
Промышленная политика в России: институциональные особенности, группы интересов, уроки на будущее

Симачев Юрий

Вопросы формирования и реализации промышленной политики обсуждались на ряде семинаров, в частности в ГУ-ВШЭ (Москва, 13 марта 2012 года), УрГУ (Екатеринбург, 20 апреля 2012 года), ГУ-ВШЭ (Москва, 23 мая 2012 года), РАНХиГС (Москва, 21 ноября 2013 года).

Особая признательность за комментарии и замечания Афонцеву С., Дребенцову В., Кузнецову Б., Полищуку Л., Юдаевой К., Яковлеву А.

При подготовке презентации использовались результаты исследовательского проекта «Анализ опыта реализации промышленной политики в Российской Федерации в 2000-2012 годы» (РАНХиГС, МАЦ), в котором принимали участие Дранев Я., Кузнецов Б., Кузык М., Погребняк Е., Симачев Ю.

**Диспут-клуб Ассоциации независимых центров экономического анализа
«Узлы экономической политики»**

Москва, 16 января 2014 года

Промышленная политика

Категоричность и идеологичность суждений по промполитике среди политиков, ученых и экспертов, изменчивость моды

Дефицит прагматичности и доказательности, различные оценки по результатам промполитики в мире в сочетании с отсутствием рамок для такой оценки

Размытость понятия промполитики, динамичная трансформация ее вида, разрыв между реальностью и научным образом

Отдельных примеров промполитики в России – множество, но официально проведение такой политики до недавнего времени на высшем политическом уровне не декларировалось

Фрагментарность и малочисленность исследований по промполитике России

Много экспериментов и инициатив в реализации проактивной политики в сочетании со слабыми эффектами обучения и извлечения уроков

Усиление социально-экономических и политических предпосылок к реализации промполитики в России на современном этапе

Промышленная политика: понятие и признаки

- ❑ Интерпретация понятия «промышленная политика» - многообразная
- ❑ Промполитика часто пересекается с политиками структурной перестройки, диверсификации, модернизации, индустриализации, инноваций
- ❑ Промполитика не имеет собственного, особого инструментария

Определения промполитики:

- (1) «попытка государства содействовать притоку ресурсов в отдельные сектора, которые государство считает важными для будущего экономического роста» (**Paul Krugman, 1991**)
- (2) «направлена на отдельные сектора (и фирмы, как их составляющие) для достижения таких результатов, которые воспринимаются государством как эффективные для экономики как целого» (**Ha-Joon Chang, 1984**);
- (3) «в общем виде совокупность государственных мер по содействию или предотвращению определенных структурных сдвигов» (**Victoria Price, 1981**)
- (4) государственная политика, которая направлена на улучшение бизнес-среды или **улучшение структуры** экономической активности по секторам, технологиям и, как ожидается, обеспечит **за счет вмешательства** лучшие перспективы для экономического роста и общественного блага по сравнению с отсутствием такого вмешательства (**Howard Pack, Kamal Saggi, 2006; Ken Warwick, 2013**)

Отдельные признаки промышленной политики:

активность и упреждение;

определение приоритетов (или «анти»);

перераспределение ресурсов, прав, контроля между секторами, отраслями;

наличие выигравших и (или) проигравших;

ориентация на долгосрочный выигрыш для всей экономики.

Промышленная политика: предпосылки к реализации, виды, типы, инструменты

Зачем нужна промышленная политика?

1. Компенсация «провалов рынка», системных провалов, провалов восприимчивости
2. Проблемы, связанные с промышленной организацией
3. Инициирование структурных изменений
4. Координация разных политик
5. «Упаковка» для политиков различных институциональных мер, в частности по улучшению бизнес-среды

Виды промышленной политики:

Вертикальная или горизонтальная
Мягкая или жесткая

Объекты:

Крупные компании
Малый и средний бизнес

Приоритеты:

Отрасли
Рынки
Технологии

Отдельные инструменты:

Бюджетные,
Налоговые,
Таможенные,
Кредитно-денежные (ЦБ),
Управление государственной
собственностью,
Отраслевое регулирование,
Техническое регулирование,
Регулирование интеллектуальной
собственности,
Саморегулирование

Перераспределение:

Через бюджет
Через бизнес
Через инвесторов

Рента (выгоды):

