

История импортозамещения

Н.А. КРАВЧЕНКО, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, Новосибирск.
E-mail: nkrav@ieie.nsc.ru

В статье представлен сравнительный анализ применения различных вариантов промышленной политики в странах Латинской Америки и Азии во второй половине XX века. Выделены особенности реализации политики индустриализации на основе импортозамещения по сравнению с политикой, ориентированной на экспорт. Рассмотрены различные подходы к оценке влияния промышленной политики на экономический рост и развитие. На основе эмпирического материала, демонстрирующего примеры промышленной политики различных стран, представлены факторы, оказывающие влияние на результаты государственного вмешательства в процессы индустриализации.

Ключевые слова: промышленная политика, индустриализация на основе импортозамещения, экспортно-ориентированная политика

Главное направление государственной политики

Одной из долгосрочных стратегических целей России является переход от экономики экспортно-сырьевого типа к инновационной социально-ориентированной модели. Производственная база инновационной экономики – это обрабатывающая промышленность и ее высокотехнологичные отрасли.

По своему технологическому состоянию и конкурентоспособности базовые отрасли российской промышленности (нефтегазовая, угольная, химическая, черная и цветная металлургия, машиностроение и станкостроение, электронная) значительно отстают от мировых лидеров. Одним из признаков деградации отечественного производства является возрастание импортозависимости по продукции обрабатывающей промышленности [1–2]. Основной статьёй российского экспорта остаются минеральные продукты, доля которых в товарной структуре экспорта выросла примерно с 50% в 2000 г. до 70% в 2013 г. За тот же период удельный вес основной статьи нашего импорта (машины, оборудование и транспортные средства) увеличился приблизительно с 30% до 50% от общего объема импортируемых товаров.

По данным Министерства промышленности и торговли, в настоящее время доля импортной продукции в гражданской

авиации составляет около 90%, в станкостроении – 80–90%, в радиоэлектронике – 80%, в нефтегазовом машиностроении – 60%, в фармацевтической отрасли – 70–80%, в легкой промышленности – 70–90%.

Высокая зависимость от импорта потребительских и промышленных товаров формирует уязвимость отечественной экономики к внешним шокам и ограничивает возможности дальнейшего самостоятельного развития.

Необходимость снижения зависимости от импорта в российской экономике провозглашалась уже давно, однако главным направлением государственной политики стимулирования экономического роста импортозамещение стало с весны 2014 г., с введением санкций со стороны США и стран ЕС и ответных мер со стороны России. Был принят долгожданный Закон о промышленной политике, сформированы отраслевые приоритеты и разработаны планы импортозамещения.

Масштабы поставленных задач вполне сопоставимы с первым и вторым этапами индустриализациями СССР: 1920–1930 гг. – когда разоренная страна, отрезанная от внешних рынков, за ограниченный период создала современную промышленность, и послевоенная – когда были задействованы иностранные технологии, оборудование, а также принудительный труд.

Станет ли провозглашенная политика импортозамещения основой новой индустриализации, какова будет ее цена, в чьих интересах будет проводиться политика импортозамещения, каковы ее политические, социальные и экономические последствия в долгосрочной перспективе и каким будет ее влияние на экономическое развитие страны и ее регионов, пока неизвестно. В связи с этим закономерен интерес к богатому мировому опыту осуществления системных преобразований с помощью промышленной политики, основанной на импортозамещении.

На протяжении последних 200 лет практически все страны в той или иной степени занимались импортозамещением. Однако именно в XX веке индустриализация, основанная на импортозамещении, стала ключевым фактором развития многих «догоняющих» экономик. СССР, страны Латинской Америки и Юго-Восточной Азии осуществили наиболее масштабные трансформации отсталых по сравнению с мировыми лидерами

экономик с помощью управляемой государством индустриализации, основанной на импортозамещении.

Во многих случаях переход к такой политике был связан с какими-то внешними или внутренними событиями: смена власти, кризисы, революции, войны, путчи – все, что приводит к разрушению международных экономических и торговых связей, резкому сокращению спроса, сжатию рынков, валютным кризисам и другим драматическим событиям.

После второй мировой войны впечатляющих успехов в развитии смогли добиться страны Латинской Америки и Юго-Восточной Азии. По мнению некоторых экспертов, **модель развития латиноамериканских стран опиралась на политику индустриализации на основе импортозамещения, а азиатские страны проводили экспортно-ориентированную политику**, при этом латиноамериканский опыт считается неудачным, а азиатский – служит примером успеха догоняющего развития. Другие исследователи считают, что все страны начинали преобразования отсталой экономики с импортозамещения, и выделить вклад такой политики среди прочих факторов очень трудно.

Исследованию причин успехов и неудач различных вариантов экономической политики посвящено множество работ, разработано несколько теорий развития, на основе которых международные организации предлагают рекомендации для развивающихся стран.

