для инвестирования. Однако указанные виды политики зачастую не связаны друг с другом, не имеют каких-либо долгосрочных обоснований, не подчинены целям устойчивого развития, а их реализация осуществляется органами государственного управления с пересекающимися функциями. В данной обзорной работе предпринята попытка краткого изложения концептуальных рамок промышленной политики, ее теоретических обоснований, фактических результатов и основных принципов, позволяющих снизить возможные провалы государства на этапе разработки промышленной политики.

Теоретические обоснования

Промышленная политика подразумевает ряд мер, направленных на поддержание и развитие производственного сектора экономики. Чаще всего, говоря о промышленной политике, подразумевают (1) поддержку экспорта, (2) привлечение прямых иностранных инвестиций и (3) развитие новых отраслей экономики.

Теоретической основой существования промышленной политики являются внешние эффекты. Так называемые Маршалловы экстерналии (внешние эффекты, возрастающие вместе с увеличением размера отрасли) связаны со скрытыми конкурентными преимуществами, которые не всегда могут быть реализованы без государственного вмешательства. Эта идея обосновывает проведение промышленной политики, направленной на развитие отраслей, которые обладают скрытыми конкурентными преимуществами.

Более распространенной концепцией, объясняющей государственную поддержку новых отраслей, являются динамические конкурентные преимущества². Согласно этой теории, конкурентные преимущества могут смещаться во времени от одних отраслей к другим (более наукоемким). В то же время существующие конкурентные преимущества влияют на инновации, которые будут определять преимущества в будущем. Современное равновесие может идти вразрез с долгосрочными целями, и государственные интервенции, согласно этой теории, должны поддерживать ориентацию экономики на долгосрочное развитие. Поддержка новых отраслей и предприятий, которые будут способствовать росту конкурентоспособности экономики в будущем, является наиболее распространенным аргументом в пользу активной промышленной политики.

Насколько обоснованы «теоретические обоснования»? Что говорят исследования

Развитие новых отраслей. Некоторые исследования, проведенные на примере конкретных отраслей, защищаемых государством, показали, что протекционизм ведет к более высокому росту в отрасли. Вместе с тем, защита определенных отраслей приводит к потерям в чистом благосостоянии, которые возникают вследствие неэффективного распределения ресурсов³. Другие исследования, базирующиеся на изучении динамики производительности, показывают, что протекционизм не только не ускоряет ее рост, но и может привести к потерям⁴.

Одна из проблем исследований промышленной политики в отношении новых отраслей состоит в том, что они не учитывают мотивы, которые были положены в основу политики. Проведение интервенций не всегда можно объяснить наличием внешних эффектов: недавние работы на примере Индонезии показывают, что фирмы, имеющие политические связи, чаще получают

* Данный комментарий в значительной степени основан на работах Rodrik (2004) и Harrison and Rodríguez-Clare (2010) и носит реферативный характер. Его цель – внести вклад в дискуссию о том, какой должна быть политика правительства в отношении сектора государственных предприятий и каково место промышленной политики среди структурных реформ, необходимых Беларуси. Комментарий подготовлен как один из дискус-

сионных материалов для конференции Кастрэчніцкага эканамічнага форуму «Глобальный контекст, локальные решения: потенциал частного сектора Беларуси».

¹ См., например, статью помощника президента Беларуси К. Рудого «Новая экономика: конкуренция, эффективность, институты» в газете «Советская Белоруссия».

² См. Harrison, Rodríguez-Clare (2010).

³ См., например, Head (1994), Irwin (2002).

⁴ См., например, Nishimizu, Page (1982).

защиту от государства⁵. Если бы промышленная политика была меньше ориентирована на поиск ренты, оптимизацию налоговых поступлений и другие интересы, то она была бы сконцентрирована на отраслях, где внешние эффекты намного более значительны. В таком случае интервенции могут быть куда более результативными.

Имеет большое значение и специфика сектора. В недавних работах показано, что страны, защищающие наукоемкие отрасли, растут быстрее, чем страны, защищающие трудоинтенсивные производства⁶.