От процесса формирования и
реализации промполитики
От результатов промполитики

Изменение отношения к промышленной политике и ее трансформация в мире

<i>Период</i>	<i>Приоритеты в государственной политике</i>	<i>Характерные черты промышленной политики</i>	<i>Отношение к промышленной политике</i>
50-е - 60-е годы	Индустриализация, импортозамещение, защита зарождающихся отраслей, управление госсектором	Жесткая, вертикальная политика, компенсация провалов рынка, высокий уровень селективности	Быстрый рост популярности промышленной политики в различных странах
70-е – 90-е годы	Торговая либерализация, приватизация, привлечение прямых иностранных инвестиций, laissez-faire	Ограниченность применения, отказ от жестких инструментов (защита рынков, поддержка национальных чемпионов) в пользу более мягких (условия для перетока капитала)	Провалы государства, искажения в бизнес-среде, захват, рентоориентированное поведение, глобализация, сильные сомнения
2000-2009 годы	Реиндустриализация, устойчивое инновационное развитие, совершенствование национальных инновационных систем	Мягкая, горизонтальная политика, компенсация системных провалов и содействие восприимчивости к знаниям, обеспечение выгод в динамике, обеспечение демонстрационных эффектов, самораскрытие	Провалы и рынка, и государства, экология, фактор Китая и Индии, фактор отсталости, влияние эволюционной теории роста, переосмысление
2010 -	Защита национальных секторов, обеспечение занятости, поиск новых источников устойчивого роста	Технологическая промышленная политика, кластерная промышленная политика, стимулирование связей между агентами, поддержка партнерств, накопление критических изменений, конструирование секторальной политики, дружественной к конкуренции и инновациям и улучшающей качество роста	Кризис идеологии Вашингтонского консенсуса, новый посткризисный реализм, усиление и уточнение роли государства, поиск новых моделей промышленной политики, эксперименты

Источник: на основе Naude, 2010; Aiginger, 2007; Aghion, Boylanger, Cohen, 2011

Политика активная и институциональная, вертикальная и горизонтальная, промышленная и конкурентная: антагонизм или гармония?

1. Современная промышленная политика может (должна?) включать в себя конкурентную и инновационную политики.
2. Инновационная и промышленная политика движутся на встречу друг друга по своей форме – первая становится более вертикальной, вторая – более горизонтальной.
3. Применительно к инновациям значим фактор «innovation path dependence», в частности существенна роль государственных инвестиций для перехода к чистым технологиям (Aghion, Acemoglu, Bursztyn, Hémous, 2010).
4. Для горизонтальной промышленной политики требуются не менее сильные государственные институты (как и для вертикальной промышленной политики).
5. Конкурентная политика может быть «в гармонии» с промышленной политикой (Aghion, Dewatripont, Du, Harrison, Legros, 2010).
6. Конкурентная (и другая институциональная) политика может быть активной, как и промышленная.
7. Тарифная защита национального рынка может быть эффективной, если структура тарифа связана с уровнем необходимой квалификации занятых - защитой «навыкоемких» секторов (Nunn, Trefler, 2009).
8. Для промышленной политики важнейшим элементом становится политика промышленной организации (положение компаний на рынке, оптимальные размеры фирм, цепочки формирования добавленной стоимости),
9. Повышение значимости задачи реструктуризации естественных монополий, правила взвешенного подхода, развитие технического регулирования (Авдашева, Шаститко, 2003).
10. Долгосрочная промышленная политика не может формироваться вне глобального контекста, без учета позиционирования в глобальных цепочках, технологических трендов, распределение и переноса компетенций, особенностей международной конкуренции и межстрановых альянсов.
11. Промышленная политика позволяет получить среднесрочные выгоды, на иногда они идут в ущерб долгосрочной перспективе устойчивого развития.

Промышленная политика России: задачи декларируемые и решаемые

1. Социальные

Обеспечение занятости населения в перспективе за счет структурной перестройки экономики

Обеспечение текущей занятости на крупнейших предприятиях (металлургия, автомобилестроение), в том числе в моногородах

Перераспределение части ресурсов в пользу малого бизнеса для обеспечения самозанятости

2. Экономические

Существенные изменения в ресурсных возможностях государства (при устойчивом росте – куда инвестировать, в период кризисов – кого спасать)

Изменение роли государства в экономическом развитии («государство-инвестор», Инвестфонд, институты развития)

Изменение прямого участия государства в экономике (приватизация/национализация, реструктуризация госсобственности)

Изменение условий международного взаимодействия (условия присоединения к ВТО – компенсационные меры, экономическая интеграция в рамках СНГ, ЕвразЭС и Таможенного союза)

Изменение налогов и тарифов на субъекты естественных монополий

3. Политические

Расширение и диверсификация групп поддержки и обеспечение политической стабильности

Отработка запроса населения на справедливость - изъятие ренты (природной, монопольной и т.п.) для решения социальных задач

Демонстрация перераспределения ренты для решения стратегических задач развития (а также политических задач, достойных державы)

Предпосылки к промышленной политике:

(1) проактивные – необходимость диверсификации, расширения экспорта, привлечения инвесторов;

(2) пассивные, иногда сервисные для тех или иных решений – ежегодное обсуждение бюджета, инвестиций государства, налоговой политики, тарифов на услуги субъектов естественные монополий

Промышленная политика – инструмент обеспечения политической стабильности (баланса и подотчетности основных групп интересов) за счет перераспределения доходов в экономике и контроля за источниками ренты (а также формированием ее новых источников)

Промышленная политика – инструмент государственного перераспределения (создания новых) рент под давлением групп интересов

