

Вновь открывая промышленную политику: как несчастные экономики сделать счастливыми

Александр Зотин, заместитель директора Департамента аналитического сопровождения внешнеэкономической деятельности Минэкономразвития РФ

Плохая репутация «промышленной политики» среди политиков и академического сообщества постепенно переосмысливается даже в таких мейнстримных организациях, как МВФ. Например, недавнее исследование экономистов МВФ Реда Черифа и Фуада Хасанова «The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy» показывает, что пока экономисты спорят о достоинствах или недостатках промышленной политики, большинство стран осознанно или неосознанно проводят тот или иной ее тип, хотя бы просто выбирая ту или иную инфраструктуру (железную дорогу вместо автодороги или широкополосный интернет) стимулируя тот или иной тип образования (инженерное вместо финансового), отдавая предпочтение тем или иным формам налогообложения и т.п. Не говоря уже о том, что многие страны вполне открыто помогают в развитии туризма, логистики или отдельных отраслей промышленности. Таким образом, даже если на государственном уровне промышленная политика де юре отсутствует, в реальности такие действия говорят о ее фактическом наличии.

Выводы исследования не совсем обычные: промышленная политика может являться одним из необходимых элементов для быстрого роста. И наоборот, классического институционального рецепта роста – улучшения бизнес-климата, институтов и достижения макростабилизации, инвестиций в человеческий капитал и уменьшения вмешательства государства в экономику – может быть для достижения высоких темпов роста совершенно недостаточно. Например, некоторые арабские страны-нефтеэкспортеры Персидского залива (особенно ОАЭ) имеют вполне хорошие институциональные метрики (высокую позицию в Doing Business, Global Competitiveness Index и т.п.), но в других аспектах отстают от менее институционально продвинутых стран, вроде Малайзии и Мексики, которые смогли

существенно продвинуться в создании сырьевых торгуемых отраслей.

В чем же рецепт успеха? За послевоенный период (1960-2014) только 16 из 182 стран смогли перешагнуть порог в 50% ВВП на душу населения США. Исключая ресурсные экономики, государства, достигшие этого уровня в 1970-е и страны, вступившие в ЕС, остаются только четыре страны – Гонконг, Сингапур, Южная Корея и Тайвань (а по сути, только две последние, если исключить государства-города).

Некоторые экономисты пытались демистифицировать успехи стран «Азиатского экономического чуда», объясняя их рост либо устойчивым накоплением капитала (например, Пол Кругман) либо статистическим выбросом (Уильям Истерли). Для некоторых это стало убедительным доказательством, что «азиатское чудо» -- результат «пота», а не «вдохновения» («perspiration but not inspiration», если воспользоваться фразой Кругмана). А это приводило обратно к исключительно институциональным рецептам роста, без необходимости в какой-либо промышленной политике.

Однако простого накопления капитала вряд ли достаточно для объяснения роста. Доля инвестиций в ВВП с 1970 по 1990-й в Южной Корее в среднем составляла весьма солидные 30%. Но почти такой же уровень был у стран, не достигших подобных успехов, например, у Ирана, Иордании, Португалии и Саудовской Аравии. При этом рост производительности труда в этих странах оказался очень низким. Фундаментальное отличие между этими отстающими, но «потеещими» (т.е. с высокой долей инвестиций в ВВП) и тоже «потеещими» представителями «азиатского чуда» явно есть. Возможно, это как раз наличие эффективной промышленной политики.

Чериф и Хасанов в своем исследовании используя формальную модель показывают, что "все счастливые экономики похожи друг на друга, а каждая несчастливая экономика несчастлива по-своему". Этот "толстовский" подход объясняется тем, что в их модели экономический рост -- это результат сочетания промышленной политики и большого набора самых разных часто случайных экзогенных факторов, могущих препятствовать развитию той или иной экономики (природные катастрофы, войны, негативная конъюнктура сырьевых рынков и т.п.). Промышленная политика, таким образом, может амплифицировать или наоборот нивелировать последствия простого везения или невезения.

Так как случайных негативных экзогенных факторов много, и они часто независимы друг от друга, вполне возможен вариант провала экономики несмотря на правильную политику. Исследователь должен понимать, что в такой ситуации довольно сложно различить между эффектами плохой промышленной политики и случайными негативными факторами, каждый из которых может обесценить и хорошую политику.

