Тетцоев З.Г.[1]

[1] *Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук*

Обоснование промышленной политики в развивающихся странах: теоретические и практические аспекты

АННОТАЦИЯ:
В статье предпринята попытка обоснования промышленной политики в развивающихся странах. Автором рассмотрены и проанализированы ключевые теоретические и практические области обоснования промышленной политики. Также отражены важные современные достижения зарубежных и отечественных экономистов в сфере экономического развития, инноваций и промышленной политики. Данная статья будет полезна специалистам в области экономического развития и государственной политики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *промышленная политика, развивающиеся страны, провалы рынка, провалы государства, сравнительное преимущество, экономическая диверсификация, инновации*

JEL: *F52, O25, O47*

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:
Тетцоев З.Г. Обоснование промышленной политики в развивающихся странах: теоретические и практические аспекты // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 13. — С. 1537–1548. — doi: 10.18334/rp.17.13.35409

Тетцоев Заурбек Георгиевич, аспирант, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук (z.tettsoev@gmail.com)

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 30.06.2016 / ОПУБЛИКОВАНО: 15.07.2016

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП: http://dx.doi.org/10.18334/rp.17.13.35409

(c) Тетцоев З.Г. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский

Введение

В среде экономистов и политиков уже долгое время идет дискуссия вокруг обоснования промышленной политики. В зарубежной экономической литературе данная дискуссия приобрела большой резонанс, так как в основе различных позиций относительно обоснованности промышленной политики лежат иногда фундаментально противоположные экономические методологии и подходы к экономической науке вообще. Сторонниками активной промышленной, как правило, являются адепты релятивистского или менее строго направления в экономической науке.

С критикой же промышленной политики всегда выступали представители господствующей формальной экономической науки или мейнстрима, который представляет в настоящее время неоклассическая экономическая теория. Более того, именно экономический мейнстрим теоретически обосновал принцип свободной торговли между странами на принципиально разных уровнях экономического развития, который по своей логике не соответствует принципам национальной промышленной политики.

В последние десятилетия, во многом благодаря внушительному примеру успеха активного государственного регулирования в странах Азии, сформировалось новое видение промышленной политики в целом. Теперь многие наиболее уважаемые представители экономического мейнстрима внедряют промышленную политику в систему неоклассической экономической теории, примером этому служат работы Джастина Юсуфа Лина, бывшего главного экономиста Всемирного Банка. Даже такие международные институты, как ЮНИКДАТ, МВФ, ОЭСР и Всемирный Банк, в прошлом жестко придерживавшиеся принципов свободной торговли, теперь активно проводят исследования в области промышленной политики. А с начала последнего мирового финансово-экономического кризиса можно говорить о «ренессансе» промышленной политики в теории и в практике.

Таким образом, дискуссия вокруг обоснования промышленной политики приобрела более конструктивный характер, усиливается основа здравого смысла в дебатах в противовес идеологическим и теоретическим основам. Очевидным является одинаковая контрпродуктивность двух крайних позиций в данных дебатах – полного государственного регулирования экономики и абсолютно свободного рынка. Для наиболее емкого раскрытия данной проблематики

необходимо рассмотреть ее с точки зрения ключевых аспектов обоснования промышленной политики.

Что понимается под промышленной политикой сегодня

Прежде всего, необходимо определиться с сущностью предмета промышленной политики, так как существуют различные понимания промышленной политики: от непосредственных интервенций государства в деятельность производственных предприятий до общей государственной политики в сфере экономики, образования и науки. Начиная с последней четверти XX-го века существовала тенденция к расширению понятия промышленной политики, сейчас под данным термином понимается политика государства по проведению структурных изменений в экономике в рамках стратегического курса социально-экономического развития.

По мнению ОЭСР [3], наиболее емкое определение промышленной политике дали экономисты Говард Пак и Камал Саджи: «Промышленная политика – это любая форма адресных интервенций или общей государственной политики, при помощи которых предпринимается попытка улучшения делового климата или проведения структурных изменений в экономике, направленных на определенные отрасли, технологии, задания, которые рассматриваются как наиболее перспективные для экономического роста и общего благосостояния» [4].

