

III. Промышленная политика — экспортная ориентация и импортозамещение¹

Главное обоснование необходимости проведения промышленной политики как в развитых, так и в особенности в развивающихся странах состоит в том, что к числу многочисленных «провалов рынка» (market failures) относится и его неспособность распределять оптимальным образом ресурсы по отраслям, регионам и сферам хозяйственной деятельности (скажем, между вложениями в образование, здравоохранение, НИОКР и инфраструктуру). Общественная отдача от развития промышленных отраслей, и особенно высокотехнологичных, больше, чем отдача на вложения частных инвесторов в эти отрасли (экстерналия), так что, если государство не стимулирует тем или иным способом вложения в такие сектора, они оказываются недоразвитыми, то есть развитыми на уровне ниже оптимального с точки зрения всего общества.

Кроме того, другие несовершенства рынка в развивающихся странах не позволяют обеспечить оптимальные инвестиции даже в высокодоходные экспортные отрасли.

Наивная ортодоксия предполагает, что либерализация торговли позволит переместить ресурсы из отраслей с низкой производительностью в экспортные отрасли с высокой производительностью. Однако такая логика игнорирует тот основополагающий факт, что в развивающихся странах уже существует высокий уровень безработицы. Ресурсы рабочей силы для экспортного сектора уже существуют, их не надо «высвобождать» через создание безработицы в других секторах [Gibbs, 2007].

Самые главные «провалы рынка» (market failures), которые могут затруднить инвестиции и улучшения технологии в развивающихся странах, таковы:

НЕСОВЕРШЕНСТВО КРЕДИТНЫХ РЫНКОВ... Заимодавцы не имеют полной информации о способностях и управленческих навыках пред-

¹ Комментарии к: Khan, Mushtaq H. Investment and Technology Policies. UN DESA, 2007; Gibbs, Murray. Trade Policy.

III. ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА — ЭКСПОРТНАЯ ОРИЕНТАЦИЯ...

принимателей, которые просят у них кредиты. В частности, заемщики, которые не имеют намерения или возможности выплатить кредит обратно, могут согласиться на более высокий процент и на другие менее благоприятные условия займа... Поскольку банки очень быстро убеждаются в этом, при отсутствии корректирующих интервенций они могут сократить или даже полностью прекратить кредитование важнейших секторов, скажем, промышленных инвесторов.

НЕСОВЕРШЕНСТВО РЫНКОВ АКЦИЙ. Точно так же издержки и риск, с которыми сталкиваются малые инвесторы при выборе потенциально прибыльных вложений в акции, могут ограничить... роль акционерного финансирования в предоставлении средств для развития... Если мелкие инвесторы не защищены должным образом, важный источник инвестиций в рынок акций может иссякнуть. С другой стороны, если аутсайдерам становится сложно покупать акции у малых акционеров по низким ценам при плохой работе фирмы, угроза захвата контроля новыми акционерами становится менее вероятной, так что менеджерам становится легче проводить неэффективные решения, идущие во вред всем акционерам...

НЕСОВЕРШЕНСТВО СТРАХОВОГО РЫНКА. Издержки определения степени риска при страховании от непредвиденных обстоятельств могут снизить инвестиции во многих секторах... Вдобавок развивающиеся страны более подвержены политическим неопределенностям, которые не страхуются даже в развитых странах... Разница между развитыми и развивающимися странами состоит в том, что в первых есть много богатых и терпимых к риску инвесторов, которые могут профинансировать издержки всех неопределенностей в ожидании больших потенциальных выгод, которые будут получены в случае успеха. Но в развивающихся странах, где такие инвесторы встречаются реже и где иностранные инвесторы сталкиваются со значительными политическими и валютными рисками, многие потенциально выгодные инвестиционные проекты не будут осуществлены, если государство не возьмет на себя часть издержек, связанных с риском и неопределенностью.

ПРОВАЛЫ КООРДИНАЦИИ. Некоторые инвестиционные проекты оказываются прибыльными только тогда, когда реализуются дополняющие их проекты в других отраслях. Например, инвестиции в производство готовой одежды, которое должно быстро реагировать на меняющийся спрос, могут быть возможны только тогда, когда высококачественные ткани и комплектующие доступны на местном рынке и могут быть быстро приобретены. Издержки координации этих взаимодополняющих инвестиционных проектов через относительно неэффективные рынки развивающихся стран могут остановить или сократить потенциально прибыльные инвестиции. Государственная помощь в координации связей с перерабатывающими и снабжающими отраслями через обмен информацией, организацию контактов между инвесторами и создание стимулов к координированным инвестициям может принести ощутимые результаты.

ЭКСТЕРНАЛИИ. Многие инвестиции могут приносить выгоду другим секторам (а не только в той конкретной отрасли, в какой они произведены. — В. П.) и всему обществу, что не учитывается отраслевыми инвесторами.... Один из важнейших видов экстерналиальных инвестиций — капиталовложения в обучение сотрудников и менеджеров... Инвестиции в обучение выгодны конкретным предпринимателям, но приносят и более широкие общественные выгоды, поскольку квалифицированные работники и менеджеры могут переходить с фирмы на фирму и создавать новые предприятия. Выгода конкретного предпринимателя, таким образом, оказывается меньше, чем выгода всего общества, так что вероятно, что в эти ключевые сферы не будет вложено достаточно инвестиций... Эти «провалы рынка» могут быть исправлены государственными действиями по стимулированию инвестиций в сферы хозяйственной деятельности, обладающие положительными экстерналиями, и поощрению к сотрудничеству фирм, которые могут получить экстерналии от расположения на одной территории через развитие промышленных парков [Khan, 2007].