Условные государственные «группы интересов» в проекции к промышленной политике

(1) «Бюджетная»	(2) «Структурная»	(3) «Отраслевая»	(4) «Научно-технологическая»
Обеспечение макроэкономической стабильности	Диверсификация, развитие новых секторов	Обеспечение социальной стабильности и контроля за текущей ситуацией, за ценами на рынке	Обеспечение перехода на инновационную модель развития
Нейтральность регулирования, улучшение инвестиционного климата	Расширение механизмов стимулирования экспорта и производства высокотехнологичной продукции	Сохранение (усиление) прямого влияния на развитие отдельных, «чувствительных» для населения и развития всей экономики отраслей и секторов	Логика «предложения инноваций», расширение прорывных направлений
Ограничение возможностей использования дополнительных доходов для наращивания текущих расходов бюджета	Расширение расходов по экономическому развитию, новые программы	Реализация крупных инвестиционных программ, обеспечение значимых инновационных сдвигов	Увеличение расходов на науку и образование, принуждение госсектора к взаимодействию
Ограничение новых инициатив	Расширение ЧГП, различных соглашений между бизнесом и государством	Реформирование крупных компаний, интеграция, формирование «национальных чемпионов»	Создание национальных лабораторий, исследовательских университетов, развитие научно-производственных партнерств
ОТНОШЕНИЕ К ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ			
В целом - настороженное, в случае дополнительных бюджетных обязательств – резко отрицательное	К горизонтальной – позитивное, к вертикальной - настороженное	К горизонтальной – нейтральное, к вертикальной - позитивное	В целом положительное, в случае технологической промышленной политики – особенно позитивное
УСИЛЕНИЕ ПОЗИЦИЙ			
При ужесточении бюджетных ограничений	При сокращении традиционных источников экономического роста	При возникновении социальной напряженности	Снижение конкурентоспособности традиционной продукции

Этапы в российской промышленной политике 2000-х

<i>Период</i>	<i>Приоритеты в государственной политике</i>	<i>Характерные черты промышленной политики</i>	<i>Характер развития и бюджетные ресурсы</i>	<i>Модель взаимоотношений государства и бизнеса</i>
2000-2003	Развитие рыночных институтов и структурные реформы	Мягкая регуляционная политика (виды налогов, тарифы ЕМ, обменный курс)	Восстановительный рост, ограниченность бюджетных средств	Персонифицированность, практика встреч с крупным бизнесом Активность со стороны бизнеса
2004-2008	Диверсификация, стимулирование инноваций, «связывание» доходов бюджета	Вертикальная отраслевая политика, долгосрочное проектирование, создание институтов развития	Быстрый сырьевой рост и существенные бюджетные ресурсы	Выстраивание «вертикали», государственный контроль Институционализация доступа Расширение числа субъектов формирования промышленной политики (институты развития)
2008-2009	Обеспечение социальной стабильности	Вертикальная компенсационная политика, поддержка крупных, ручное управление, преференции	Кризис, сильный спад в обрабатывающей промышленности Резкое ужесточение бюджетных ограничений	Помощь в обмен на обязательства между государством и крупными компаниями
2010-2011	Поиск новых источников роста (инновации, модернизация, структурная приватизация)	Технологическая промышленная политика	Посткризисное восстановление Период бюджетной умеренности, высокая неопределенность	Расширение и конкуренция доступа Появление новых игроков, расширение конкуренции предложений
2012-	Реиндустриализация, улучшение инвестиционного климата, содействие новым высокотехнологичным секторам	Промышленная политика создания дополнительных рабочих мест	Сильное замедление роста Усиление бюджетных ограничений	Развитие новых коммуникаций (АСИ, Открытое Правительство), дорожные карты

Базовые подходы к промышленной политике: признаки традиционной и новой моделей

Традиционная (вертикальная) политика	Новая (горизонтальная политика)
Отраслевые приоритеты	Технологические приоритеты
Существующие сектора и отрасли	Новые индустрии, креативный сектор экономики
Производство	Услуги и производство
Импортозамещение	Экспорт и новый спрос
Крупный и сверхкрупный бизнес	Вновь созданный, малый и средний бизнес
Госсектор, государственные институты развития	Частный сектор, иностранные инвесторы
Интегрированные структуры, холдинги	Научно-технологические сети, кластеры, цепочки субподряда
Сложившиеся группы интересов	Поиск новых игроков
Перераспределение ренты	Будущие изменения в распределении ренты
Инвестиции, государственная инициатива	Инновации, частная инициатива
Отраслевые стратегии развития, целевые бюджетные программы, «сборка» на уровне отраслей	Множественность инструментов, квазибюджетный характер, «сборка» на уровне компаний
«Волевые» решения	Правила принятия решений

ПРИЧИНЫ ВНИМАНИЯ ГОСУДАРСТВА К ВЕРТИКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

- Обеспечение стабильной занятости на крупных предприятиях
- Наличие нечетких взаимных обязательств, наличие развитых механизмов прямого взаимодействия
- Привлекательность для политиков, наличие сильных групп давления
- Наличие модельных оценок необходимых ресурсов и последствий, меньше рисков
- Широкие возможности для извлечения ренты «от процесса»

