

ЖУРНАЛ
НОВОЙ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
АССОЦИАЦИИ

№ 2 (22)

Проблемы
экономической теории

Исследование
российской экономики

Вопросы
экономической политики

Горячая тема.
Промышленная политика
для современной России

2014

Москва

JOURNAL
OF THE NEW ECONOMIC
ASSOCIATION

2(22)

Problems
of Economic Theory

Studies of the
Russian Economy

Issues of Economic Policy

Hot Topic.
Industrial Policy
for Modern Russia

2014

Moscow

В.В. Попов

РАНХ и ГС, РЭШ, Москва

Промышленная политика – как определить отрасли, которые надо поддерживать

Иногда промышленная политика заканчивается полным провалом, а иногда ведет к экономическому прорыву. Лучшие результаты, похоже, достигаются в тех странах, которые, во-первых, поддерживают отрасли, ориентированные не просто на импортозамещение, но и на экспорт, по крайней мере в перспективе, а во-вторых, поддерживают не всякий экспорт, 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. Как правило, это отрасли вторичной обработки и высокой технологии. В статье рассматриваются способы выявления отраслей, которые необходимо поддерживать.

Ключевые слова: *промышленная политика, отраслевая структура экономики, импортозамещение, экспортная ориентация, диверсификация экспорта.*

Классификация JEL: L16, L5, N1, O25.

Иногда промышленная политика заканчивается полным провалом, а иногда ведет к экономическому прорыву. СССР периода индустриализации, Латинская Америка и Индия до 1990-х годов, развивающиеся страны социалистической ориентации – все эти государства и регионы проводили протекционистскую импортозамещающую промышленную политику, стремясь обеспечить экономическую независимость. 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 теплой протекционистской среде, но 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 государством, но не работающие на экспорт, так и не становились жизнеспособными.

А вот в странах Восточной Азии – Японии, Южной Корее, Тайване, Китае, некоторых странах АСЕАН – протекционизм оказывался очень результативным: под защитой протекционистских барьеров возникали не индустриальные «динозавры» и «мастодонты», а эффективные и конкурентоспособные предприятия. В чем же секрет? *Почему одни и те же протекционистские меры вели к противоположным результатам?* В недавних исследованиях формулируются условия, при которых протекционистские меры и другие рычаги промышленной политики могут быть успешными (см. обзоры в (Полтевич, Попов 2006; Попов, 2006а, 2006б)).

Первое требование к успешной промышленной политике состоит в том, что она должна быть экспортноориентированной. Таможенную или прочую защиту отечественных производителей обязательно следует дополнять поощрением экспорта, тогда такая политика *становится по-настоящему экспортноориентированной* промышленной политикой. Без поощрения экспорта протекционизм ведет к простому замещению импорта. На первом этапе это нормально – новые производства начинают конкурировать с импортом, прежде всего на национальном рынке, но с определенного момента, если продукцию не экспортировать, начинается загнивание.

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 (замещение импорта). А можно поддерживать уже экспортирующие отрасли или с перспективой экспорта их продукции, т.е. наиболее конкурентоспособные или ориентированные на то, чтобы стать таковыми (если не становятся и не начинают экспортировать, поддержка прекращается). И в том, и в другом случае используется протекционистская защита 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 сохраняет неэффективные производства лишь на время, а затем превращает их в эффективные. В своем крайнем варианте политика замещения импорта – стратегия опоры на собственные силы – направлена на то, чтобы производить все внутри страны.

Экспортная ориентация – политика, также призванная создать новые отрасли, возможно, и с нуля, но такие, которые непременно должны стать конкурентоспособными не только на национальном, но и на мировом рынке. Если эти отрасли не смогут экспортировать продукцию после нескольких лет поддержки, то эта поддержка прекращается. Такая политика проводилась сначала в Японии, затем в Южной Корее, на Тайване, в Гонконге и Сингапуре, позже – в странах ЮВА и Китае. Все эти страны в разное время проводили схожую политику – всемерно поощряли национальные компании экспортировать производимую продукцию, даже когда эти фирмы и на национальном рынке занимали крайне слабые позиции. В Китае именно экспорт был фактором динамики экономического роста, а доля экспорта в ВВП выросла с 5% в 1978 г. до 35% в 2000-е годы (снизилась до 25% сегодня).