В развивающихся странах промышленная политика распространена гораздо шире, чем в развитых, и рассматривается не как средство преодоления отдельных сбоев в рыночных механизмах, а как генеральная стратегия преодоления отсталости и подтягивания ВВП на душу населения до уровня западных стран. Для России интересен опыт именно развивающихся стран, в частности опыт импортозамещающей и экспортно ориентированной промышленной стратегии. Особый интерес представляет, конечно, беспрецедентный, не имеющий аналогов в мировой экономической истории рост Восточной Азии, одной из причин которого была, похоже, именно экспортно ориентированная промышленная стратегия. Китаю (а раньше — другим странам Восточной Азии, основанным на китайской культуре, — Японии, Корее, Тайваню, странам ЮВА) удалось в послевоенный период поднять темпы роста до 7–10% и поддерживать эти темпы роста в течение нескольких десятилетий. В итоге Восточная Азия во второй половине XX в. стала, по сути, единственным крупным регионом, которому удалось сократить разрыв в уровнях экономического развития с Западом. Ни Латинской Америке, ни Ближнему Востоку, ни Южной Азии, ни Африке, ни бывшему СССР и Восточной Европе сделать это не удалось.

Одно время, в 50–70-е годы, казалось, что СССР и Восточная Европа, а также Латинская Америка сокращают разрыв с Западом. Но затем их модель импортозамещающего развития с треском рассыпалась: в Латинской Америке — после долгового кризиса начала 80-х годов, в СССР и Восточной Европе — в 90-е годы, когда они пережили падение производства, сравнимое только с Великой депрессией 30-х годов. Собственно говоря, именно и только в Восточной Азии находятся страны, которые смогли превратиться из развивающихся в развитые, — Япония, Южная

Корея, Тайвань, Сингапур, Гонконг. Других государств, сумевших догнать Запад, в мире пока нет. Роль государства в формировании «экономического чуда» — предмет многочисленных исследований, в том числе и сравнительно недавних, учитывающих опыт конца XX века.

Есть два типа промышленной политики — импортозамещение и поощрение экспорта. Грубо говоря, в рамках первого варианта приоритет отдается слабым и неконкурентоспособным отраслям, тогда как в рамках второго варианта стимулируются, напротив, сильные и конкурентоспособные отрасли. При импортозамещении госсубсидии идут в отрасли, которые не только не экспортируют свою продукцию, но и не могут конкурировать с импортом на внутреннем рынке. При экспортной ориентации, напротив, поддержка оказывается отраслям и предприятиям, которые уже прорвались на внешний рынок или у которых есть хорошие шансы увеличить экспорт.

Определения, используемые в литературе, к сожалению, разноречивы. Скажем, протекционистская защита внутреннего рынка обычно считается импортозамещением. Поэтому часто утверждается, что страны Восточной Азии — Япония и «тигры» (Корея, Тайвань, Сингапур, Гонконг) в 50-е годы, когда они создавали свой промышленный потенциал чуть ли не с нуля, защищая внутренний рынок высокими таможенными барьерами, придерживались импортозамещающей стратегии, а с 60-х годов, когда эти страны сделали упор на поощрение экспорта, переориентировались на экспортно ориентированный рост. Почему же импортозамещение 50-х годов в Азии стало основой их последующего быстрого экспортноориентированного роста, а в Латинской Америке, Африке, Индии и СССР схожая политика закрытости при первоначальной индустриализации не привела к последующему прорыву на мировые рынки?

Можно поддерживать отрасли уже экспортирующие или с перспективой на экспорт, то есть самые конкурентоспособные или ориентированные на то, чтобы стать таковыми (если не становятся и не начинают экспортировать, поддержка прекращается). А можно защитить внутренний рынок от иностранной конкуренции (скажем, высокими таможенными пошлинами) и при этом довольствоваться тем, что он снабжается отечественными производителями, не экспортирующими свою продукцию (импортозамещение). И в том и в другом случае можно использовать протекционистскую защиту внутреннего рынка; разница в том, что одна эта защита — без стимулирования экспорта — ведет только к сохранению неэффективных производств, а такая же защита со стимулированием экспорта ведет не только к сохранению неэффективных производств, но и к их превращению в эффективные. При экспортной ориентации государство подталкивает развитие в том направлении, в котором рынок

(мировой) уже движется, при импортозамещении, наоборот, идет против рынка, гладит против шерсти. В своем крайнем варианте импортозамещение — это стратегия опоры на собственные силы, направленная на то, чтобы производить все внутри страны.

Грубо говоря, при импортозамещении госсубсидии идут в отрасли, которые не только не экспортируют свою продукцию, но и не могут конкурировать с импортом на внутреннем рынке. При экспортной ориентации, напротив, поддержка оказывается отраслям и предприятиям, которые уже прорвались на внешний рынок или у которых есть хорошие шансы увеличить экспорт.