Хотя политика индустриализации на основе импортозамещения, проводимая в различных странах, всегда отражает особенности ситуации, времени, баланса интересов, тем не менее в общем ее можно охарактеризовать как активную промышленную политику, направленную на защиту внутреннего рынка, которая поддерживается налоговой и кредитно-денежной политикой, антимонопольной, научно-технической, образовательной и т. д.

Импортозамещение в странах Латинской Америки

Ее начало связано с последствиями Великой депрессии в начале 1930 гг., когда резко упал спрос на сырьевые товары традиционного экспорта, и страны лишились возможности покупать импортную продукцию (в основном промышленную).

Индустриализация была символом прогресса и стала естественным приоритетом.

В странах Латинской Америки промышленная политика была привязана к предприятиям в таких отраслях, как нефтепереработка, нефтехимия, телекоммуникации, сталелитейная и авиационная, которые могли быть как полностью государственными, так и с участием частного капитала. Предприятия получали доступ к государственным источникам инвестиций, исследованиям и разработкам, могли использовать государственные гарантии при заимствованиях с внешних рынков, а чиновники могли участвовать в переговорах о трансфере иностранных технологий для создания новых предприятий. Государственные компании обладали достаточными ресурсами, чтобы привлекать наиболее одаренных ученых, инженеров и менеджеров, и могли увеличивать временной горизонт инвестиционных проектов, так как от них не требовалось демонстрировать ежегодные прибыли.

Создание государственных предприятий аргументировалось слабым развитием частного сектора в конкретной области, потенциальной экономией от масштабов; потребностью в крупных инвестициях; историческими и другими причинами. В сталелитейной отрасли, в электроэнергетике, телекоммуникациях госпредприятия были созданы после банкротства частных компаний. К началу 1970-х гг. в Бразилии доля государственных предприятий в отраслях тяжелой промышленности составляла более 50%.

Рост промышленности был поддержан высокими внешне-торговыми тарифами и торговыми ограничениями. Целью этой политики не был отказ от экспорта, напротив, предполагалось, что временные меры защиты неокрепших отраслей приведут к развитию новых, конкурентоспособных на мировом рынке продуктов.

Средняя ставка тарифов на импорт потребительских и промышленных товаров в начале 1960-х гг. составляла 130% в Аргентине, 170% – в Бразилии, а по отдельным товарным группам тарифы были запредельными: почти 700% – на удобрения и инсектициды и более 200% – на фармацевтическую продукцию. Высокие тарифы на импорт способствовали локализации производственной деятельности иностранных компаний.

Предоставление субсидий, налоговых кредитов национальным компаниям, освобождение от налогообложения и субсидирование процентных ставок по кредитам – стандартные инструменты протекционистской политики, которые широко использовались во всех странах, проводивших политику импортозамещения. В Латинской Америке были созданы государственные банки развития, которые кредитовали приоритетные отрасли (производство машин и оборудования, автомобилестроение и судостроение и др.) на более выгодных условиях, чем коммерческие.

Одним из парадоксов латиноамериканской модели индустриализации на основе импортозамещения считается рост иностранного капитала в промышленности. На ранних стадиях индустриализации импорт обычно увеличивается – для создания новых производств требуются материалы, комплектующие и оборудование, отсутствующие на национальном рынке. К началу 1970-х гг. под иностранным контролем находилось 24% промышленности в Аргентине, 50% – в Бразилии, 30% – в Чили, 43% – в Колумбии, 35% – в Мексике, 44% – в Перу.

Иностранные компании обеспечивали необходимый для развития финансовый капитал и технологии. Многие латиноамериканские правительства установили правила для присутствия транснациональных корпораций: чтобы производить и продавать, они должны были осуществлять трансфер технологий и обучение работников, создавать совместные предприятия и использовать местные товары. «Дженерал моторс» создала совместное предприятие в Бразилии, «Форд», «Фольксваген» и «Фиат» инициировали создание технологического парка, при этом от автопроизводителей требовалось локализовать производство (99% выпускаемых автомобилей по весу). Контракты также часто включали условие трансфера технологий (а не сборку готовых частей), обучение местных кадров менеджеров и ограничения по репатриации прибыли для поддержки местных инвестиций.

Вплоть до начала 1980-х гг. протекционистская политика ограничивала самостоятельность центральных банков и стимулировала увеличение расходов, для чего широко использовались иностранные кредиты и займы.

В конце 1970-х гг. в США и Западной Европе наступила рецессия, что привело к падению спроса, ухудшению условий торговли, росту процентных ставок и сокращению кредитов и инвестиций. Период быстрого роста латиноамериканских экономик закончился, наступила череда кризисов, которые привели к значительным потерям и долголетнему застою.

Оценки результатов политики индустриализации на основе импортозамещения в странах Латинской Америки неоднозначны [3–4]. Часть исследователей считает, что эта политика закончилась провалом и привела к «потерянному десятилетию», а другие утверждают, что главным результатом стало «мексиканское чудо», когда с 1940 г. по 1975 г. годовые темпы роста ВВП составляли не менее 6%. Бразилия также показывала рекордные темпы – почти 10% на протяжении 1965–1980 гг., возможно, самые высокие в мире в этот период.