Приоритеты промышленной политики: отраслевые, технологические, научные

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
--	------	------	------	------	------	------	------	------	--

Приоритетные направления развития науки, технологий и техники (Президент РФ)

Безопасность и противодействие терроризму
Живые системы
Индустрия наносистем и материалы
Информационно-телекоммуникационные системы
Перспективные вооружения, военная и специальная техника
Рациональное природопользование
Транспортные, авиационные и космические системы
Энергетика и энергосбережение

Безопасность и противодействие терроризму
Индустрия наносистем
Информационно-телекоммуникационные системы
Науки о жизни
Перспективные виды вооружения, военной и специальной техники
Рациональное природопользование
Транспортные и космические системы
Энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика

Задачи институтов развития (Президент РФ)

Устранение инфраструктурных ограничений роста
Повышение эффективности использования природных ресурсов
Модернизация и развитие высокотехнологичных промышленных производств

Приоритеты инвестиционной деятельности ВЭБ (Правительство РФ)

Авиастроение
Ракетно-космический комплекс
Судостроение
Электронная промышленность
Атомная промышленность, в т. ч. атомная энергетика
Транспортное, специальное и энергетическое машиностроение
Металлургия (производство специальных сталей)
Деревообработка
ОТХ

Стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение
Информационно-коммуникационные системы
Медицинская техника и фармацевтика

Приоритетные отрасли с точки зрения поддержки конкурентоспособности (Правительство РФ)

Авиационная промышленность и двигателестроение
Ракетно-космическая промышленность
Атомный энергопромышленный комплекс
Судостроительная промышленность
Электронная и радиоэлектронная промышленность
Энергетическое, нефтегазовое, транспортное и тяжелое машиностроение
Станкоинструментальная промышленность
Горно-металлургический комплекс

Приоритетные направления модернизации экономики (Президентская комиссия)

Энергетика, в том числе энергоэффективность, энергосбережение, новые виды топлива
Ядерные технологии
Информационные технологии
Космические технологии, прежде всего, телекоммуникации
Медицина, прежде всего диагностика и фармацевтика
Нанотехнологии

Приоритеты для возвращения технологического лидерства (статья В.Путина)

Фармацевтика
Высокотехнологичная химия
Композитные и неметаллические материалы
Авиационная промышленность
Атомная промышленность
Космос
ИКТ
Нанотехнологии

Приоритеты госпрограммы (Правительство РФ)

Композиты
Редкие и редкоземельные металлы
Автомобильная промышленность
Легкая промышленность
Народные художественные промыслы
Металлургия
Тяжелое машиностроение
Транспортное машиностроение
Энергомашиностроение
Станкостроение
Лесная промышленность

Отраслевые стратегии и дорожные карты

2004-2008 годы - вертикальная отраслевая политика

Стратегия развития металлургической промышленности на период до 2015 года
Стратегия развития электронной промышленности России на период до 2025 года
Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и дальнейшую перспективу
Стратегия развития транспортного машиностроения в 2007-2010 года и на период 2015 года
Стратегия развития атомной энергетики
Стратегия развития химической и нефтехимической промышленности на период до 2015 года
Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года

2008-2009 годы - вертикальная компенсационная политика

Стратегия развития металлургической промышленности на период до 2020 года
Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса на период до 2020 года
Стратегия развития фармацевтической промышленности на период до 2020 года

2010-2011 годы - технологическая промышленная политика

Стратегия развития автомобильной промышленности на период до 2020 года
Стратегия развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года
Стратегия развития энергомашиностроения на 2010-2020 годы и на перспективу до 2030 года
Стратегия развития торговли в Российской Федерации на 2011-2015 годы и период до 2020 года
Стратегия развития сельскохозяйственного машиностроения на период до 2020 года

С 2012 года – поиск новой промышленной политики (кластеры, новые сектора, рабочие места)

Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности на период до 2020 года
Стратегия развития медицинской науки на период до 2025 года
Стратегия развития медицинской промышленности на период до 2020 года
Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации
Стратегия развития индустрии детских товаров на период до 2020 года
Дорожная карта «Развитие биотехнологий и генной инженерии»
Дорожная карта «Развитие отрасли информационных технологий»
Дорожная карта в области инжиниринга и промышленного дизайна
Дорожная карта «Развитие оптоэлектронных технологий (фотоники)»
Дорожная карта «Развитие отрасли производства композитных материалов»