Важно также помнить, что понятие «отрасли» в данном случае условно — это может быть группа предприятий в одной отрасли (или в регионе), которая эффективнее других. Именно такой подход рекомендован в недавнем исследовании конкурентоспособности российских предприятий — дифференцированная политика «по отношению к разным группам предприятий, выделенным не по принципу отраслевой приоритетности, а по уровню конкурентоспособности» [Яковлев, Лукьянова, Голикова и др., 2008, с. 24].

При более детальном рассмотрении можно выделить три этапа промышленной стратегии в ее наиболее успешном восточноазиатском варианте. На первом этапе (импортозамещение) создания прежде отсутствующей отрасли (*infant industry*) слабый национальный производитель защищается от иностранной конкуренции. Как говорят, однако, протекционистские меры, скажем, таможенные пошлины, легко ввести, но сложно отменить. Успех стран Восточной Азии, по мнению многих наблюдателей, был связан как раз с тем, что они не задержались на первом этапе протекционистской защиты, но смогли быстро перейти ко второму этапу — всемерному поощрению экспорта при одновременном снижении таможенных барьеров. На этом втором этапе поддержка предоставляется уже не всем отечественным производителям новых отраслей, но только тем, которые прорываются на внешние рынки. Те производители, которые не смогли создать базу для экспортной экспансии за время первого этапа, обречены на банкротство. Наконец, третий этап — отказ от поддержки даже экспортно ориентированных предприятий и отраслей и фактически отказ от активной промышленной политики: когда отрасль завоевывает позиции на внешнем рынке, ее дальнейшая поддержка считается нецелесообразной.

СССР периода индустриализации и дальше, коммунистический Китай до реформ, Латинская Америка и Индия до 90-х годов, развивающиеся страны социалистической ориентации — все эти государства и регионы практиковали именно импортозамещающую промышленную политику, стараясь обеспечить экономическую независимость, и так и

не сумели перейти к экспортной экспансии. Везде, от Северной Кореи до Индии и от СССР до Латинской Америки, эти попытки неизменно заканчивались одним и тем же: созданием мертворожденных промышленных комплексов, которые еще могли кое-как функционировать в тепличной протекционистской среде, но которые рассыпались как карточные домики при первом столкновении с иностранной конкуренцией. При субсидировании слабых отраслей за счет сильных развитие неизменно заходило в тупик: сильные отрасли, из которых изымались средства, хирели, а слабые, хоть и поддерживаемые, но не работающие на экспорт, так и не становились жизнеспособными. Стимулирующий эффект поддержки, даже если и присутствовал, был весьма слабым (объем дотаций почти не зависел от успеха работы предприятия) и, конечно, не мог заменить жестоких, но побуждающих к развитию законов рыночной конкуренции.

Другая стратегия, которая тоже начинается с импортозамещения и протекционистской защиты отечественного рынка, с необходимостью предполагает создание на определенном этапе государством стимулов к перемещению ресурсов в конкурентоспособные и уже преуспевающие в экспорте отрасли, подталкивающая структурную перестройку в том направлении, в котором она уже идет, неумолимо увлекаемая силами мировой рыночной конкуренции. Эта стратегия проводилась сначала в Японии, затем в Южной Корее, на Тайване, в Гонконге и Сингапуре, позже — в странах ЮВА и Китае и привела к впечатляющим результатам. Эти страны Восточно-Азиатского региона в разное время проводили схожую политику — всемерно поощряли национальные фирмы экспортировать производимую продукцию, даже когда эти фирмы и на национальном рынке занимали еще слабенькие позиции. Одновременно страны открывали свою экономику и для импорта, хотя степень открытости и скорость ее достижения были в каждом случае разные.

Эта стратегия — создание государством стимулов к перемещению ресурсов в отрасли с перспективой прорыва на мировой рынок. Если эти отрасли не могли экспортировать продукцию после *n* лет поддержки, то эта поддержка прекращалась. В Китае именно экспорт был мотором экономического роста, а доля экспорта в ВВП выросла с 5% в 1978 г. до более 30% сегодня (рис. III.1), так же как и до этого — в Японии, Корее, на Тайване, в Сингапуре и Гонконге. Сейчас это происходит и в странах АСЕАН. В частности, во Вьетнаме доля экспорта в ВВП за неполные два десятилетия (1989–2008 гг.) выросла более, чем в 10 раз — с 5 до 70% (рис. III.2). Способов поддержки экспорта много (см. подробнее следующую главу), но главным инструментом является занижение валютного курса через накопление валютных резервов центробанком: когда последний закупает валюту в размерах, превышающих предложение участ-