На современном этапе в качестве объекта промышленной политики рассматривают не только исключительно отрасли промышленного производства, промышленная политика сегодня направлена на структурные преобразования в экономике в целом. Это обусловлено тем, что на современном этапе в добавленной стоимости продукции все большую часть занимают услуги, НИОКР и продажи, которые, в свою очередь, являются наиболее рентабельными видами деятельности [8]. А акцент области применения мер промышленной политики сместился с «вертикальных» мер отраслевых интервенций в сферу «горизонтальных» мер промышленной политики, таких как улучшение физической и институциональной инфраструктуры, совершенствование инвестиционного и инновационного процесса.

Что же касается непосредственных интервенций государства на уровне отрасли или фирмы, то здесь также изменился подход, стала очевидной необходимость условного и временного характера

государственных субсидий, которые должны направляться в наиболее перспективные сектора с высокой отдачей для всей экономики. В зарубежной экономической литературе такой подход принято называть «новой промышленной политикой».

Угрозы провалов рынка и провалов государства в ходе экономического развития

Некогда среди экономистов было общепринятым, что в развивающихся экономиках провалы рынка – это частое и неизбежное явление, и единственным способом, за счет которого страны третьего мира могли выбраться из бедности, считалось активное государственное регулирование. Затем, в условиях укрепления идей свободной торговли, стало общепринятым мнение, что провалы государства являются гораздо большим «злом», нежели провалы рынка, и лучшее, что может сделать государство, – это отказаться от всяких претензий на управление экономикой.

В основе жесткой критики провалов государства лежит теоретическое утверждение о том, что искажение государственным вмешательством в экономику чисто рыночных стимулов и сигналов ведет к снижению деловой активности предпринимателей. Как показывает исторический опыт и эмпирические данные, в реальности оба этих подхода не могут претендовать на полную истинность.

Импортозамещение, планирование и государственное управление позволяли достичь успеха в промышленном производстве, но там, где на протяжении всего времени укоренялся данный подход и институты управления становились все более костными, экономика неминуемо приходила к кризису. В свою очередь, экономическая либерализация, открытие внутренних рынков (товарных, финансовых, тынков труда) в большинстве случаев приводили к меньшим темпам экономического роста (в терминах повышения уровня жизни и производительности факторов производства), чем это было при «плохой» государственной экономической политике в прошлом.

Проблема провалов рынка и провалов государства в условиях активного государственного регулирования является одной из ключевых сфер дебатов по обоснованию промышленной политики.

В случае стран догоняющего развития сложно оценить, что принесет больший ущерб экономическому развитию – провалы рынка или провалы государства, но зато общеизвестно, что провалы рынка в

таких странах неизбежны в условиях отсутствия государственного стратегического регулирования. В свою очередь, провалов государства в условиях реализации промышленной политики можно избежать, чему убедительно свидетельствует позитивный опыт активного государственного регулирования в странах Азии, таких как Китай, Тайвань, Южная Корея и Сингапур. Дело в том, что государство должно проводить промышленную политику в интересах социально-экономического развития, а не только в интересах сохранения социальной стабильности, поддерживая неперспективные старые отрасли хозяйства. Необходимо встраивание частной инициативы в структуру государственной политики по экономической реструктуризации, диверсификации и развитию науки и технологий. Необходимо выстраивать институциональную среду взаимодействия бизнеса и государства.

Критики промышленной политики также приводят существенный аргумент против нее. Он заключается в том, что в странах догоняющего развития на ранних этапах промышленной политики экономика страны достигает определенных успехов в индустриализации экономики, но в дальнейшем активное государственное регулирование экономики оборачивается торможением экономического развития, примером этому служит поздний опыт социалистических стран в области промышленной политики, а также ряд признанных неудачными интервенций стран Латинской Америки. Можно привести ряд факторов, которые являются причинами данного торможения:

1. Государство продолжает политику защиты отечественных фирм от иностранной конкуренции, несмотря на развитие отрасли в целом, это ограничивает их конкурентоспособность, препятствует совершенствованию корпоративной среды, а также процессам формирования «национальных чемпионов».

2. Создание «тепличных» условий для отечественных фирм также способствует укреплению отношений «принципал – агент» между бизнесом и властью, срастанию влиятельных деловых кругов с властью.

3. Слишком высокий уровень государственной собственности в традиционных отраслях промышленности.

4. Отсутствие в достаточной степени мер по стимулированию экспорта.