Безусловно, страны Латинской Америки добились значительных успехов. В период 1950–1980 гг. среднегодовые темпы роста ВВП были выше, чем мировой экономики в целом, – примерно 5,5%. За 1945–1980 гг. численность населения выросла вдвое, а ВВП в реальном исчислении – в четыре раза. Выпуск продукции промышленности увеличился в шесть раз, детская смертность снизилась почти вдвое, а продолжительность жизни возросла с 52 до 64 лет.

Произошло снижение импортозависимости, например, в бразильской экономике доля импорта по отношению к ВВП сократилась почти в пять раз, при этом в 2,5 раза выросло производство потребительских и промышленных товаров. В начале 1960-х гг. национальная промышленность обеспечивала 95% потребительских товаров в Мексике и 98% – в Бразилии.

Были созданы новые отрасли, например, автомобилестроение – с начала 1950-х гг. шло строительство автомобильных заводов полного цикла. Бразилия и Мексика стали центрами инновационной продукции. В Аргентине автомобилестроение обеспечивает около 22% занятости. Автомобили и автокомпоненты – вторая по значимости статья экспорта Мексики.

Достижениями стали формирование городского среднего класса, национального бизнес-класса и развитие профсоюзного движения.

Однако к началу 1980-х гг. политика импортозамещающей индустриализации «выдохлась». Во многих секторах и странах продукции (из-за протекционистских тарифов) не достигала качества и уровня конкурентоспособности, требуемых на международном рынке. Недостаточный объем внутреннего рынка, в том числе из-за бедности населения, не позволял получить экономию от масштаба. Попытки создать общий рынок в регионе также не удалось.

В 1980 г. в Мексике разразился долговой кризис, распространившийся на большинство латиноамериканских стран. Наступило «потерянное десятилетие» – сокращение производства, гиперинфляция, социальная напряженность из-за роста неравенства. Безусловно, кроме высокой долговой нагрузки, существовали серьезные политические и социальные предпосылки кризиса. Прежде всего, внутренние рынки латиноамериканских стран были ограничены. Отсутствие конкуренции не способствовало росту инноваций и эффективности производства, качество национальных товаров оставалось низким при сохранении высоких цен. Импортозамещение осуществлялось усилиями и в интересах элиты и в большей степени поддерживало не промышленность, а отдельных промышленников.

Многие инструменты политики импортозамещения, такие как лицензии на импорт, правительственные заказы, разрешения на инвестиции, создавали прекрасные условия для извлечения доходов лицами, контролировавшими эти процессы. Коррупция стала экономически выгодной. Используемая в странах Латинской Америки модель индустриализации на основе импортозамещения оказалась неустойчивой и сопровождалась высокими экономическими затратами и социальными издержками.

В таблице 1 приведены результаты расчетов ВВП на душу населения латиноамериканских стран по отношению аналогичному показателю США для четырех временных периодов. Большинство стран утратили преимущества, приобретенные в период, когда использовалась политика индустриализации, основанная на импортозамещении. К началу 1990-х гг. только Мексика и Парагвай улучшили свое положение. Начало XXI в. стало периодом быстрого роста для большинства стран континента, однако не все из них достигли уровня 1952 г. Лидерами по темпам роста стали Эквадор, Колумбия, Перу, Чили, Венесуэла и Бразилия.

Таблица 1. ВВП на душу населения стран Латинской Америки по отношению к ВВП на душу населения США (текущие цены) в 1952–2013 гг., %

Страна	1952	1992	2000	2013
Аргентина	33,9	26	20,9	27,5
Боливия	6,0	2,9	2,7	4,8
Бразилия	13,7	11,9	10,8	21,9
Чили	17,1	11,8	13,8	28,5
Колумбия	15,1	5,7	6,5	12,3
Коста-Рика	9,1	8,4	10,4	17,9
Куба	19,1	7,1	7,3	11,0
Доминикана	10,5	4,5	7,3	11,1
Эквадор	5,5	4,6	4,3	10,8
Сальвадор	11,3	5,0	5,9	7,0
Гватемала	10,4	4,2	4,8	6,2
Гаити	4,1	1,7	н.д.	1,5
Гондурас	8,0	2,5	2,6	4,1
Мексика	12,5	14,9	15,9	18,6
Никарагуа	8,8	1,5	2,7	3,3
Панама	18,6	10,4	10,1	20,0
Парагвай	4,6	10,4	3,8	7,5
Перу	6,3	4,1	5,5	11,7
Уругвай	19,1	14,1	19,7	28,4
Венесуэла	26,7	12,5	11,4	23,5

Означает ли кризис политики импортозамещения в 1980-е гг., что она была обречена с самого начала? Ответы на этот вопрос полярны. Вероятно, наиболее обоснованна компромиссная оценка – в свое время политика была необходима и удачна, но государственный протекционизм для избранных отраслей и предприятий продолжался слишком долго, поддерживая неэффективные компании. Однако некоторые отрасли и предприятия сумели использовать его преимущества для роста конкурентоспособности в мировом масштабе. До определенной степени можно считать, что именно вложения в импортозамещение в 1950–1970-х гг. сделали возможным бурное развитие частного сектора в 1990-х гг. в странах Латинской Америки.