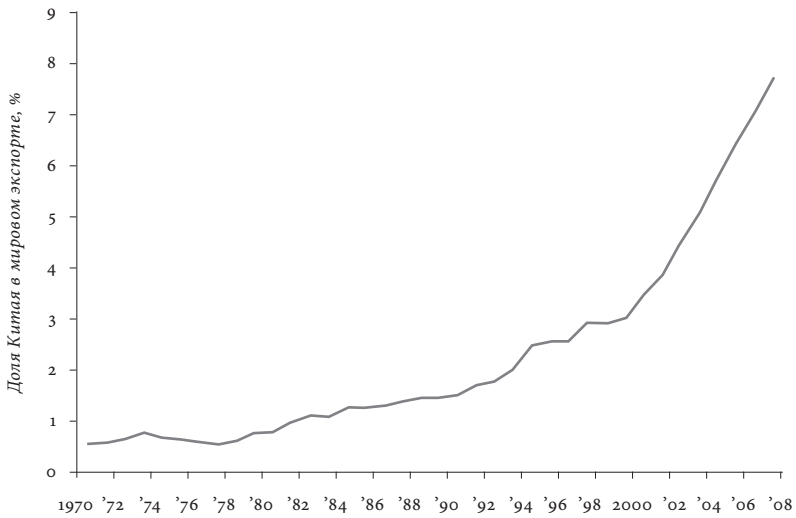
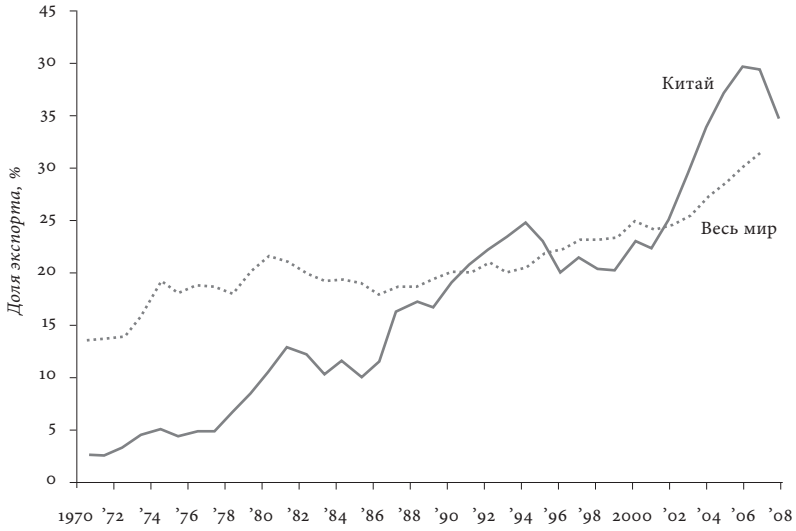


РИС. III.1. Доля экспорта в ВВП в Китае и в мире и доля Китая в мировом экспорте в 1970–2008 гг.

ИСТОЧНИК: WDI.

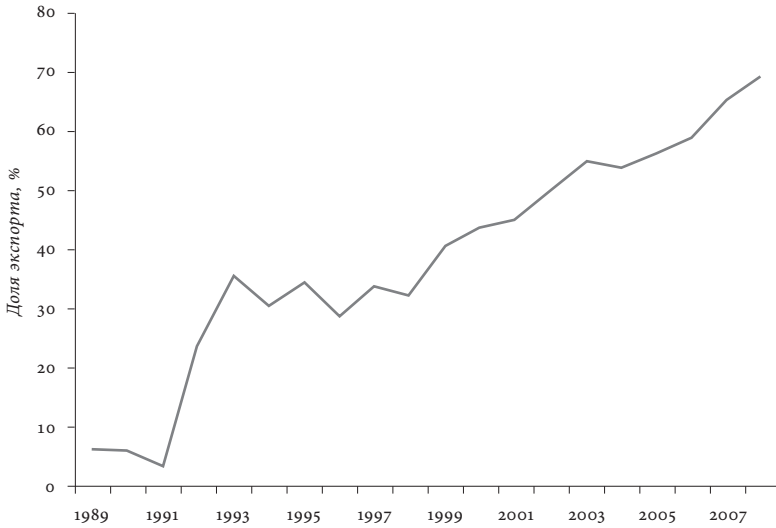


РИС. III.2. Доля экспорта в ВВП во Вьетнаме в 1989–2008 гг.
ИСТОЧНИК: WDI.

ников рынка, то есть создает избыточный спрос на валюту, курс национальной денежной единицы понижается. Искусственная заниженность курса создает преимущества для всех производителей торгуемых товаров за счет производителей неторгуемых товаров, что позволяет стимулировать экспорт, производство и сбережения через ограничение импорта и потребления. Такого же эффекта можно в принципе добиться, манипулируя налогами, скажем, через введение импортных пошлин и экспортных субсидий. Однако занижение курса через накопление резервов — неселективный инструмент промышленной политики, имеющий очевидные преимущества перед селективными (дифференцированными по отраслям и предприятиям налогами и субсидиями) в условиях высокой коррупции.

Заниженный курс имели Япония, Корея, Тайвань и Сингапур несколько десятилетий назад, когда они еще были «бедными» и догоняли развитые страны; заниженным курсом пользуются в последние десятилетия государства Юго-Восточной Азии, поддерживая его на уровне 20–40% от паритета покупательной силы, то есть на таком уровне, что их цены при пересчете в доллары оказываются в 2,5–5 раз ниже американских. Китай упорно отказывается ревальвировать курс, несмотря на нажим США, хотя его цены составляют всего 20–25% от американских, и продолжает накопление валютных резервов.

В 2005 г. Китай обогнал Японию и вышел на первое место в мире по объему валютных резервов — почти 900 млрд долл., а в 2010 г. они достигли 2,5 трлн долл. Но даже и в 2002 г. на Восточную Азию (включая Японию) приходилась $\frac{1}{3}$ всех золотовалютных резервов мира. Только на Китай (включая Гонконг и Тайвань) приходится четвертая часть всех мировых резервов. Отношение валютных резервов к ВВП почти во всех восточноазиатских странах превышает 20% (кроме Японии — 11%) против 9% в среднем в мире и 1,5% в США (2002 г.).