Но если развивающаяся страна не допускает таких ошибок, то провалы государства, как правило, не реализовываются. Промышленная

политика в Китае и Южной Корее является примером того, как можно избежать провалов государства. В этих странах государство играло наиболее активную роль именно на ранних этапах экономического развития, но по мере становления тяжелой промышленности и традиционных отраслей, таких как машиностроение, государство снижало степень участия в экономических процессах и провозгласило политику постепенной либерализации, причем в Южной Корее она прошла гораздо быстрее, что связано с особенностями политико-административного устройства.

Специализация на сравнительном преимуществе или диверсификация?

Следование существующему сравнительному преимуществу или уход от него для скорейшего приобретения новых сравнительных в более технологичных отраслях – это еще один ключевой пункт дискуссии вокруг обоснования промышленной политики. Принцип следования или специализации на существующем сравнительном преимуществе восходит к рикардианской теории сравнительных преимуществ во внешней торговле, которая легла в основу принципов свободной торговли и экономической либерализации.

Этот принцип означает, что страна должна направить все ресурсы в те виды деятельности, которые наилучшим образом подходят для данной структуры экономики, к примеру, для развивающихся стран с дешевой рабочей силой это трудоемкое ручное производство с низкой добавленной стоимостью. Принцип же *ухода от сравнительного преимущества* или *поиска новых сравнительных преимуществ* предполагает стимулирование высокотехнологичных отраслей, с наибольшей экстерналией (внешней выгодой), даже если таковые отсутствуют в стране.

Сторонники первого варианта экономического развития аргументируют свою точку зрения тем, что процесс экономического развития, основанный на следовании сравнительному преимуществу, позволяет достичь наибольшей занятости ресурсов в экономике, а также избежать провалов государства, разрушения конкурентной среды и искажения рыночных стимулов для бизнеса, обеспечивая тем самым постепенное поднятие вверх по технологической лестнице [10].

В действительности развивающиеся страны, достигшие успеха в индустриализации экономики, скорее, ведут политику *ухода от сравнительного преимущества.* Данное предположение было доказано в

известном исследовании Дэни Родрика и Рикардо Хаусманна [2], в котором был введен индекс сложности экспорта. Он рассчитывается в два этапа. Сперва исчисляется ВВП на душу для стран, экспортирующих определенный вид товаров, получается ВВП на душу для гипотетической страны, экспортирующей только данный вид товара. Далее высчитывается ВВП на душу для гипотетической страны, имеющей такую же структуру ВВП, что и реальная страна, для которое строится данный индекс. В конечном итоге гипотетический уровень ВВП на душу сопоставляется с реальным для страны. Оказалось, что данный индекс отлично подходит для определения степени «ухода от сравнительного преимущества», например, согласно данному индексу, гипотетический уровень ВВП на душу в Китае в 6 раз превосходил реальный в 1992 году и в 3 в 2003 году.

Данная гипотеза была также доказана в эконометрическом исследовании Джина Имбса и Ромаина Вакзиарга [5], в котором анализируется структура отраслевой концентрации и диверсификации в экономиках многих стран. Согласно формальной логике, структура экономики развивающихся стран, следующих сравнительному преимуществу, претерпевает все большую специализацию.

Таким образом, сторонники свободной торговли считали, что специализация структуры экономики развивающихся стран ведет к экономическому развитию. Однако в данном исследовании было доказано обратное. На основе исследования уровня концентрации структуры экономики по уровню добавленной стоимости и занятости в каждой из отраслей по отношению к ВВП были получены важные результаты.

Была выведена U – образная кривая зависимости уровня специализации от ВВП на душу населения (*рис.*). Она показывает, что по мере роста ВВП на душу населения для развивающихся стран добавленная стоимость генерируется во все большем количестве отраслей, то есть снижается специализация экономики за счет процесса диверсификации. Но процесс диверсификации отраслевой структуры уступает место процессу респециализации, когда страна достигает уровня ВВП на душу, сравнимого с ирландским в начале 2000-х годов. Страна специализируется на сравнительном преимуществе, только теперь это сравнительное преимущество лежит в сфере технологичных видов деятельности с высокой добавленной стоимостью, к примеру, для Ирландии это была ИТ сфера и телекоммуникации. То есть страна по

Тетцоев З.Г. Обоснование промышленной политики в развивающихся странах: теоретические и практические аспекты // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 13. — С. 1537–1548. — doi: 10.18334/rp.17.13.35409

мере угасания тренда диверсификации формирует новое конкурентное преимущество, и специализации на таком конкурентном преимуществе являются выгодными.