Тезис "все счастливые экономики похожи друг на друга, а каждая несчастливая экономика несчастлива по-своему" в этом контексте становится важен чисто эмпирически, а именно тем, что негативный опыт бедных стран часто не несет полезной информации. Их персональное несчастье может быть результатом любого из большого набора негативных экзогенных факторов, а равно и плохой или хорошей политики. Упрощая, не стоит слишком уж пристально смотреть на Зимбабве, Венесуэлу и Аргентину в поисках того, что сделано неправильно. Наоборот, полезную информацию несут только те немногие счастливые экономики, у которых набор случайных экзогенных факторов оказался благоприятным и одновременно промышленная политика амплифицировала их эффект.

Проанализировав опыт «счастливых» экономик Чериф и Хасанов заостряют внимание на следующих аспектах успешной промышленной политики:

- Вмешательство государства в «продвинутые» сферы промышленности. Необходимо проводить политику, направленную на поддержку технологически сложных торгуемых секторов для отрыва от их

естественных возможностей с целью догнать «технологический фронт».

- Экспорт, экспорт, и еще раз экспорт. Фокус на экспорт позволяет создать механизм обратной связи, как прокси для оценки эффективности промышленной политики. Плюс, это механизм быстрой адаптации к изменяющимся условиям.

- Жесточайшая конкуренция (внутренняя и внешняя) и строжайшая оценка эффективности. Поддержка не должна предоставляться без оценки эффективности на базе краткосрочной прибыли. Определенные индустрии могут получать поддержку государства, но только в случае если они имеют конкурентов на внутреннем и внешнем рынках.

Рецепты «правильной» промышленной политики интересны.

Начнем с первого. Апология вмешательства государства в рыночные механизмы не слишком типична для академического мейнстрима. Во многом она – продукт современного переосмысления роли государства в экономических процессах. Суть последнего можно свести к тому, что рынок необязательно всегда эффективен в отборе самых перспективных отраслей. И венчурные капиталисты, и государственные чиновники часто читают одни и те же книги и исследования и находятся под влиянием общей интеллектуальной среды. Соответственно, выбор перспективных отраслей не так уж сложен. Большинство государств имеют схожие приоритеты для возможного технологического прорыва – искусственный интеллект, полупроводники, атомная энергетика, нанотехнологии, биотехнологии, квантовые компьютеры и т.п. Проблема не в сложности выбора и не в том, что выбор должен осуществлять исключительно рынок, который якобы способен видеть будущее лучше, чем государство.

Скорее, проблема в том, как осуществив этот достаточно несложный выбор, выиграть. Но и здесь есть успешные примеры «направляющей руки» государства, конкурирующей с «невидимой рукой» рынка. Экономист Марианна Мацукато в книге «The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy» приводит множество примеров успешного вмешательства государства в сферы, позже подхваченные частным бизнесом.

То, что часто воспринимается людьми как продукт предпринимательского гения частного сектора (и действительно таковым во многом является), все же был бы невозможен без использования прорывных разработок, осуществленных благодаря прямому или косвенному вмешательству государства. Например, многие инновации, воплощенные в таком знаковом продукте как iPhone от Apple, включая такие killer-applications как экран тач-скрин были изначально разработаны на государственные субсидии, чаще всего в оборонной сфере. То же самое можно сказать и о прогрессе полупроводниковой, компьютерной индустрии и интернета. Более экзотичный пример – система глобального позиционирования GPS, создающая огромную добавленную стоимость во множестве отраслей мировой экономики. Спутники, поддерживающие GPS в своей ориентации опираются на квазары, открытые, описанные и изученные в такой далекой от бизнеса области как астрономия. И опирающейся, в основном, на деньги государства.

Надпись «сделано в Китае» сейчас не несет полной информации о том, что товар действительно сделан в КНР. Для выяснения реального происхождения требуется «распутывание» сложных цепочек добавленной стоимости, создаваемых в самых разных странах, чему сейчас посвящены многочисленные исследования (см. например Global Value Chain Development Report 2019 от Всемирного банка). На самом деле чем сложнее и высокотехнологичнее продукт, тем сложнее производственные цепочки из разных стран, задействованные в производстве конечного товара. Но точно также сейчас сложно сказать, что какой-то высокотехнологичный товар произведен в частном секторе, так как на разных этапах его создания могли использоваться деньги государства либо инновации, ранее профинансированные общественным сектором (верно, впрочем, и обратное).

Роль банков развития, вроде KfV в послевоенной Германии, или агентств по помощи бизнесу, вроде CORFO в Чили, тоже была весьма важной, но постоянно находилась в тени успехов частного сектора. О государственном дирижизме во Франции (и его плюсах и минусах) написаны тома.