Проблемы в формировании и реализации российской промышленной политики

- Латентный характер проведения, формальные (декларируемые) и реальные приоритеты промполитики зачастую расходятся
- Эпизодичность и краткосрочность, нет независимой и регулярной оценки изменений; внутренняя противоречивость и непоследовательность
- Ориентация промполитики в основном на внутренний рынок, на поддержку через стимулирование внутреннего спроса; аргументация особой специфики российского внутреннего спроса
- Преимущественно прямое участие государства в перераспределении ренты (не только в формировании правил, условий); консолидация государственной собственности, деприватизация
- ЧГП как повод к последующим перераспределениям, попытки входа в новые отрасли, через подотчетность – к подконтрольности
- Персонифицированность взаимодействия, группы интересов непрозрачны; ангажированность оценок, существенный перевес в возможностях лоббирования интересов традиционных групп
- Сильная ориентация групп интересов на извлечение ренты от процесса реализации промполитики, а не от ее результатов

Судьба лучших практик в российской промышленной политике

(1) Направленность промышленной политики на новые сектора, на новые виды бизнес-активности

ЧАСТИЧНО. За немногими исключениями (наноиндустрия) поддерживаются существующие крупные компании, традиционные отрасли с низкой конкурентоспособностью НО – постепенный поворот к новым секторам (дорожные карты)

(2) Наличие ясных критериев успеха/неудач для мер промышленной политики

НЕТ. Раньше задачи четко не ставились, а сейчас – избыток численных «прямых» индикаторов, иногда побуждающих к искаженным действиям.

(3) Механизмы поддержки в рамках промышленной политики должны быть прекращаемыми

НЕТ. Крайне высоки издержки по прекращению временных механизмов, практика «чистки» инструментов, программ - очень ограниченная

(4) Обеспечение внешних и демонстрационных эффектов

НЕТ. Эффект замещения частных средств государственными и ограниченный демонстрационный эффект, ориентация на «фронтальные» достижения. НО - есть некоторые позитивные изменения в формировании новых инструментов, в том числе по формированию «сетей поиска» (связанные гранты, технологические платформы, региональные кластеры), но недостаточно внимание к поведенческим изменениям

(5) Компетентность министерств и ведомств, ответственных за проведение промышленной политики

ЧАСТИЧНО. Недостаток специалистов, обладающих современными техническими компетенциями. НО иногда функции делегированы институтам развития (пример, РОСНАНО), идет процесс накопления навыков

(6) Промышленная политика должна четко оцениваться с позиций вклада в социально-экономическое развитие, при этом должна быть ответственность за ее реализацию на высоком политическом уровне

НЕТ. Официально и публично результаты промышленной политики – не оценивались. Никто не брал на себя ответственность за реализацию той или иной промышленной политики. Недостаток менеджеров по промышленной политике, признаваемых и государством, и обществом.

(7) Необходимы развитые и множественные каналы для взаимодействия с бизнесом и обществом, благоприятная атмосфера сотрудничества

ЧАСТИЧНО. Есть существенные позитивные сдвиги, расширение взаимодействие со средним бизнесом и ассоциациями, практика оценки регулирующего воздействия, но проблема аргументации выбора решений

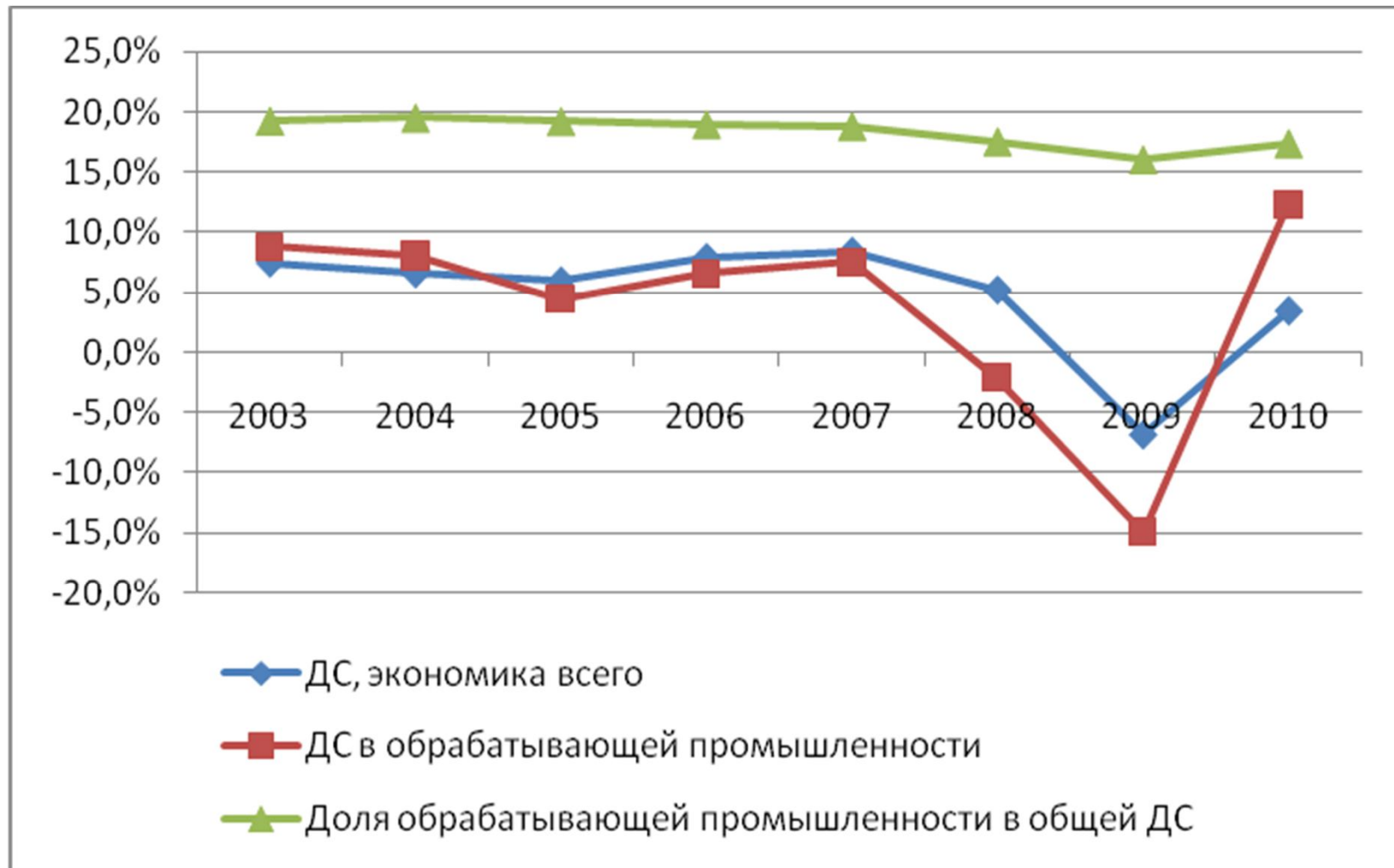
(8) Нельзя избежать рисков, могут быть отобраны для поддержки неудачные проекты, но важно их своевременно прекращать.