Один из наиболее известных примеров успеха политики индустриализации, основанной на импортозамещении, – это создание отрасли авиастроения в Бразилии [5–6]. Еще в 1940-х гг. был разработан план создания мощного государственного центра авионавтики – единой организации, объединяющей все

образовательные, научно-исследовательские и производственные организации и учреждения, которые относятся к авиации (гражданские и военные), в одном географическом центре. Предполагалось, что полная централизация даст максимальные выгоды в повышении эффективности и будет поддержана развитием смежных отраслей, особенно машиностроения и электротехники. Для реализации плана был изучен опыт лучших исследовательских и образовательных учреждений за рубежом. Были созданы учебные центры, а также Технологический институт аэронавтики, который возглавил американский ученый Р. Смит, ранее работавший в Массачусетском технологическом институте.

В 1969 г. была создана государственная авиастроительная компания Embraer¹, которая приступила к разработке и производству самолетов «малой» авиации. Позднее по заказу правительства Бразилии было освоено производство реактивных самолетов, выпускаемых по лицензии итальянской компании Aeromacchi². Вплоть до 1990-х гг. самолеты продавались преимущественно на рынках Бразилии и других стран Латинской Америки. В середине 1990-х гг., после нескольких лет убытков, компания была приватизирована при сохранении у государства «золотой» акции, позволяющей контролировать поставки военных самолетов. Забегая вперед, отметим, что государство и сегодня продолжает поддерживать Embraer, прежде всего, за счет закупок авиатехники для бразильских гражданских авиакомпаний и армии.

После приватизации компания изменила стратегию, в большей степени ориентируясь на международные рынки. Это включало технологическое развитие, разработку и производство новых моделей, расширение географии поставок, создание представительств и производственных площадок за рубежом. Embraer начал производство ближне-, а затем и среднемагистральных самолетов.

В 2013 г. знаковым событием для компании стало заключение контракта на поставку 20 военных самолетов для ВВС США.

Разработка и выпуск новых моделей самолетов продолжались в сотрудничестве с итальянскими производителями Aeritalia (ныне Alenia) и Aeromacchi³.

Первый военно-транспортный самолета KC-390 был разработан компанией Embraer с участием Аргентины, Португалии и Чехии. Сейчас планируются производство истребителей по лицензии шведской компании Saab, а также совместная со странами Южноамериканского совета обороны разработка военного учебно-тренировочного самолета и беспилотного летательного аппарата.

В настоящее время Embraer осуществляет разработку, производство, продажи и послепродажное обслуживание широкой линейки воздушных судов. Компания

¹ Сокращение от Empresa Brasileira de Aeronáutica – Бразильская компания аэронавтики.

² Компания Alenia Aeromacchi стала стратегическим партнером при разработке российского самолета Sukhoi Superjet 100.

³ Прошли годы, и компания Alenia Aeromacchi стала стратегическим партнером при разработке долгожданного российского самолета Sukhoi Superjet 100.

выпускает коммерческие самолеты вместимостью от 37 до 130 пассажиров (их продажа и обслуживание обеспечили 53% доходов компании за 2013 г.), корпоративные (27% доходов), военные (19%) и сельскохозяйственные самолеты (1% доходов).

В компании более 19000 сотрудников. Представительства и производственные мощности находятся в 20 странах, в том числе в США, Франции, Великобритании, ОАЭ, Сингапуре, Пекине и др. Самолеты Embraer эксплуатируются 85 авиакомпаниями в 58 странах.

За 45 лет своего существования компания построила более 5 тыс. самолетов (их продажи – около 2% в структуре экспорта Бразилии).

По данным последнего мирового рейтинга авиастроительных компаний⁴ (сентябрь 2014 г.), Embraer занимает 19-е место по общему объему продаж и пятое место в мире – по объемам продаж гражданских самолетов (6,235 млрд долл. по итогам 2013 г.).

В ноябре 2014 г. первый самолет Embraer появился в России. Это один из шести 50-местных реактивных самолетов ERJ145LR, приобретенных авиакомпанией «Комиавиатранс».

Как показывает опыт стран, применявших импортозамещение для развития национальной экономики, необходим баланс между защитой национальных рынков и компаний от экспансии иностранных товаров, с одной стороны, и необходимостью привлечения передовых иностранных технологий и высокотехнологичных товаров – с другой.

Закрытость внутреннего рынка и протекционизм по отношению к национальным компаниям часто приводят к снижению уровня конкурентоспособности за счет консервации отсталости и низкой эффективности промышленности. А ограничение конкуренции, замещение частного спроса государственным для поддержки отдельных отраслей оказывают негативное воздействие на предпринимательскую деятельность за счет формирования стимулов к поиску ренты.