Если с выбором перспективных отраслей особых проблем нет, то с осуществлением прорывов в

последних, увы, есть. Вряд ли удачный опыт корейских чеболей, с нуля построивших судостроительную, сталелитейную и электронную промышленность может быть успешно реплицирован в сегодняшних условиях. С одной стороны действительно можно попытаться дистиллировать удачные подходы к промышленной политике, как это сделали исследователи МВФ. С другой стороны, есть большая вероятность того, что в итоге они за рамками общих принципов инвестирования в высокотехнологичные сектора, ориентации на экспорт и подотчетности будут весьма специфичны и контекстуальны. Гарантий успеха нет, тем более, что технологическая сложность продвинутых отраслей сейчас значительно выше, чем 50 лет назад, и разрыв может быть таким, что на его преодоление потребуется гораздо больше сил, чем раньше. Не исключено, что на каком-то этапе преодоление разрыва с технологическим фронтиром будет невозможно в принципе, при любой промышленной политике, хоть лучшей из возможных. Остается только надеяться, что это не так.

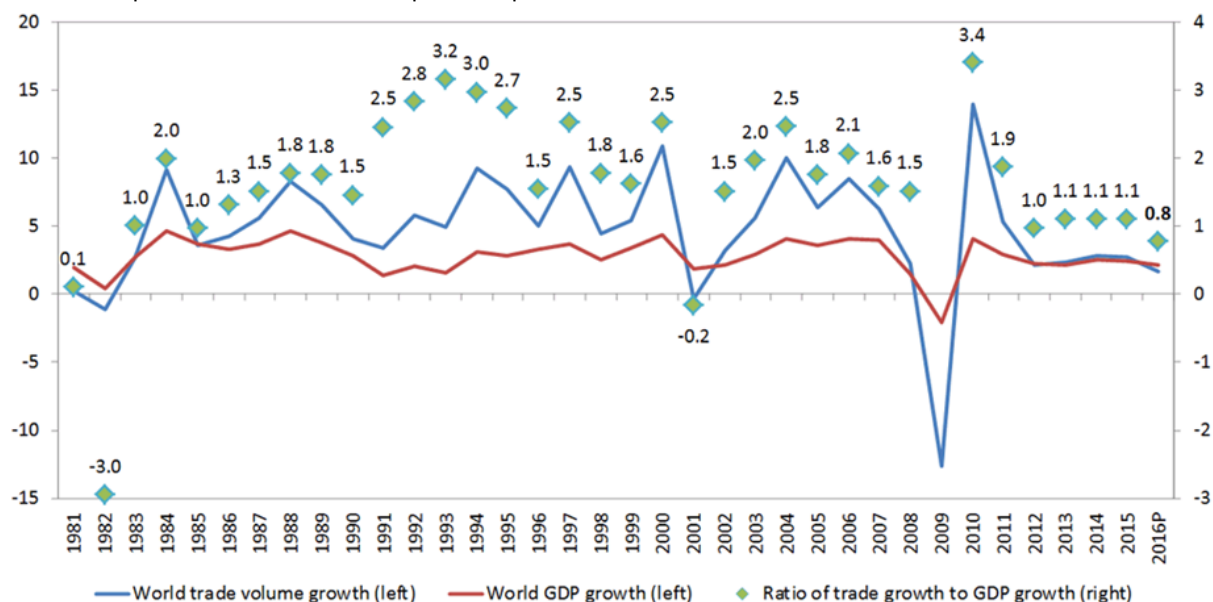
Второй принцип успешной промышленной политики, экспортная ориентация, на первый взгляд не вызывает никаких возражений. Уже несколько десятилетий экспортная ориентация и диверсификация являются чуть ли не основным императивом экономики развития. Экономисты предлагают весьма сложные подходы, вплоть до поиска возможных «ловушек» в пространстве продуктов (см., например, Hidalgo, Cesar & Klinger, Bailey & Barabasi, Albert-Laszlo & Hausmann, Ricardo. The Product Space and its Consequences for Economic Growth, 2007.), которые могут блокировать потенциал развития на субоптимальном уровне (например, агропродукты). Проще говоря, если вы даже не знаете, что и куда экспортировать – экономисты вам найдут и помогут.

Однако не стоит забывать, что сам контекст, однозначно диктующий экспортную ориентацию за последнее время несколько изменился. Важно, что драйвером для развития «отстающих» экономик на протяжении почти всего послевоенного времени был в разы опережающий рост мирового ВВП рост мировой торговли. Так как экспортные рынки росли значительно быстрее внутренних, очевидным рецептом развития и была ориентация экономики на экспорт. Это был не только эффективный контур обратной связи для оценки

развития «национальных чемпионов», но и перспективный быстрорастущий рынок.