Поддержка экспорта. Внимание экономистов также обращено на изучение внешнеторговой политики. Эмпирические исследования доказывают, что более открытая экономика и политика, поддерживающая торговлю, ассоциируется с более высоким экономическим ростом⁷. То, с помощью каких механизмов открытость экономики влияет на рост, является перспективным направлением для исследований. Изучение этих механизмов является особенно важным с точки зрения политики. Внешнеторговая политика будет отличаться, если выгоды от открытости происходят из импорта капитальных товаров и технологий или если выгоды происходят из повышения уровня конкуренции за счет внешнего рынка и более эффективного распределения ресурсов.

Привлечении ПИИ. Некоторые страны нацелены на привлечение прямых иностранных инвестиций для повышения технологического уровня местных предприятий. Действительно, фирмы, которые получают ПИИ или были приобретены иностранными корпорациями, имеют более высокую производительность, чем другие местные компании той же отрасли. В такой ситуации существуют положительные вертикальные внешние эффекты: благодаря повышению производительности развиваются поставщики и покупатели, формируются кластеры. Тем не менее, горизонтальные внешние эффекты (влияние на другие местные компании той же отрасли) являются нулевыми или даже негативными⁸. Если целью политики поддержки прямых иностранных инвестиций является привлечение новых технологий, то такая цель едва ли может быть достигнута. Некоторые исследователи отмечают, что налоговые льготы и другие привилегии для иностранных инвесторов могут отрицательно сказываться на работе их местных конкурентов. С другой стороны, в иностранных предприятиях был отмечен более высокий уровень зарплаты. Остается вопросом, является ли более высокий уровень оплаты труда следствием лучшей квалификации персонала или других причин.

Как снизить риски провалов государства: принципы промышленной политики

Оценить, насколько эффективным окажется дизайн промышленной политики, до ее осуществления достаточно сложно. Тем не менее, существует ряд общих принципов, благодаря которым политика может быть более успешной (изложены в работе Rodrik (2004)).

1. *Стимулирование только новых для экономики отраслей.* Основной целью промышленной политики является диверсификация экономики и создание новых конкурентных преимуществ.
2. *Должны существовать четкие критерии успеха и провала промышленной политики.* Эти критерии помогают отслеживать расходование средств и не позволяют продолжать получать поддержку в случае низких результатов.
3. *Необходим встроенный механизм прекращения реализации мер промышленной политики в случае их неэффективности.* Во избежание «замораживания» ресурсов на долгое время, каждая мера поддержки должна иметь такой встроенный механизм и четкие временные рамки реализации.
4. *Поддержка должна быть направлена на виды деятельности, а не на отрасли.* Этот принцип облегчает структурирование поддержки и позволяет корректировать конкретные провалы рынка.
5. *Поддерживаемые виды деятельности должны иметь явный потенциал с точки зрения внешних и демонстрационных эффектов.* Нет смысла поддерживать вид деятельности, если эффект не распространится на других, особенно в виде инвестиций, информационных или технологических внешних эффектов.
6. *Ответственность за проведение промышленной политики должна быть возложена на органы с соответствующей компетенцией.*
7. *Органы с четкой ориентацией на результат и имеющие политическую власть на самом высоком уровне должны следить за деятельностью исполнителей промышленной политики.* Необходимая для исполнителей автономность не должна приводить к отсутствию подотчетности.
8. *Органы, ответственные за продвижение политики, должны поддерживать коммуникацию с частным сектором.* Контакты с предпринимателями и инвесторами формируют информационную базу, необходимую для дальнейшего принятия решений.
9. *Даже в оптимальном случае ошибки, ведущие к «выбору проигравших» (неперспективных проектов), будут случаться.* Задача не в том, чтобы минимизировать риск ошибки, а в том, чтобы минимизировать издержки совершения ошибок.

⁵ См. Mobarak, Purbasari (2006).