Протекционистские меры по отношению к национальным производителям и рынкам, в том числе ограничения импорта, широко используются не только «догоняющими», но и развитыми странами. Один из получивших широкую известность примеров – принятие в США закона об использовании американских товаров при выполнении государственных заказов.

⁴ Единственная российская компания – «Иркут» – в этом рейтинге занимает 46-е место с общим объемом продаж в 1,91 млрд долл.

Для стимулирования выхода экономики США из кризиса в феврале 2009 г. был принят Закон о восстановлении и реинвестировании американской экономики.

В состав пакета антикризисных мер было включено протекционистское положение «Покупай американское»: при реализации любого проекта строительства, ремонта или технического обслуживания общественного здания или общественных работ, финансируемых за счет средств правительства, необходимо использовать железо, сталь и другие промышленные товары, произведенные только в Соединенных Штатах⁵. Действие закона распространяется на все государственные закупки на всех уровнях: федеральном, отдельных штатов и местном.

Закон вызвал бурные дискуссии, а также возмущение торговых партнеров США, прежде всего Канады. Канадские компании являются частью трансграничных цепочек поставок, обслуживающих инфраструктурные проекты, и в феврале 2010 г., после долгих переговоров, США и Канада договорились об освобождении канадских компаний от этого требования. Позже некоторые преференции получили и другие торговые партнеры США.

Кроме нарушений принципов свободы торговли, требование покупать американские товары увеличивает сложности администрирования и затраты регулирования при осуществлении государственных закупок. Например, Министерство энергетики, один из государственных заказчиков, выпустило 53-страничную книгу, в которой объясняется, что означают требования «Покупай американское».

При этом одна из наиболее серьезных угроз – это возможные ответные действия других стран по защите уже своих внутренних рынков.

По мнению многих экспертов, решение США включить положение «Покупай американское» в свой план восстановления экономики символизирует наступление новой эпохи протекционизма.

⁵ Возможны только три причины для использования неамериканской продукции: 1) недоступность или отсутствие американского товара; 2) ценовая недоступность – использование американского продукта вместо импортного аналога увеличит стоимость всего проекта более чем на 25%; 3) общественная значимость.

Экспортоориентированная политика азиатских стран

Латиноамериканской политике импортозамещения традиционно противопоставляют экспортоориентированную политику развития азиатских стран: в послевоенный период сначала Япония, а затем четыре «азиатских дракона» – Южная Корея, Тайвань, Сингапур и Гонконг – создали современную промышленность и добились высоких темпов роста национальной экономики. В отличие от стран Латинской Америки, им удалось догнать развитые страны (табл. 2).

Таблица 2. Экономические показатели развития стран Латинской Америки и Азии с наибольшим объемом ВВП, 2011–2013 гг.

Страна	ВВП, млн долл.	Численность населения, млн чел.	ВВП на душу населения, долл.	Темпы роста ВВП, %	Доля импорта, % к ВВП	Расходы на исследования и разработки, % к ВВП (2011–2012)
Китай	9240270	1357	6560	7,7	23,8	1,98
Япония	4919563	126,5	46330	1,6	19,0	3,39
Бразилия	2245673	203	11690	2,5	15,0	1,21
Россия	2096777	143	13850	1,3	22,5	1,12
Индия	1876797	1189	1570	6,9	28,4	0,81
Респ. Корея	1304554	48,7	25920	3,0	48,9	4,04
Мексика	1260915	113,7	9940	1,1	32,4	0,43
Индонезия	868346	245,6	3580	5,8	25,7	-
Аргентина	609889	42	14700	2,9	14,8	0,65
Венесуэла	438284	27,6	12550	1,3	24	-
Таиланд	387252	66,7	5340	1,8	70,3	-
Колумбия	378415	45	7590	4,7	20,2	0,17
Малайзия	313159	28,7	10430	4,7	72,4	1,07
Сингапур	297941	4,7	54040	3,9	167,5	2,1
Чили	277199	16,8	15230	4,1	32,9	0,42
Гонконг	274013	7	38420	2,9	228,7	0,75
Перу	202350	29	6270	5,8	24,7	-

Источник: статистика Мирового банка. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>

Япония проводила агрессивную промышленную политику с конца 1940-х гг. Ее ядром было технологическое развитие машиностроения, сталеплавильной, химической и других отраслей тяжелой промышленности. В период наиболее быстрого роста

японской экономики (1950 и 1973 гг.) правительство использовало множество инструментов для достижения быстрой структурной перестройки. Самыми важными из них были банковское финансирование и предоставление кредитов, контроль импорта и защита внутреннего рынка, ограничения на вход и выход фирм на рынок, контроль валютного курса и контролируемый импорт иностранных технологий. Селективная политика продолжалась в Японии, хотя и в других формах, до середины 1990-х гг. Японское правительство не просто концентрировало ресурсы для поддержки отдельных отраслей и приоритетных компаний, оно осуществляло «административное руководство».