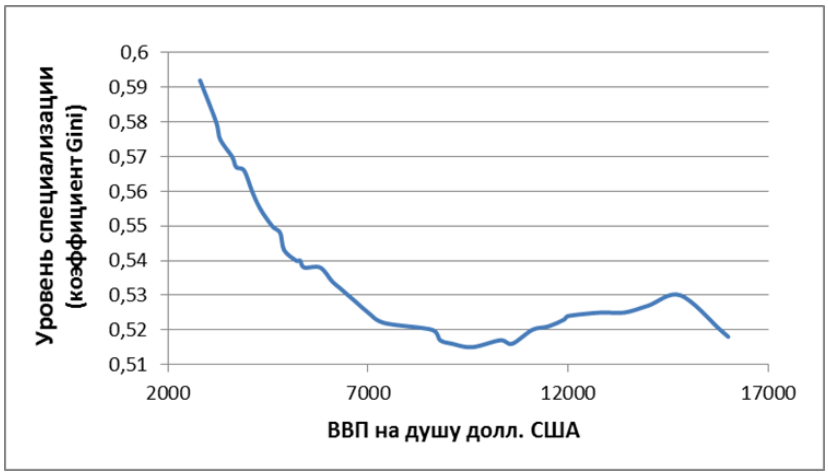


Рисунок. Кривая специализации экономики (по отраслевой добавленной стоимости).
Источник: [5]

Имбс и Вакзирг утверждают следующее: «Чем бы ни являлась движущая сила экономического развития – это не может быть сравнительное преимущество согласно здравому смыслу. Хитрость состоит в том, чтобы овладеть многими видами деятельности, вместо того что бы концентрироваться на одном виде деятельности». Эта точка зрения в последующем была подтверждена детализированным анализом экспортных данных Клингера и Ледермана [6], которые вывели, что в процессе экономического развития количество новых экспортируемых продуктов движется так же по U-образной кривой.

Таким образом, «уход от существующего сравнительного преимущества» в стремлении приобретать новые сравнительные преимущества, основанные на знаниях и компетенциях, является естественным процессом для развивающихся стран, которые достигают успеха в экономическом развитии. Вопрос состоит только в том, в какой степени необходимо осуществлять этот уход. Ведь существуют высокие риски провала, когда государство стимулирует отрасли, чрезмерно опережающие технологический, институциональный и финансовый уровень экономики.

Инновации, ограничения на стороне спроса или предложения?

В рамках либеральной экономической парадигмы режим свободной торговли «бедной» страны с «богатой» должен способствовать развитию инновационного процесса в экономике первой страны. Такой механизм, в частности, вполне лаконично и емко описал Джастин Юсуф Лин в заочном диспуте с Чхан Ха Джуном [7]. Логика данного механизма такова, что благодаря специализации на сравнительном преимуществе в режиме свободной торговли развивающаяся страна задействует наиболее эффективным образом ресурсы экономики, что ведет к повышению доходов государства и других экономических агентов, резидентов страны. Также это способствует совершенствованию институциональной среды, в частности института права собственности, как на материальные, так и на нематериальные активы. В свою очередь, государство на базе укрепляющихся ключевых институтов и повышения доходов всех экономических агентов инвестирует в развитие образования, науки и инфраструктуры, что должно способствовать развитию инноваций.

Такой механизм относится к стимулированию предложения инноваций, но мало затрагивает сторону спроса. Существует множество примеров, когда инвестиции в образование и науку не трансформировались в реальные инновации, так было в странах Латинской Америки в последней четверти XX века. В частности, в России меры по стимулированию инновационного процесса были связаны именно со стимулированием предложения, наиболее известная инициатива в данной сфере – Инновационный кластер «Сколково» – не оправдал возложенных на него надежд по преобразованию отечественной экономики. В условиях слабого внутреннего спроса на инновации со стороны промышленности компании – резиденты «Сколково» сразу же были ориентированы на экспорт результатов НИОКР [9].