Способов поддержки экспорта много, но главным инструментом является занижение валютного курса через накопление валютных резервов центробанком: последний закупает валюту в размерах, превышающих предложение участников рынка, т.е. создает избыточный спрос на валюту, курс национальной денежной единицы понижается (Полтерович, Попов, 2002; Polterovich, Popov, 2004). Искусственное занижение 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, например, через введение импортных пошлин и экспортных субсидий. Однако занижение курса через накопление резервов – неселективный инструмент промышленной политики, имеющий очевидные преимущества перед селективными (дифференцированные по отраслям и предприятиям налоги и субсидии) в условиях высокой коррупции.

Несколько десятилетий назад заниженный курс своих валют поддерживали Япония, Корея, Тайвань и Сингапур, когда они еще были бедными и догоняли развитые страны. В последние десятилетия заниженным курсом также пользуются другие государства Восточной Азии, поддерживая его на уровне 20–40% паритета покупательной силы, т.е. на таком уровне, когда их внутренние цены при пересчете в доллары оказываются в 2,5–5 раз ниже американских. Китай упорно отказывается кардинально ревальвировать курс, несмотря на нажим США, и продолжает накапливать валютные резервы, которые в настоящее время превышают 3 трлн долл.

Недавние исследования показывают, что наибольшую отдачу дает стимулирование не просто любого экспорта (скажем, ресурсов), а именно экспорта готовых изделий и особенно – сложных наукоемких. 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 так называемая экстерналия, внешняя выгода, которую рынок правильно учесть не может, так что необходима государственная поддержка, чтобы вывести развитие таких отраслей на оптимальный уровень.

Экстерналию измерить очень сложно. Общеизвестно, например, что существуют значительные экстерналии эффекты развития образования, здравоохранения, фундаментальной науки, так что государство должно поддерживать эти отрасли, но в какой именно мере – не вполне понятно. Во всяком случае, экстерналия от развития наукоемких производств на экспорт больше, чем экстерналия от экспорта ресурсов и технически несложных товаров.

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. Собственно говоря, именно такая политика, нацеливающая национальных предпринимателей не просто на экспорт, а на постоянное усложнение экспорта, и объясняет экономический успех Японии, Кореи, Китая. Эмпирические исследования систематически показывают, что наибольший прирост производительности фирм имеет место особенно при экспорте на продвинутые рынки (западных стран) и при экспорте наукоемкой продукции (Harris, Li, 2007; Shevtsova, 2012).

В статье 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 среднезвешенный ВВП на душу населения для стран, экспортирующих определенный товар (из 5 тыс. возможных товарных позиций) – получается доход на душу населения в гипотетической стране, которая специализируется на экспорте именно и только этого товара. Затем такой же гипотетический уровень ВВП на душу населения

исчисляется для страны с данной структурой экспорта и сопоставляется с фактическим для этой страны уровнем подушевого ВВП – оказывается, что такое 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 населения, т.е. 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 и такое опережение все равно оставалось самым высоким в мире.

Есть несколько способов определить отрасли, которые следует поддерживать в рамках промышленной политики.

Можно воспользоваться опытом других стран: известно, что относительно бедные страны начинали с экспорта текстиля и обуви, потом переходили к экспорту стали и продукции тяжелой химии, потом – к экспорту автомобилей и электротехнических изделий (стиральные машины, холодильники), потом – бытовой электроники и компьютеров. Такая схема получила название «*летающие гуси*» – по мере перехода стран к более продвинутым видам экспорта освобождающиеся ниши занимали менее развитые страны, идущие следом. Возможно, переход от одних отраслей к другим определяется циклом нововведений: этот цикл короткий для электроники и длинный – для фармацевтики и химии. Этим обстоятельством, может быть, и объясняется, что страны Восточной Азии избежали «стагнационной ловушки для стран среднего уровня дохода» (middle income trap) (Lee, 2013).

Можно попробовать поддерживать сразу несколько отраслей, кажущихся перспективными, объявив, что поддержка кончится, если не будет достигнуто увеличение экспорта в течение, например, пяти лет. Это называется EPconEP (effective protection conditional on export promotion) – эффективная защита, обусловленная развитием экспорта (Jomo, 2013). Творцы экономической политики в этом случае подобны полководцу, который начинает наступление по нескольким направлениям, но бросает резервы туда, где наметился прорыв.