Более того, основные «герои» азиатского чуда – Южная Корея и Тайвань получили преференциальный доступ к западным рынкам на фоне страхов США относительно возможного поглощения этих стран коммунистическими соседями-братьями – КНР и Северной Кореей.

Развитие ФРГ, кстати, тоже во многом похоже в этом аспекте. В итоге их промышленная политика диктовалась сложным комплексом внутренних и внешних факторов, включая огромную внешнюю и внутреннюю мотивацию к росту в условиях реальной экзистенциальной угрозы извне. И все это на фоне очень специфичной макрокартины взрывного роста мировой торговли.



Sources: WTO Secretariat for trade, consensus estimates for GDP.

Сегодняшняя картина принципиально отлична. Возьмем, к примеру, ситуацию в мировой торговле. Экспортноориентированная промышленная политика была более чем актуальна до момента начала глобального финансового кризиса 2008-9. Однако в 2010-е темпы роста мирового ВВП и мировой торговли фактически сравнялись и модель догоняющего развития с помощью выхода на экспортные рынки стала куда более проблематичной.

А если попытаться заглянуть в недалекое будущее? В своем World Economic Outlook МВФ уже два раза подряд снижал прогноз роста объема мировой торговли в 2019-м, реагируя на разворачивающуюся «торговую войну» между США и КНР. Прогноз роста на 2019 -- всего 2,5%, ниже прогнозируемого роста мирового ВВП на 3,2%. Что если прогноз МВФ по росту мировой торговли в 2019-м – слом многолетней тенденции? Что если новая реальность на годы или даже десятилетия вперед – экономическая деглобализация, вызванная торговыми войнами и рещоринг -- возвращение ТНК на домашние рынки из-за роста роботизации, снижающего потребность в выходе корпораций в страны с дешевой рабочей силой? В таком возможном

новом контексте мировой экономики реализация экспортноориентированных моделей роста для развивающихся экономик будет все более сложной. Одновременно более важным станет поиск внутренних факторов роста. Возможно, это приведет и к переориентации промышленной политики.

Важно и то, что сегодня промышленные предприятия многих развивающихся стран оказались не в состоянии конкурировать с дешевыми китайскими товарами как на внешнем, так и на внутреннем рынках. Китайская экспортно ориентированная промышленность пользуется массой конкурентных преимуществ, созданных той же самой промышленной политикой КНР – огромными госсубсидиями, эффектом масштаба производства, развитой транспортной логистикой. Это приводит к преждевременной деиндустриализации многих развивающихся экономики и фактическому тупику в их развитии.

С важностью третьего принципа успешной промышленной политики -- жесточайшей конкуренции и строгой оценке эффективности на базе краткосрочной прибыли, также сложно

спорить. Очень часто ошибки государственной промышленной политики заключаются, как раз таки, в бесконечно долгом поддержании зомби-компаний на плаву, несмотря на постоянно генерируемые ими убытки. Тезис о важности конкуренции (внутренней и внешней), видимо, неоспорим.

Но вот с оценкой эффективности некоторые вопросы остаются. Например, текущая сверхмягкая денежно-кредитная политика крупнейших мировых центробанков позволяет бизнесу привлекать деньги на исключительно комфортных условиях. Общий объем государственных и корпоративных облигаций с отрицательной доходностью превысил \$15 трлн. В таких условиях доступного финансирования рынок все больше отходит от шumpетерианского идеала «творческого разрушения». Многие компании поддерживаются частными инвесторами годами, несмотря на постоянно генерируемые убытки. Самый известный (но далеко не единственный) пример – компания Tesla. Как видим, принцип оценки эффективности на базе краткосрочной прибыли не во всех случаях работает идеально. Во всяком случае частный сектор может видеть долгосрочный потенциал в компании, которая по

чисто финансовым показателям не должна оставаться на рынке. Есть, впрочем и многочисленные противоположные примеры, когда государство годами поддерживает очевидно бесперспективные компании и препятствует их приватизации, которая во многих случаях абсолютно необходима. Именно этим обосновывается необходимость краткосрочной оценки эффективности. Однако найти баланс между видением долгосрочного потенциала и краткосрочными результатами, очевидно, бывает нелегко. Если в общей интеллектуальной среде господствует мнение, что за какой-то отраслью большое будущее (как в случае с Tesla), подход может быть не столь жестким.

Важно понять, в каком случае общие рецепты могут быть скорректированы. А это в любом случае порождает экспертные решения, отходящие от жестких правил, что делает промышленную политику куда более сложным делом, чем простое следование правильным принципам. Возможно, что, вопреки выводам экономистов МВФ, не только каждая несчастливая экономика несчастлива по-своему, но и все счастливые экономики не очень-то похожи друг на друга.