ИНВЕСТИЦИОННАЯ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА НЕ «НАЗНАЧАЕТ ПОБЕДИТЕЛЕЙ», А СОЗДАЕТ ИХ

В реальности успешная инвестиционная и технологическая политика основана на прагматичном выявлении нескольких «узких мест», которые не позволяют критически важным секторам повысить конкурентоспособность и продвинуться вверх по технологической лестнице. Страны, добившиеся успеха, обладали способностью не «назначать победителей» (pick up the winners), а изменять политику, если инвестиционная и технологическая активность в приоритетных секторах была неадекватной. Эта способность изменять политику или переориентировать поддержку на другие сектора является критически важным и необходимым условием обеспечения успеха. Гибкая *ex post* реакция при реализации политики, а не способность «назначать победителей» *ex ante* — вот, где проходит водораздел между успехом и провалом в инвестиционной и технологической политике. Успешная политика такого рода не «назначала победителей», а создавала их, причем, если в некоторых отраслях это не удавалось, политика быстро переключалась на другие сектора [Khan, 2007].

Исторически первой формой промышленной политики — поддержки национальных производителей — были импортные пошлины, так что вопрос во многом упирается в продолжающийся вот уже несколько столетий спор между протекционистами и сторонниками свободной торговли.

Дискуссии между протекционистами и фритредерами ведутся столько, сколько существует экономика. Во второй половине XIX века Англия стала главным бастионом свободы торговли, а ее основные конкуренты защищали свою промышленность протекционистскими пошлинами. Маркс и Энгельс, высказываясь в принципе за свободу торговли, считали протекционизм оправданным средством «фабрикации фабрикантов» при отставании страны от основных конкурентов, как это было в Германии в середине XIX века [Маркс, Энгельс. Соч., т. 4, с. 62 и т. 21, с. 372–374].

III. Промышленная политика — экспортная ориентация...

Если Америка должна стать промышленной страной и у нее есть все шансы на то, чтобы не только догнать, но и перегнать своих соперников, то перед ней открываются два пути, — писал после Гражданской войны в США Ф.Энгельс, — или, придерживаясь свободы торговли, в течение, скажем, пятидесяти лет вести чрезвычайно обременительную конкурентную борьбу против английской промышленности, опередившей американскую почти на сто лет; или же покровительственными пошлинами преградить доступ английским промышленным изделиям, скажем, на двадцать пять лет, с почти абсолютной уверенностью в том, что по истечении этих двадцати пяти лет американская промышленность будет в состоянии занять независимое положение на мировом рынке... [Маркс, Энгельс. Соч., т. 21, с. 377–378].

Сегодня расстановка сил в принципе та же, что и раньше: самая развитая часть мира — Запад, и в особенности США, настаивает на свободе торговли, тогда как развивающиеся страны не желают отказываться от протекционистских инструментов, обоснованно подозревая, что эти инструменты могут при умелом использовании помочь повысить темпы экономического роста, так, чтобы быстрее догнать Запад. Сегодня, однако, дискуссии о свободе торговли ведутся в рамках более общей дискуссии о промышленной политике. Ведь таможенные тарифы исторически были первым и главным государственным налогом, поэтому в XIX веке внимание было сосредоточено в основном на них. Теперь таможенные пошлины уже менее важны, чем защита с помощью занижения валютного курса (так называемый протекционизм валютного курса, практикуемый Китаем и другими странами, быстро накапливающими валютные резервы²), с помощью контроля над ценами, субсидий, налоговых скидок и преференциальных кредитов отдельным отраслям и предприятиям.

В традиционном анализе международной торговли признается необходимость вмешательства (протекционизма), если «провалы рынка» делают необходимым временную защиту зарождающихся отраслей (*infant industries*), хотя прямые субсидии все же признаются предпочтительными... Но это исключения из общего правила, состоящего в том, что свободная торговля — наилучший вариант.

Традиционная теория международной торговли была поставлена под сомнение, потому что она не может объяснить фактические торговые потоки. Скрупулезные эмпирические исследования показывают, что многие основополагающие теоретические предпосылки — совершенная конкуренция, полная занятость, свободное перемещение факторов производства внутри стран и невозможность миграции факторов между странами — нереалистичны и не соответствуют теоретическим предсказаниям. Если ослабить эти предпосылки, последствия для благосостояния и других показателей менее ясны.

² См. подробнее: [Полтерович, Попов, 2002; Polterovich, Popov, 2004].

Больше того, если ввести предпосылки о дифференцированных эффектах обучения, положительных экстерналиях и техническом прогрессе, связанном с разными областями хозяйственной деятельности, то возникает теоретическая возможность показать, что выгоды от международной торговли для стран, специализирующихся на производстве трудоемких товаров с низкой степенью обработки, либо незначительны, либо вообще отсутствуют.

Некоторые исследователи постарались модифицировать, расширить или отвергнуть некоторые выводы традиционной теории международной торговли. Новые теоретики международной торговли ссылаются на роль экономии от масштабов производства и на наличие рынков с несовершенной конкуренцией для объяснения внутриотраслевых торговых потоков между промышленно развитыми странами. Этот подход заставил теоретиков стратегических преимуществ в международной торговле (strategic trade theorists) выступать за субсидирование отдельных отраслей, чтобы обеспечить им стратегические преимущества на олигополистических мировых рынках. В недавних статьях о торговле и росте также подчеркивается, что в динамике сравнительные преимущества могут быть созданы на основе человеческого капитала, обучения, технологии и производительности. Они также могут изменяться под воздействием экономической политики [Gibbs, 2007].