«Драконы» во многом следовали примеру Японии, но государственное вмешательство там было еще сильнее. Например, Корея использовала субсидирование и «принуждение» к экспорту. Правительство помогало создавать крупные конгломераты фирм, стимулировало слияния и поглощения отдельных корпораций и контролировало вход и выход фирм.

Вплоть до начала 1980-х гг. и Южная Корея, и Тайвань имели национализированные банки, и предоставление кредитов приоритетным отраслям и компаниям одобрялось правительством.

Государственный сектор экономики Тайваня – один из наиболее масштабных в странах со смешанной экономикой. Он крупнее, чем в Индии или Аргентине, Бразилии и Мексике. В период наиболее быстрого экономического роста (1950–1975 гг.) государственные компании Тайваня создавали 13–14% ВВП и обеспечивали треть инвестиций.

Таким образом, **азиатские страны осуществляли активную дирижистскую политику, которая далеко не соответствовала «свободе рынка». В течение периода быстрого роста азиатские страны придерживались так называемой «стратегической интеграции», т. е. интегрировались с мировой экономикой в том направлении и до той степени, которая была необходимой для поддержки национального экономического роста.**

Например, японская экономика в 1950–1960-е гг. существовала в условиях жесткого контроля над импортом. Вплоть до конца 1970-х гг. доля обрабатывающей промышленности в импорте страны составляла только 2,4% по отношению к ВВП (в странах Западной Европы – в 5–6 раз выше). Что касается открытости

рынков капитала, то японский фондовый рынок жестко регулировался и был полностью изолирован от мировых на протяжении почти всего этого периода. Только правительство и его агентства могли получать и предоставлять иностранные займы. Прямые иностранные инвестиции также контролировались. Иностранным компаниям было запрещено приобретение контрольных пакетов в японских корпорациях.

Сходной была ситуация в Южной Корее. Экономики Бразилии и Мексики были гораздо более открыты по отношению к иностранным инвестициям и международным финансовым рынкам.

Ключевое различие между экономиками связано с их отношением к экспорту – противоположность латиноамериканской «игре на своем поле». Ориентация на экспорт поддерживалась государством – так, в число критериев оценки деятельности входили показатели экспорта и рыночной доли. Фирмы осознавали: чтобы двигаться вперед, получать доступ к иностранным технологиям, лицензиям и пр., они должны работать на экспорт.

Таким образом, **развитие «азиатских драконов» опиралось на жесткую государственную интервенционистскую политику, благодаря которой страны Азии добились больших успехов в индустриализации и создании наукоемких конкурентоспособных отраслей, чем любой другой регион в мире.**

Позже Малайзия, Индонезия, Китай также использовали различные возможности государственных интервенций, что сопровождалось как выдающимися успехами (например, создание конкурентных преимуществ в различных подотраслях промышленности электроники в Корее, Тайване, Малайзии, Китае и Сингапуре), так и дорогостоящими неудачами (например, «народный автомобиль» в Малайзии, производство самолетов в Индонезии) [3, 7].

Даже такие признанные мастера промышленной политики, как Япония, не избежали ошибок. В свое время японское министерство международной торговли и промышленности (МИТИ) противостояло планам автомобилестроителей экспортировать свою продукцию, а также пыталось остановить план компании Honda перейти от производства мотоциклов к автомобилям, так как считало, что Honda, конкурируя на мировом рынке с Toyota, Nissan и Mitsubishi, в итоге навредит интересам страны. Одна-

ко давление государства было проигнорировано руководством компании. Как сказал Соитиро Хонда, основатель компании: «Возможно, я был бы еще более успешен, если бы у нас в стране не было МИТИ».

Приведем историю создания с нуля отрасли, ориентированной на экспорт. Примечательно, что относится она к латиноамериканской стране – Чили [8].

Массовое культивирование лососей началось в 1960-х годах в странах Северной Европы, когда запасы дикого лосося истощились из-за активного вылова, строительства плотин, кислотных дождей и др. Наибольшего расцвета отрасль достигла в Норвегии, защищенные фьорды которой оказались идеальными для искусственной культивации лосося.

В 1980-е годы из-за ужесточения экологических требований по отношению к рыбным фермам в развитых странах европейские компании заинтересовались возможностями экспансии на запад. Одной из наиболее привлекательных территорий была Аляска, но там законодательно запрещено культивирование лосося, так что все лососи Аляски остаются дикими.

Несколько десятилетий назад в акватории Южной Америки вообще и в Чили в частности не было ни одного лосося: они жили только в Северном полушарии.

На юге Чили протяженная береговая линия и мало пахотной земли, и значительная часть населения – бедные рыбаки. Правительство Чили приняло решение использовать природно-географические условия страны для создания отрасли по выращиванию лососей, но многочисленные попытки терпели неудачи до тех пор, пока созданием нового производства не заинтересовались иностранные компании.