Можно также попытаться рассчитать, в каких именно отраслях ограниченные инвестиции дадут наибольший эффект в виде создания конкурентоспособного на мировом рынке производства. Вероятнее всего, в тех, где отставание по уровню совокупной фактор-

ной производительности от самых передовых стран меньше, чем в других.

И наконец, можно действовать в значительной степени наугад. Важно только проявлять последовательность – *встав на путь поддержки какой-то отрасли, не поворачивать назад, даже если немедленного успеха нет и прорыва на мировые рынки не наблюдается*. Ведь современная теория международной торговли как раз и объясняет страновую специализацию не сравнительными преимуществами, а «обучением в процессе производства» (learning by doing). Например, *Узбекистан создал с нуля автомобильную промышленность*, предприятия которой сегодня производят более 200 тыс. автомобилей (вместе с двигателями к ним), причем половину из них экспортирует (Попов, 2014).

Если у вас нет никаких сравнительных преимуществ, как, например, в послевоенной Японии, то надо создавать их самим («динамические сравнительные преимущества»), осваивая производство изделий, которые ранее не производились. Начиная такое производство и последовательно стимулируя экспорт, не сворачивая некоторое время с пути, страны постепенно становятся конкурентоспособными. Если бы Япония, не обладающая ни полезными ископаемыми, ни обширными сельскохозяйственными угодьями, полагалась на сравнительные преимущества, то экспортировала бы сегодня даже не суши (в которые входит рис), а только сашими.

ЛИТЕРАТУРА

- Полтерович В.М., Попов В.В.** (2006). Эволюционная теория экономической политики. Часть 2. Необходимость своевременного переключения. [Электронный ресурс] // *Вопросы экономики*. № 8. Режим доступа: <http://http-server.carleton.ca/~vpopov/documents/STAGES-VoprEcon-Part2.pdf>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: январь 2014).
- Полтерович В.П., Попов В.В.** (2002). Последняя надежда // *Эксперт*. № 48, 22 декабря.
- Попов В.В.** (2006а). Больше протекционизма! Торговли! Роста! Нетрадиционный взгляд на экспортную ориентацию и экономическое развитие // *Политический журнал*. № 15(110). 24 апреля.
- Попов В.В.** (2006б). Технологическая экономика чужда // *Прогнозис*. № 2(6).
- Попов В.В.** (2014). Экономическое чудо переходного периода: как Узбекистану удалось то, что не удалось ни одной постсоветской экономике // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 1(21).

- Harris R., Li Q.C.** (2007). Learning-by-Exporting? Firm-Level Evidence for UK Manufacturing and Services Sectors. Available at: http://www.gla.ac.uk/media/media_36279_en.pdf (accessed: May 2014).
- Hausmann R., Rodrik D.** (2003). Economic Development as Self-Discovery // *Journal of Development Economics*. December.
- Hausmann R., Hwang J., Rodrik D.** (2006). What You Export Matters. NBER Working Paper. January.
- Jomo K.S.** (2013). The Best Approach to Economic Development is Pragmatism. In: «22 Ideas to Fix the World Conversations with the World's Foremost Thinkers». Dutkiewicz P., Sakwa R. (eds). N.Y.: New York University Press.
- Lee K.** (2013). Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up Knowledge, Path-Creation, and the Middle-Income Trap. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polterovich V., Popov V.** (2002). Last Hope. *Expert* 48, December 22 (in Russian).
- Polterovich V., Popov V.** (2004). Accumulation of Foreign Exchange Reserves and Long Term Economic Growth. In: «*Slavic Eurasia's Integration into the World Economy*». Ed. by Tabata S., Iwashita A. Slavic Research Center. Sapporo: Hokkaido University. Updated version 2006.
- Polterovich V., Popov V.** (2006). Evolutionary Theory of Economic Policy. *Problems of the Economy (Voprosy Ekonomiky)* 8. Available at: <http://http-server.carleton.ca/~vpopov/documents/STAGES-VoprEcon-Part2.pdf> (in Russian).
- Popov V.** (2006a). More Protectionism, More Trade, More Growth! Non-traditional View of Export Orientation and Economic Development. *Political Journal (Politicheskij Zhurnal)* 15 (110), April 24 (in Russian) (The version in French: Plus de protectionnisme! Plus de commerce! Plus de croissance! (2012). *Perspectives Libres* 5, *Protectionnisme : protéger ou disparaître*. <http://http-server.carleton.ca/~vpopov/documents/Protectionnisme,%20plus%20de%20commerce%20pluse%20de%20croissance.pdf>).
- Popov V.** (2006b). Technology of Economic Miracle. *Prognosis* 2(6) (in Russian).
- Popov V.** (2014). An Economic Miracle in the Post-Soviet Space: How Uzbekistan Managed to Achieve What No Other Post-Soviet State Has. *Journal of the New Economic Association* 1(21) (in Russian).
- Rodrik D.** (2006). What's So Special about China's Exports? // *Harvard University*, January.
- Shevtsova Y.** (2012). International Trade and Productivity: Does Destination Matter? // *Discussion Papers in Economics*. No. 12/18. Heslington: University of York.