⁶ См. Lin (2009); Lehmann, O'Rourke (2008).

⁷ См. Rodrik (2004).

⁸ См. Pack и Saggi (2006).

10. Мероприятия по продвижению должны иметь способность к обновлению, чтобы цикл открытия стал непрерывным. Потребности и условия производительного открытия меняются со временем, что подразумевает способность исполнителей промышленности политики перестраиваться и видоизменяться в соответствии с этими условиями и потребностями. Поскольку по мере реализации промышленной политики ее ключевые цели должны постепенно достигаться, на их место должны приходить новые.

Примеры дизайна промышленной политики: ЕС и Россия

Относительно недавно промышленная политика заняла важное место в повестке дня структурных реформ в **Европейском Союзе**. В 2010 г. Европейская комиссия (ЕК) утвердила ключевую инициативу «Единая промышленная политика в эпоху глобализации» в рамках стратегии рационального, устойчивого и вовлекающего роста «Европа 2020». В этом документе она понимается в широком смысле и включает:

- те виды политики, которые влияют на издержки, цены и инновационную конкурентоспособность промышленности и промышленных секторов;
- все остальные меры, которые влияют на конкурентоспособность промышленности (политика в области транспорта, энергетики, охраны природы, социальной защиты, защиты прав потребителей, политика в области общего рынка и торговая политика).⁹

Хотя промышленной политике и отводится центральное место в стратегии «Европа 2020», она не является самодостаточной и ее цели подчинены общим целям указанной стратегии. В частности, ЕК отмечает, что «полная жизни и высококонкурентоспособная промышленность ЕС может обеспечить ресурсы и многие решения для социальных вызовов, стоящих перед ЕС»¹⁰.

В 2012 г. ЕК представила мониторинг реализации промышленной политики, а в январе 2014 г. в сообщении «К промышленному возрождению Европы» – ее основные приоритеты. Упрощенно дизайн промышленной политики (основные направления (pillars) и их компоненты/приоритеты) представлен в табл. 1.

Кроме того, в указанных документах содержится перечень целевых показателей, инструментов мониторинга их достижения, а также конкретных мер каждого из направлений промышленной политики. Таким образом, европейский вариант промышленной политики сфокусирован на развитии инновационных технологий в промышленности и повышение ее конкурентоспособности через улучшение доступа к фи-

нансам, повышение качества человеческого капитала, а также реализацию мер по дополнительной защите местных производителей на общем рынке и поддержке их экспортной деятельности. Ее цели согласованы со средне- и долгосрочными целями развития ЕС и имеют более или менее четкое количественное выражение.

Таблица 1. Направления и приоритеты промышленной политики ЕС

Направления	Приоритеты
Инвестиции в инновации	– Продвинутые промышленные технологии для чистого производства; – Ключевые передовые технологии; – Продукты на основе биоматериалов; – Сбалансированная политика в области промышленности, строительства и полезных ископаемых; – Транспортные средства и суда с низким уровнем загрязнения; – «Умные» электросети.
Улучшение доступа на внутренних и внешних рынках	– Улучшения на внутреннем рынке товаров; – Стимулирование развития предпринимательства, относящегося к единому цифровому рынку; – Защита и поддержка прав интеллектуальной собственности; – Дальнейшая поддержка интернационализации европейских МСП; – Улучшение доступа к полезным ископаемым.
Доступ к финансам и капиталу	– Усовершенствование заимствований реальному сектору экономики через улучшение мобилизации и повышение адресности государственных средств; – Высвобождение частных ресурсов через устранение существующих барьеров для венчурных фондов и поддержку трансграничных операций, осуществляемых малыми компаниями.
Решающая роль человеческого капитала и навыков	– Подготовка рабочей силы к трансформации промышленности через повышение точности ожиданий насчет потребностей в навыках и того, какие навыки окажутся излишними.

Источник: European Commission (2012).