Сегодня в результате прогресса экономической науки появилось гораздо более четкое понимание того, почему протекционистские меры и другие рычаги промышленной политики могут быть успешными и при каких условиях этот успех достигается. *Первое требование к успешной промышленной политике состоит в том, что она должна быть экспортно ориентированной. Таможенная или прочая защита отечественных производителей обязательно должна дополняться поощрением экспорта, тогда это и называется экспортно-ориентированной промышленной политикой. А без поощрения экспорта протекционизм ведет только к импортозамещению.*

В экономической теории считается, что специализация страны на мировом рынке (какие именно товары страна экспортирует) определяется ее сравнительными преимуществами: у кого-то есть природные ресурсы (значит, можно вывозить сырье, производство которого дешево обходится), кто-то обладает большими резервами недорогой рабочей силы (тогда можно специализироваться на трудоемкой продукции), другие просто научились очень хорошо и дешево, лучше, чем кто-либо в мире, производить, скажем, бытовую электронику.

Однако надо отдавать себе отчет в том, что эти сравнительные преимущества не даны странам раз и навсегда от Бога (за исключением невозобновляемых ресурсов, доля которых в международной торговле уже невелика), а создаются в ходе развития, в том числе и в результате целенаправленной правительственной политики. Если, скажем, страна не

производит электронику, а импортирует ее из-за границы и даже не пытается ее производить, то, видимо, никогда и не будет, ведь при освоении производства любого товара издержки всегда высоки, так что с точки зрения сиюминутной перспективы всегда лучше производить то, что уже умеешь. Тогда, однако, придется законсервировать структуру экспорта и отказаться от участия на мировых рынках многих «чужих» и постоянно возникающих новых продуктов. Большинство стран, если не все, признавать поражение без борьбы не желают и пытаются диверсифицировать экспорт. Какие отрасли поддерживать в первую очередь? Вот здесь-то и возникают варианты.

Теоретически возможно, что сектора, в которых развивающаяся страна может получить особенно значительные выгоды в виде роста занятости, выпуска и производительности, в действительности вообще отсутствуют. Однако принимая во внимание ограниченность ресурсов в распоряжении творцов экономической политики в развивающихся странах для проведения полного анализа «провалов рынка», препятствующих становлению и развитию отдельных потенциально прибыльных секторов, лучше последовать второму по предпочтительности и прагматическому подходу — начать с секторов, которые худобедно преуспевают, и проанализировать, как эти сектора могут стать базой для инвестиционной и технологической политики... Во многих развивающихся странах отрасли, достигшие международного уровня конкурентоспособности или находящиеся близко к этому уровню, это отрасли, использующие трудоемкие технологии для производства промышленных и сельскохозяйственных продуктов на экспорт...

Для многих развивающихся стран определить направления технологических изменений для модернизации и развития их конкурентоспособных секторов относительно несложно. Для этого нужно собрать данные о технологиях, используемых в аналогичных отраслях другими развивающимися странами, которые продвинулись дальше по технологической лестнице...

Например, если страна уже экспортирует готовую одежду и мягкие игрушки, анализ траекторий развития более развитых стран мог бы показать, что производство готовой одежды имеет больший потенциал для увеличения производительности и влияния на другие отрасли, чем производство мягких игрушек...

Еще одно соображение, как выбрать приоритетные сектора, основано на выявленной статистической зависимости между ростом объема производства и ростом производительности труда в обрабатывающей промышленности, что позволяет поддерживать более быстрый рост [Kaldor, 1966]. Поскольку такая зависимость между ростом выпуска и производительностью в общем и целом не наблюдается в сельском хозяйстве и в сфере услуг, экономисты доказывали, что развивающиеся страны, пытающиеся достичь устойчивого повышения общественной производительности, должны сконцентрироваться на поддержке именно обрабатывающей промышленности [Khan, 2007].

...Исходным пунктом обычно являются ресурсные и трудоемкие отрасли; часто, но не всегда, — развитие текстильной и швейной промышленности. Начинающийся с этих отраслей процесс индустриализации должен затем привести к развитию производства среднетехнологичных потребительских товаров, и далее, вверх по технологической лестнице — к производству высокотехнологичных потребительских и инвестиционных товаров. Успех некоторых развивающихся стран в международной торговле (например, Южная Корея) был в значительной степени результатом их способности производить и экспортировать обрабатываемые изделия все более высокого технологического уровня.

Нужда в тарифной защите меняется по мере того, как страны поднимаются по этой технологической лестнице. На первой стадии тарифы нужны для развития отечественных отраслей, производящих трудоемкие потребительские товары. На следующей стадии тарифы нужны для более продвинутых в технологическом отношении отраслей... На этой стадии тарифная защита отраслей низкого технологического уровня может быть отменена [Gibbs, 2007].