НЕТ. Сохраняется сильный акцент на минимизации рисков. Прекращение проектов при их неэффективности – очень редкая практика, но она стала появляться (пример, «matching grants»).

(9) Необходимо регулярное уточнение программ и инструментов промышленной политики.

ЧАСТИЧНО. Уточнение программ производится, но непрозрачно и без внятной аргументации. Логика действий при существенных изменениях в ресурсном обеспечении, как правило, не определена

Структурные изменения в российской экономике в 2000-е



Источник: Б.Кузнецов

Примеры реализации промышленной политики в России

	1. Автомобилестроение	2. Наноиндустрия	3. Фармацевтика
Характеристика отрасли (сферы)	традиционная средне/ высокотехнологичная достаточно крупная	принципиально новая высокотехнологичная в перспективе - крупная	традиционная высокотехнологичная относительно небольшая
Старт (активизация)	2006	2007	2008
Группы интересов - инициаторы	структурная	научно-технологическая	отраслевая
Акценты	локализация импортозамещение поддержка занятости	создание инфраструктуры опережающее развитие ИиР создание новых производств	импортозамещение локализация инновационное развитие
Тип политики	вертикальная	горизонтальная с элементами вертикальной	вертикальная с элементами горизонтальной
Основные инструменты и меры	таможенное регулирование стимулирование спроса	НИЦ «Курчатовский институт» РОСНАНО ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии...» бюджетное финансирование ИиР	регулирование цен преференции российским производителям госзакупки ФЦП «Развитие... фармацевтической промышленности» кластеры
Сильные стороны, успехи	запуск новых производств создание альянсов российских и зарубежных производителей	специализированный агент развития «плановый» рост расходов на ИиР и численности исследователей запуск новых высокотехнологичных производств	комплексность, последовательность создание совместных предприятий с ведущими зарубежными фирмами
Слабые стороны, недостатки	слабое влияние на импортозамещение сохранение низкоэффективных предприятий	ограниченное число бенефициаров отставание темпов роста производства	существенное запаздывание (по сравнению с Китаем, Индией, Бразилией) нереалистичность поставленных задач

Оценка достижений и проблем по трем кейсам российской промышленной политики

1. АВТОМОБИЛЕСТРОЕНИЕ

Объект ПП – новые компании, иностранные инвесторы

Созданы современные сборочные производства, культура производства

Новые региональные группы интересов и модели регионального развития

Низкая доля в добавленной стоимости, ограниченная локализация, очень ограниченный экспорт

Ограниченные собственные компетенции по разработке новых моделей

Есть позитивные институциональные изменения, но торговый баланс принципиально не улучшился, нет структурного эффекта?

2. НАНОИНДУСТРИЯ

Объект ПП – новый сектор, без отраслевой привязки, капитализация молодых, средних по размерам фирм

Появился крупный субъект формирования инновационной политики и улучшений в регулировании

Внимание к компетенциям, обучение, развитие инфраструктуры

Ориентация на дополнительные ресурсы государства, «штучность» влияния, слабый демонстрационный пример

Несбалансированное влияние научной группы интересов; показатели по ВЗИР – достигаются, по продукции - нет

Уход от рисков, их перенос на компании; неразвитая среда для распространения нанотехнологий

Есть позитивная динамика в развитии новых производств, но стоит ли она таких средств?