Вначале сотрудники государственной Чилийской службы рыболовства прошли обучение в Японии, на острове Хоккайдо. В 1971 г. в двух южных штатах Чили начались полевые испытания. По мере перехода от экспериментальных работ к жизнеспособному производству японские специалисты поставляли технологии, включая систему контроля над заболеваемостью рыб и разработкой питания.

Кроме японских технологий культивирования рыбы, в отрасли были использованы американские и норвежские. Импорт технологий поддерживался иностранными инвестициями.

С 1989 г. в отрасль массово включились частные предприятия, а Япония стала одним из крупнейших импортеров чилийских лососей. Десятки огромных рыбных хозяйств выросли у берегов Патагонии, а общая площадь садков достигала нескольких гектаров акватории.

Промышленность росла с феноменальной скоростью – 25% в год. Численность занятых на лососевых фермах и перерабатывающих заводах достигла 35 тыс. человек, начался строительный бум. Компании продолжали строить все больше и больше рыбных ферм.

Вообще после 1980-х гг. в мире происходило стремительное развитие аквакультуры. Если в 1980 г. «культивированные», выращенные в садках лососи составляли всего 3%, то в 2002 г. – 65%. Самая значительная доля атлантических лососей продается в США, при этом большая часть поступает из Чили.

В 1990 г. чилийские фермы экспортировали лососей в Японию, США и Европу на сумму около 100 млн долл. К 2000 г. экспорт составил 1 млрд долл., а в 2006 г. – 2 млрд долл.

Безудержный рост аквакультуры в Чили вызвал серьезные экологические последствия. В 2007 г. лососевые фермы охватила эпидемия смертельной для рыб вирусной болезни⁶. Заражение, скорее всего, пришло из Норвегии с инфицированной икрой, но массовое распространение было связано с высокой плотностью рыбных ферм и низким уровнем санитарных стандартов. Миллионы рыб погибли, и еще миллионы были уничтожены в попытке предотвратить распространение болезни.

К 2010 г. производство атлантического лосося упало вдвое по сравнению с пиком производства в 2008 г. Более 13000 человек потеряли свои рабочие места, в регионе начался социальный кризис.

Удивительно не наступление кризиса, вернее, настоящей экологической катастрофы, а скорость восстановления чилийской отрасли аквакультуры. В стратегии восстановления важную роль сыграло государство:

- плотность ферм и число хозяйств в регионе были сокращены наполовину, а создание новых запрещено;
- были приняты жесткие стандарты по биобезопасности на фермах и перерабатывающих заводах;
- правительство ввело новые строгие правила для рыбных хозяйств, с более частыми проверками и биологическим мониторингом;
- фермы перешли на выращивание более устойчивых к заболеваниям тихоокеанских лососей.

Сегодня Чили остается одним из крупнейших в мире экспортеров лососей, занимая третье место после Норвегии и Канады.

Пример с чилийским лососем вошел во все учебники для демонстрации «провала рынка»: люди и компании, эксплуатирующие общий ресурс, не имеют стимулов заботиться о его восстановлении. В случае аквакультуры это означает, что рыбободы будут продолжать производить больше и больше рыбы, пока экосистема не разрушится.

Период между 1950 и 1980-ми гг. считается «золотым веком» экономического и промышленного подъема для стран Латинской

⁶ Инфекционная анемия лосося, ISA.

Америки и азиатских «драконов». Но в 1980-е годы процесс экономического роста в странах Латинской Америки остановился, а Юго-Восточной Азии – продолжился. В 1980-е гг. быстро росли не только «драконы», но и другие азиатские страны – с разными политическими системами, экономическими политиками, качеством управления. Например, Китай был социалистической страной, а среди капиталистических были и авторитарные государства (Индонезия), и демократические (Индия). Корея проводила экспортно-ориентированную политику, а Индия – политику импортозамещения. Однако, несмотря на такие существенные различия, у всех азиатских стран, кроме Филиппин, темпы роста в 1980-е годы были выше 4%. В Латинской Америке в это время только Бразилии и Чили удалось достичь 3%-го роста.

В настоящее время появились новые быстроразвивающиеся государства в Азии и Африке, в то время как Япония уже долгие годы находится в зоне низких темпов роста, а развитие «драконов» замедлилось.

Все государства использовали политику импортозамещения, но латиноамериканские страны использовали ее слишком долго, что привело к низкой конкурентоспособности национальной экономики.

С начала 1990-х годов опубликовано множество исследований, которые пытались объяснить факторы успеха стран Азии, часто сравнивая их с неудачами политики в Латинской Америке. При всем разнообразии мнений и оценок, есть **несколько элементов азиатской промышленной политики, которые считаются бесспорными факторами успеха.**

- Все страны использовали политику импортозамещения, но латиноамериканские страны использовали ее слишком долго, что привело к низкой конкурентоспособности национальной экономики.