В **России** Закон «О промышленной политике», вероятно, будет принят в 2014 г. В настоящее время законопроект¹¹ внесен на рассмотрение в Госдуму¹². Промышленная политика в нем понимается как «комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер государственного воздействия на промышленную деятельность, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной качественной продукции, повышение производительности труда, сбалансированное и стабильное разви-

⁹ См. European Commission (2010).

¹⁰ European Commission (2014), p. 4.

¹¹ [Опубликован](#) на сайте Министерства промышленности и торговли России.

¹² См. <http://government.ru/activities/13362>.

тие промышленности в целях социально-экономического развития и обеспечения безопасности Российской Федерации».

В качестве целей промышленной политики явным образом выделены повышение конкурентоспособности национальной экономики и промышленной продукции, импортозамещение и «стабильное и инновационное развитие промышленности» во имя экономической и технологической безопасности России, то есть промышленная политика в таком понимании стоит обособлено от решения социальных и экологических проблем, хотя формально декларируется, что данный закон является одним из важнейших документов в рамках реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Документ также определяет задачи и принципы промышленной политики, однако принципы обособлены от задач и фактически затрагивают различные аспекты предоставления промышленным предприятиям государственной поддержки, в том числе через меры торговой политики. Вводится новый инструмент политики в области привлечения инвестиций – «специальный инвестиционный контракт» (аналог белорусского «инвестиционного соглашения»), позволяющий предоставлять инвесторам практически любые льготы на срок до 10 лет. Особое место в документе отводится промышленной политике в оборонно-промышленном комплексе (ОПК). Предполагается, что промышленная политика в ОПК сделает его «эффективным инновационным ресурсом», нацеленным, однако, исключительно на нужды вооруженных сил и самого ОПК.

Очевидно, что концепция промышленной политики в России находится в стадии становления, однако в нынешнем виде она представляет собой скорее набор патерналистских и протекционистских мер, цели которых не согласованы с общеэкономическими и социальными целями развития страны. Вероятно, реализация промышленной политики в предлагаемом виде может повысить эффективность ОПК и даже способствовать некоторому ускорению роста в промышленности, однако ценой значительных потерь в эффективности вследствие нерационального перераспределения ресурсов и внесения существенных искажений в работу рынков.

Литература

European Commission (2010). [An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage](#), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2010) 614.

European Commission (2012). [Industrial Policy Communication Update: A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery](#), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2012) 297 final.

European Commission (2014). [For a European Industrial Renaissance](#), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2014) 14 final.

Harrison, A., Rodríguez-Clare, A. (2010). [Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries](#). In: Rodrik, D., Rosenzweig, M. (eds.) *Handbook of Development Economics*, Vol. 5, Elsevier.

Head, K. (1994). [Infant Industry Protection in the Steel Rail Industry](#), *Journal of International Economics* 37, 141–65.

Irwin, D. (2002). [Interpreting the Tariff-Growth Correlation in the Late Nineteenth Century](#), *American Economic Review Papers and Proceedings* 92(2), 165–69.

Lehmann, S. H., O'Rourke, K. H. (2008). [The Structure of Protection and Growth in the Late 19th Century](#), NBER Working Paper 14493, National Bureau of Economic Research.

Lin, J. (2009). [Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability](#), Cambridge University Press.

Mobarak, A. M., Purbasari, D. P. (2006). [Do multinational corporations seek out politically connected firms? Evidence on Local Partner Search by MNCs in Indonesia](#), working paper.

Nishimizu, M., Page, J. (1982). [Total factor productivity growth, technological progress and technical efficiency change: Dimensions of productivity](#), *The Economic Journal* 92, 920–36.

Pack, H., Saggi, K. (2006). [Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey](#), *World Bank Research Observer* 21(2), 267–97.

Rodrik, D. (2004). [Industrial Policy for the Twenty-First Century](#), CEPR Discussion Paper 4767.

Точка зрения, представленная в публикации, отражает позицию авторов и может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют.

2014 © Исследовательский центр
Института приватизации и менеджмента

Информация об авторе: www.research.by/people/shappo/