В конечном итоге ключевым фактором инновационного процесса в экономике является спрос на инновации со стороны рыночных сил. К примеру, в Китае о формировании национальной инновационной системы и о взятии курса на масштабное стимулирование научных разработок было объявлено в начале 2000-х годов, когда уже была достаточно развита рыночная среда, предъявляющая спрос на инновации. В инновационном процессе Китая активно участвует частный сектор, норма рентабельности в котором в среднем в два раза выше, чем в государственном секторе страны.

В свою очередь, необходимым условием развития внутреннего спроса на инновации в развивающихся странах является экономическая диверсификация. В условиях специализации развивающейся страны на сравнительном преимуществе такой спрос не развивается, тем более, если это специализации на природных ресурсах. Но и тут возможен процесс экономической диверсификации, центром которой стоит добывающая отрасль, примером такой диверсификации служит Норвегия – такая модель была названа «ресурсным национализмом» [1].

Заключение

1. В широкой дискуссии по промышленной политике в зарубежной и отечественной экономической литературе, так же, как и в политических кругах, пришли к более общему пониманию природы и обоснования промышленной политики.

2. Можно утверждать, что радикальные позиции относительно государственного участия в процессе экономического развития более не имеют существенной силы. Вследствие многостороннего обоснования промышленной политики дискуссии приобрели более конструктивный характер в русле вопросов архитектуры и условий применения промышленной политики. Д. Родрик на данный счет писал следующее: «Правильная постановка вопроса состоит в том, как проводить промышленную политику, а не в том, проводить ли ее или нет».

3. В конечном итоге рыночные силы и частное партнерство должно стать движущей силой промышленной политики, где государство должно взять на себя стратегирующую и координирующую роль, помимо простого обеспечения прав собственности, исполнения контрактов и макроэкономической стабильности.

ИСТОЧНИКИ:

1. *Кондратьев В.Б.* Зарубежный опыт модернизации: уроки для России // Мировая экономика и международные отношения. – 2013. – № 10. – С. 33-44.

2. *Hausmann R., Rodrik D.* Economic Development as Self-Discovery // Journal of Development Economics. – 2003. – Vol. 72. – № 2. – P. 603-633.

3. *Warwick K.* Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends [Electronic resource] // OECD. – 2013. – (OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, № 2). – Mode of access: http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en

4. *Pack H., Saggi K.* The case for industrial policy: a critical survey: World Bank Policy Research Working Paper № 3839 [Electronic resource] // SSRN. – 2006. – Mode of access: http://ssrn.com/abstract=922965

5. *Imbs J. M., Wacziarg R. T.* Stages of diversification: Stanford GSB Working Paper № 1653 [Electronic resource] // SSRN. – 2000. – Mode of access: http://ssrn.com/abstract=251948

6. *Klinger B., Lederman D.* Export Discoveries, Diversification and Barriers to Entry [Electronic resource] // World Bank. – 2010. – Mode of access: http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-5366

7. *Lin J., Chang H.-J.* Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang // Development Policy Review. – 2009. – Vol. 27. – № 5. – P. 483–502. – P. 483.

8. Manufacturing the future: The next era of global growth and innovation – 2012 [Electronic resource] // McKinsey&Company. – 2012. – Mode of access: http://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/the-future-of-manufacturing

9. *Рейтер С., Голунов И.* Расследование РБК: что случилось со «Сколково» [Электронный ресурс] // РБК. – 2015. – № 4. – Режим доступа: http://www.rbc.ru/special/business/23/03/2015/5509710a9a7947327e5f3a18

10. *Lin J. Y.* New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy [Electronic resource] // World Bank. – 2012. – Mode of access: http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1104785060319/598886-1104951889260/NSE-Book.pdf

Тетцоев З.Г. Обоснование промышленной политики в развивающихся странах: теоретические и практические аспекты // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 13. — С. 1537–1548. — doi: 10.18334/rp.17.13.35409

Zaurbek G. Tettsoev, Postgraduate, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Science

The rationale of industrial policy in developing countries: theoretical and practical aspects

ABSTRACT
This article is an attempt to justify the industrial policy in developing countries. The author reviewed and analyzed the key theoretical and practical aspects of the industrial policy rationale. Important modern achievements of foreign and Russian economists in the sphere of economic development, innovations and industrial policy are also discussed. This article will be useful to experts in the field of economic development and state policy.
KEYWORDS: industrial policy, developing countries, market failures, state failures, comparative advantage, economic diversification, innovations