Представьте теперь страну, у которой самые конкурентоспособные отрасли — нефте- и газодобыча, как в России, или производство текстиля, как в Китае. Надо ли такой стране поощрять перемещение труда и капитала из остальной экономики в эти самые конкурентоспособные отрасли? Или, чтобы довести пример до крайности, представьте, что страна специализируется на мытье тарелок или на предоставлении массажных услуг. Надо ли поощрять такую специализацию? Здравый смысл подсказывает, что ответ должен быть отрицательным, хотя бы только по неэкономическим соображениям, то есть даже если с чисто экономической точки зрения такой вариант наиболее эффективен. Каждая страна, например, желает сохранить свой язык и культуру, даже если эффективнее перейти на английский (китайский).

Однако недавние исследования, кроме того, показывают, что поощрение сложного наукоемкого экспорта выгодно и с чисто экономической точки зрения. И не потому, что ресурсы могут кончиться или подешеветь, а потому, что общественная отдача от развития наукоемких производств больше, чем отдача для конкретных фирм, которые занимаются такой деятельностью. Это уже упоминавшаяся экстерналия, внешняя выгода, которую рынок правильно учесть не может, так что необходима господдержка, чтобы вывести развитие таких отраслей на оптимальный уровень. Экстерналию измерить очень сложно. Общеизвестно, например, что существуют значительные экстернальные эффекты от развития образования, здравоохранения, фундаментальной науки, так что государство должно поддерживать эти отрасли, но в какой именно мере — не вполне ясно. Во всяком случае, экстерналия от развития наукоемких

производств на экспорт больше, чем экстерналия от экспорта ресурсов и технически несложных товаров.

В недавних статьях Рикардо Хаусманна, Джейсона Хванга и Дэни Родрика [Hausmann, Rodrik, 2003; Hausmann, Hwang, Rodrik, 2006; Rodrik, 2006] предложен остроумный индекс сложности экспорта, который рассчитывается в два этапа. Сначала исчисляется средневзвешенный ВВП на душу для стран, экспортирующих определенный товар (из 5000 возможных товарных позиций), — получается доход на душу в гипотетической стране, которая специализируется на экспорте именно и только этого товара. Затем такой же гипотетический уровень ВВП на душу исчисляется для страны с данной структурой экспорта и сопоставляется с фактическим для этой страны уровнем ВВП — оказывается, что это сопоставление очень информативно для объяснения темпов экономического роста.

Китай, например, и в 1992 г., и в 2003 г. имел наибольший разрыв между гипотетическим и фактическим уровнем ВВП на душу, то есть структура китайского экспорта соответствовала уровню развития страны, которая в несколько раз опережала Китай по ВВП на душу населения. Да, в последние годы коэффициент такого опережения сократился с 6 раз в 1992 г. до менее 3 раз в 2003 г., но это опережение все равно остается самым высоким в мире.

Собственно говоря, именно такая политика, нацеливающая национальных предпринимателей не просто на экспорт, а на постоянное усложнение экспорта, и объясняет экономический успех Китая. *В этом как раз и состоит второй принцип успешной промышленной политики: не всякий экспорт стоит поддерживать, а только тот, который дает наибольшую экстерналию, внешнюю выгоду, возникающую тогда, когда общественная отдача от вложений в определенный вид деятельности больше, чем отдача для конкретных фирм, непосредственно занимающихся такой деятельностью.*

Еще одно важное условие успешной промышленной политики — мало-мальски приличные государственные институты, которые позволяют распределять помощь без значительной коррупции и лоббизма и, главное, обладают достаточной силой и независимостью, чтобы прекратить поддержку, в случае если проект не приносит должной отдачи или если поддержка уже не требуется.

...Многие развивающиеся страны пытались ускорить сокращение разрыва (с развитыми странами) с помощью схожей (промышленной) политики, но без эффективной способности государства прекращать поддержку... В этих случаях господдержка приобретению технологий привела к созданию зарождающихся отраслей (infant industry), которые так никогда и не стали развитыми...

В частности, госструктуры, занимающиеся предоставлением стимулов к обучению (новым технологиям. — В. П.) должны быть связаны с исполнительными агентствами, имеющими институциональную и политическую способность прекратить поддержку или наложить другие санкции, если процесс обучения не дает результатов в ожидаемый период... Во многих развивающихся и переходных экономиках развитие таких способностей является не просто вопросом усиления бюрократического аппарата, но также и вопросом создания политических коалиций, которые позволили бы эффективно проводить в жизнь такую политику [Khan, 2007].

Однако нельзя сказать, что сила институтов — абсолютно необходимое условие проведения промышленной политики. И тем более не стоит откладывать проведение такой политики до тех пор, пока институты не окрепнут.

Хотя реформы по улучшению эффективности государственного управления желательны сами по себе, развивающиеся страны не должны постоянно зависеть от этих реформ, чтобы улучшить положение в сфере инвестиций и технологий...

Согласно подходу «эффективное госуправление и хороший инвестиционный климат», главным барьером для долгосрочных инвестиций в развивающихся странах является отсутствие эффективных рынков... Критическим условием существования эффективного рынка является возможность участников рынка заключать сложные контракты с низкими транзакционными издержками, для чего требуются стабильные права собственности и высокий уровень правопорядка...

Однако в развивающихся странах издержки нахождения торговых партнеров, заключения контрактов и в особенности исполнения этих контрактов, как известно, очень высоки. Эти высокие издержки объясняются главным образом отсутствием гарантий прав собственности и контрактов, что, в свою очередь, объясняет, почему частные инвестиции низки и не отличаются высоким качеством...