REFERENCES (with English translation or transliteration)

- Harris R., Li Q.C.** (2007). Learning-by-Exporting? Firm-Level Evidence for UK Manufacturing and Services Sectors. Available at: http://www.gla.ac.uk/media/media_36279_en.pdf (accessed: May 2014).
- Hausmann R., Hwang J., Rodrik D.** (2006). What You Export Matters. NBER Working Paper, January.
- Hausmann R., Rodrik D.** (2003). Economic Development as Self-Discovery. *Journal of Development Economics*, December.

Поступила в редакцию 24 апреля 2014 года

V.V. Popov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
and New Economic School (NES), Moscow, Russia

Industrial Policy – How to Choose Industries that Should Be Supported

Sometimes industrial policy is a success story, but sometimes it is a total failure. It seems like the best results are achieved in countries that (1) support industries oriented not only towards import substitution, but also towards export, at least in the longer run, and (2) support not all exports, but only exports of products that are associated with greatest externalities, emerging when returns for the whole society are larger than returns for particular exporting companies. As a rule, these are secondary manufacturing and high-tech industries. The ways to select industries that should be supported are discussed in the paper.

Keywords: *industrial policy, industrial structure, import substitutions, export orientation, diversification of exports.*

JEL Classification: L16, L5, N1, O25.

В.М. Полтерович

ЦЭМИ РАН, МШЭ МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва

Журнал НЭА,
№2 (22), 2014,
с. 190–195

Промышленная политика: рецепты или институты?¹

Для осуществления вложений в долговременный темп роста ВВП необходимы институты промышленной политики, которые обеспечивали бы поиск и применение ее эффективных рецептов. Такие институты и рецепты обсуждаются в статье. Формулируются принципы эффективного управления при несменяемости власти, вытекающие из теории государства развития Чалмерса Джонсона.

Ключевые слова: *догоняющее развитие, несменяемость власти, государство развития, регулятивное государство, интерактивное планирование, региональные агентства развития.*

Классификация JEL: O25, L52, O33, O38, O21.

1. Введение

Недавно вышедший двухтомник под редакцией Джозефа Стиглица и Джастина Лина озаглавлен «*The Industrial Policy Revolution*» (Stiglitz, 2013). Речь идет не о революции в промышленной политике, а о радикальном изменении в понимании политиками роли государства в экономике. Между тем разные авторы все еще расходятся в понимании смысла самого термина «*промышленная политика*». Наиболее распространенное определение: политика, направленная на изменение секторальной структуры экономики для ускорения экономического роста и повышения благосостояния. Некоторые авторы рассматривают приведенную формулировку как определение вертикальной промышленной политики, противопоставляя ее политике горизонтальной – не нацеленной на поддержку тех или иных секторов и при-

званной воздействовать на экономику в целом. Однако, как отмечают (Stiglitz, Lin, Monga, 2013, p. 6), при попытке применить это разграничение на практике возникают трудности. Например, регулирование валютного курса, инфраструктурные решения, финансирование образовательных программ – все эти примеры горизонтальной политики на самом деле поразному влияют на разные сектора экономики и, таким образом, могут быть отнесены к вариантам политики вертикальной.

На мой взгляд, из подобных дискуссий, к которым многочисленные авторы возвращаются вновь и вновь, следуют два заключения. Во-первых, термин «*промышленная политика*» следует понимать максимально широко – как эквивалент политики стимулирования экономического роста (Cho et al., 1996; Полтерович, Попов, 2006). Во-вторых, вместо дихотомии

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 14-02-00234а).