3. ФАРМАЦЕВТИКА

Определена стратегия развития

Развитие региональных кластеров

Привлечение зарубежных производителей

Старт системной промышленной политики – только 3 года назад; много времени и сил ушло на крупные госкомпании отрасли

Непрозрачное регулирование и закупки; протекционизм и преференции

Есть отдельные проекты, но каковы долгосрочные перспективы развития сектора?

Оценка влияния Национальной Нанотехнологической инициативы США на университетские исследования и потоки знаний (Jung, Lee, 2014)

NNI

Старт – январь 2000 года (объявление о запуске программы)

Направление – поддержка нанотехнологических исследований и их коммерциализации, координация инвестиций в развитие нанотехнологий

Базовые документы: (1) NNI, The Initiative and Its Implementation Plan (July 2000); (2) The 21st Century Nanotechnology Research and Development Act, December 2003

Участники – 27 ведомств

Ресурсы – 14 млрд долл. за 2000-2011 годы

ЭФФЕКТЫ ДЛЯ УНИВЕРСИТЕТСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПОТОКОВ ЗНАНИЙ

Больше внимания к исследованиям компаний

Сужение собственной сферы исследований в университетах

Сдвиг с фундаментальных исследований на прикладные

Меньше шансов для научно-технологических прорывов

ECONOMIC PAYOFF

Вместо трансфера от университетов к компаниям – обратный поток знаний

Рост эффективности университетских исследований в краткосрочной перспективе, но ухудшение условий для инновационного развития в долгосрочной перспективе

Отдельные предпосылки для относительно успешной практики в промышленной политике

1. Сначала реализуются меры, которые нужны и старым, и новым группам интересов. Не возникает сильного стартового противостояния, появляется время для формирования новых групп интересов. Проявляются реальные проблемы, характерные для представителей различных групп интересов; возникает понимание возможных направлений консолидации.
2. Применяются относительно новые инструменты (либо не применяются слишком традиционные механизмы, например, такие как ФЦП). Наличие традиционного инструмента поддержки является знаковым для немедленного появления традиционных групп интересов и возникновения «давки». В этой связи лучше избегать тех механизмов, которые изначально сдвинуты на привычный для взаимодействия с государством бизнес (бюрократические издержки, отчетность и т.п.).
3. Отсутствие или разумное количество численных целевых показателей. Снижается риск искажений и имитаций в попытке достичь запланированные показатели. Остается больше простора для выявления знаковых качественных событий. Больше условий для переоценки и уточнения конструктивных задач.
4. Наличие харизматического лидера (политического министерства). Сочетание ответственности и прав. Персонифицированность.
5. Наличие интереса со стороны населения, ориентация на его спрос. Заинтересованная оценка, независимый контроль, сильная общественная поддержка.
6. Открытость, глобальность (не только внутренний рынок, иностранные инвесторы). Развитие новых компетенций, передача навыков. Реальная оценка состояния и заделов, бенчмаркинг.
7. Нет фактора великой державы, приоритетного сектора. Проще обеспечить международное взаимодействие и обучение. Меньше риск застрять в разбирательствах между сильными сторонами, более широкие возможности для адекватной оценки.

Уроки на будущее и вредные советы (1)

Урок 1. Категоричность оценок в отношении промышленной политики (и позитивных, и негативных) – вредна. Нейтральность политики, невмешательство государства в экономику – красивые абстракции.

Не бывает политики, нейтральной по своему воздействию на различные группы бизнеса, сектора, отрасли. Вопрос выбора, пытаться ли неоднородность воздействия использовать целевым образом, но знать причины неоднородности и оценивать группы реальных бенефициаров – необходимо.

Урок 2. Промышленная политика – очень непростой инструмент с заманчивыми перспективами и высочайшими рисками.

Для реализации эффективной промышленной политики чрезвычайно важны способности государства к реализации «умной политики», к заинтересованной реакции на независимые оценки, а самое главное, готовность и публично признать ошибки, и сделать выводы на будущее.

Направленность на перераспределение ренты – ценность и опасность промполитики. Возможность апеллировать к долгосрочным и политически выигрышным задачам для получения преференций – привлекательность для различных групп интересов.

Урок 3. В России нет благоприятных условий для проведения ни вертикальной, ни горизонтальной промышленной политики.

Развитые страны повернулись в промполитике уже после снижения потенциала структурных реформ.

В России - слабые институты, частно-государственное недоверие, отсутствие единой команды и идеологии, чрезмерная централизация, скептицизм общества в отношении действий власти.

НО: надо заниматься формированием и реализацией промышленной политики уже сейчас в рамках штучных инициатив для появления таких условий в будущем или подготовке к появлению таких условий в будущем

Понимание необходимых изменений, выявление провалов, обучение и отработка взаимодействия при администрировании, появление и поддержка лидеров, накопление критических изменений в отдельных секторах, направления и формы образования. Требуется развивать культуру промышленной политики.