Однако упор на... эффективное госуправление и хороший инвестиционный климат недостаточен для развивающихся стран... Мы утверждаем, что *необходимы специальная политика и специфические инструменты, чтобы «расшить узкие места» в инвестиционной и технологической модернизации*, и что такой подход имеет большие шансы принести реальные плоды в условиях развивающихся стран [Khan, 2007].

Короче, если бы все развивающиеся страны ждали бы, когда у них наладятся дела с правами собственности и контрактов, инвестиционным климатом и эффективностью госуправления, то, видимо, никакой промышленной политики они не проводили бы вообще, так как развивающихся стран с низкой коррупцией и эффективным правительством практически нет. Однако опыт показывает, что быстрый экономический

рост возможен и при плохом инвестиционном климате и при не очень высоких показателях правопорядка. Больше того, темпы экономического роста практически не зависят от индекса защиты прав собственности, в быстро растущих и медленно растущих развивающихся странах этот индекс примерно одинаков и существенно ниже уровня развитых стран.

Как свидетельствуют некоторые работы [Полтерович, Попов, 2006а; 2006б], существует критический уровень институциональных способностей государства, который делает возможным применение селективных методов промышленной политики, таких как таможенные тарифы, субсидии и т.п. (см. подробнее следующую главу). Неселективные же методы промышленной политики, такие как занижение валютного курса через накопление валютных резервов, занижение внутренних цен на топливо и энергию (то есть автоматическое распределение ресурсной ренты потребителям энергии, а не производителям), работают как при плохих институтах, так и при хороших.

Таким образом, на одном полюсе — поддержка конкретных отраслей или даже фирм. На другом — универсальные меры, такие как политика валютного курса, помощь в создании инфраструктуры и универсальных банков реконструкции и развития, налоговая политика стимулирования инноваций, поощрение освоения новых технологий путем создания льготных условий их импорта и регулирования иностранных инвестиций.

Селективные меры требуют большей информированности и гораздо более рискованы. Кроме того, они в большей степени, чем многие из универсальных мер, стимулируют присвоение ренты. Чем выше степень неопределенности и ниже качество бюрократии, тем менее эффективна селективная политика.

Если в качестве показателя силы госинститутов воспользоваться индексом коррупции (точнее, индексом «остаточной коррупции», исчисленным как остаток из межстрановой регрессии индекса коррупции Transparency International на ВВП на душу), то получается, что таможенные тарифы «не работали» в странах с плохими институтами, а занижение валютного курса «работало», то есть стимулировало рост. В частности, повышение тарифов способствовало экономическому росту в странах с относительно низким душевым ВВП и невысоким уровнем коррупции (экономики, в которых ВВП на душу населения составлял в 1975 г. менее 50% от аналогичного показателя США, а уровень остаточной коррупции — менее 10; последнее значение примерно соответствует середине списка стран — к их числу относились, например, Египет и Венгрия). Развитые страны не нуждались в увеличении тарифов, не приносило оно выгод и сильно коррумпированным экономикам, поскольку в них уров-

ни тарифов выбирались чиновниками, которые руководствовались отнюдь не желанием ускорить рост [Полтерович, Попов, 2006а; 2006б].

Аналогичные результаты получаются и если воспользоваться другим показателем силы институтов — индексом инвестиционного климата, IC, за 1984–1990 гг. (его значения измеряются по 100-процентной шкале, а фактически изменяются от 27 до 94). Вклад тарифов в экономический рост тем больше, чем лучше инвестиционный климат и меньше душевой ВВП. Этот вклад может быть и положительным, и отрицательным. Стран, где увеличение тарифа положительно влияло на рост в 1975–1999 гг., насчитывалось всего 20 из 87: Берег Слоновой Кости, Ботсвана, Буркина-Фасо, Гамбия, Гонконг, Ирландия, Камерун, Кипр, Китай, Кения, Конго, Корея, Малави, Малайзия, Мальта, Папуа — Новая Гвинея, Португалия, Сенегал, Сингапур, Таиланд. Практически все наиболее быстро модернизовавшиеся в этот период страны входят в этот список, и некоторые из них действительно проводили протекционистскую политику.

Если пытаться выявить одновременное влияние тарифов и политики накопления золотовалютных резервов, то только страны с ВВП на душу населения менее 19% от уровня США могли стимулировать рост с помощью таможенных тарифов, да и то при условии, что они не слишком быстро накапливали резервы сверх объективных потребностей. Таким образом, увеличение резервов (протекционизм валютного курса) и таможенный протекционизм были в определенной мере взаимозаменяемыми [Полтерович, Попов, 2006а; 2006б].

Для стран, богатых ресурсами и экспортирующих сырье, хорошие институты оказываются особенно важными. Так, из статистического анализа [Полтерович, Попов, Тонис, 2007а; 2007б] получается, что при увеличении доли углеводородов в экспорте рост ускоряется, если только индекс инвестиционного климата, IC, выше пороговой величины ($IC > 65,8\%$), и замедляется — в противном случае. Были близки к порогу такие страны, как Кипр, Венгрия, Малайзия, Таиланд.

Таким образом, многие инструменты государственной политики, направленной на преодоление ресурсного проклятия, являются эффективными только в условиях развитых институтов. Если рента, изъятая из ресурсного сектора в виде налогов на экспорт, тратится на борьбу между лоббирующими группами и другие непроизводительные цели, реализация каких-либо программ выхода из сырьевой зависимости затруднительна.