- Во всех азиатских экономиках правительства способствовали переходу к экономике знаний, повышая качество начального и среднего образования, а также техническое обучение в профессиональном и высшем учебном звеньях.

- Государственные затраты на исследования и разработки также были значительно выше, в том числе благодаря большим доходам от экспорта.

- Наконец, каждая успешная страна и отрасль эффективно использовали открывающиеся «окна возможностей».

Еще одно важное замечание по поводу промышленной политики – это **акцент на слове «политика»**. Это сложное искусство поиска возможностей и компромиссов между текущими и долгосрочными целями, между заинтересованными группами, между странами и правительствами и т. д. Для иллюстрации приведем пример Китая (9).

Правительство Китая с 2009 г. осуществляет кампанию по импортозамещению компьютерных серверов, в которой участвуют государственные и частные фирмы. В настоящее время рынок серверов делят американские компании IBM, Oracle, Hewlett-Packard. Цель китайской политики – сократить зависимость страны от американского серверного оборудования, которое не только очень дорого стоит, но и представляет собой угрозу для информационной безопасности Китая.

В июне 2013 г. Э. Сноуден распространил информацию об американской глобальной системе наблюдения и разведки, в которой участвуют крупные американские ИТ-компании (программа PRISM). На эти новости быстро отреагировала китайская пресса, заявив, что программа PRISM направлена против китайского правительства, финансовой системы, таможни, почты, железных дорог, гражданской авиации, армии и полиции, медицинских и почтовых услуг. До скандала со Сноуденом Китай не предъявлял особых претензий по поводу деятельности ИТ-компаний, а вот США постоянно ограничивали работу китайских ИТ-гигантов на американском рынке по требованиям национальной безопасности.

Китай быстро воспользовался представившейся возможностью обыграть США на этом поле. Народный банк Китая и Министерство финансов обратились к китайским банкам с предложением прекратить использование серверов IBM и заменить их китайскими. Импортозамещение в ИТ-секторе не ограничилось серверами – китайский Национальный центр государственных закупок запретил использовать операционную систему Windows 8. Стоит подчеркнуть, что в Китае уже появились национальные серверы и процессоры, и в будущем Китай сможет использовать собственный Интернет.

За два квартала 2014 гг. произошло значительное сокращение продаж на китайском рынке компаний из США (IBM, Microsoft и Cisco). И хотя в настоящее время мировое технологическое лидерство компании IBM и ее доминирование на китайском рынке серверов безусловно, но рыночная доля ближайшего китайского конкурента – компании Inspur, быстро растет. В августе 2014 г. было объявлено о создании партнерства между IBM и Inspur, в рамках которого новейшие технологии IBM будут применены в китайских серверах.

Китайское правительство использует любые возможности для упрочения позиций своих компаний, в том числе дискриминационную, с точки зрения развитых стран, торговую политику «технологии в обмен на доступ к рынку». Как показывает случай с серверами, иностранные компании являются желанными для Пекина

только в том случае, если их деятельность поддерживает китайское экономическое развитие и они передают технологические инновации китайским компаниям.



В промышленной политике нет универсальных рецептов и готовых решений. Мировая экономика динамична, постоянно возникают новые вызовы и новые варианты ответов на эти вызовы. В целом опыт XX в. показывает, что наиболее успешными оказались страны, правительства которых проводили активную промышленную политику, направленную на изменение структуры экономики, поддержку новых отраслей и создание новых рынков [10].

Литература

1. Ефимов В. С., Ефимов А. В. Промышленная политика и возможности импортозамещения для Сибири и Дальнего Востока // ЭКО. – 2015. – № 2. – С. 14–27.
2. Крюков Я. В. Импортозамещение технологий и оборудования в российской энергетике // ЭКО. – 2015. – С. 30–45.
3. Crespi G., Fernández-Arias E., Stein E. Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation. Development in the Americas (DIA). IDB Flagship Publication, 2014.
4. Lora E. Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It Inter-American Development Bank Working Paper #346, Washington, 2012
5. Годовой отчет компании Embraer за 2013 г. URL: http://www.embraer.com/Documents/Relatorio-Anual/RA13_Ing_Shortened_version.pdf
6. Рейтинг 100 крупнейших компаний в аэрокосмической отрасли. URL: http://www.pwc.co.uk/en_UK/uk/aerospace-defence/assets/2014-aerospace-top-100.pdf
7. Overview from economic growth in the 1990s: learning from a decade of reforms. World Bank, 2005. URL: <http://www1.worldbank.org/prem/lessons1990s>
8. Industrial Policy in Chile. M. R. Agosin, C. L. N. Grau. Inter-American Development Bank, 2010. URL: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/35472108.pdf>
9. Barrett C. E. China's "Server Sinification" Campaign for Import Substitution: Strategy and Snowden (Part 2) // China Brief Volume: 15 Issue: 2. – 2015. – Jan. 23.
10. Manufacturing for Growth. Strategies for Driving Growth and Employment. Published by World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2013.