Урок 4. Нет возможностей повторить содержательно чужой опыт в промышленной политике.

Нужен свой путь и эксперименты. Но принципиально важно – обучение на собственном опыте и использование лучших практик при формировании и реализации промполитики.

Уроки на будущее и вредные советы (2)

Урок 5. Нет возможности максимизировать преимущества от промышленной политики в масштабах национальной экономики.

Большинство российских инициатив по промышленной политике были ориентированы на внутренний рынок, то есть предполагали структурные изменения, прежде всего, за счет импортозамещения. Риски введения протекционистских барьеров, ограничения конкуренции, замещения частного спроса государственным для поддержки избранных приоритетов. Временные защитные инструменты потом становятся постоянными.

Глобализация не снижает, а наоборот повышает значимость политики по выстраиванию глобальных цепочек формирования стоимости, по переносу и расширению современных компетенций, по выбору стратегических партнеров и формированию различных технологических альянсов. Присоединение России к ВТО требует разработки более «тонких» и результативных инструментов поддержки экспорта.

Урок 6. Промышленная политика без опоры на обеспечение демонстрационных эффектов, конкуренцию среди компаний и инвесторов – большие издержки и риски.

Риски рентоориентированного поведения, трудности адекватной оценки. Основания для «ограниченной ответственности», запрос на дополнительные ресурсы для достижения еще лучших (в будущем) результатов.

Урок 7. В отрыве от институциональных изменений - ограничения в получении позитивных результатов и риски внесения чрезмерных искажений в рыночную среду. Неправильно пытаться компенсировать деньгами.

Недоверие к частной инициативе - государство тяготеет к прямым механизмам поддержки. Прямые инструменты - чувствительны к уровню компетентности бюрократического аппарата, коррупционны, дискредитация инструмента в целом.

Необходимо дружественное регулирование и объясняющий контроль по использованию стимулов (иначе мультипликация рисков). Государство должно быть готово потерять часть ресурсов при поддержке – реальное разделение рисков с бизнесом. Отпугивание эффективных получателей, освобождают место для не самых эффективных.

Урок 8. В настоящее время наиболее ограничены возможности для проведения в России промышленной политики в отношении традиционных секторов, секторов с ограниченной конкуренцией.

Проблемы объективной оценки, компенсация падения, неизбежное лавирование между сильными группами интересов, ограниченные демонстрационные эффекты, множество политических факторов.

Уроки на будущее и вредные советы (3)

Урок 9. Принципы формирования и реализации промышленной политики («politics») не менее важны, чем собственно ее содержание.

Высокие риски, эксперименты, запуск и прекращение различных инициатив, конфликты различных групп интересов, необходимость демонстрационных эффектов, ограниченные возможности для бенчмаркинга.

(1) не следует начинать с определения приоритетов

Основное внимание – обсуждение приоритетов. Но реально - «рубрикатор направлений», повод к запросу поддержки государства. Приоритеты отождествляются с важностью секторов, происходит размывание состава приоритетов.

Переход от определения отраслевых приоритетов к технологическим – нет значимого улучшения. В технологической сфере есть свои традиционные приоритеты.

(2) необходимо разумное количество инициатив, децентрализация государственной поддержки

Ограниченные возможности по администрированию, лоббирование со стороны традиционных групп интересов, трудности в реализации «умных», настраивающихся механизмов.

(3) принципиально важным является формирование групп поддержки и определение лидеров для реализации инициатив, задачи координации

Важно накопление критических изменений, формирование общественной поддержки и внимания, выращивание репутационных лидеров. «Политические» министерства, делегирование полномочий и ответственности.

(4) контроль – не для наказания, а для определения новых задач, обучения и распространения лучших практик

Эксперименты - полезны, но при мониторинге их результативности, выявлении причин неэффективности, адаптации и настройке. Отсутствие реальных механизмов выхода из неудачных экспериментов - «замораживание» ограниченных государственных ресурсов, барьеры для новых инициатив. Амбициозные планы - антистимулы для организации независимого мониторинга и объективной оценки результатов.

Ограниченный состав эффектов для оценки – не замечаем и хорошего, и плохого. Вредно устанавливать численные индикаторы как цели, особенно связанные с использованием ресурсов - амбициозность, формальность, имитации.

Необходимо отслеживать новые эффекты и формировать новые рамки для оценки политики.

(5) обучение и навыки, человеческий капитал не должны быть вне внимания

Эволюционная теория роста, восприимчивость к новым знаниям, роль имитаций для передачи навыков

(6) не надо лишних законов

Внимание к законам приводит только к длительным спорам об определениях, движения вперед нет. Консенсусное определение – невеликий результат. Есть вопросы, на которые важно попытаться дать ответы вне законодательных норм. Как оценивать успех/неуспех промышленной политики? Как ставить задачи и контролировать результаты? Как обеспечить позитивный отбор и продуктивную конкуренцию? Как управлять реализацией и выстраивать администрирование?