

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

УДК 338.2(574):001.895

ключевые слова: модели промышленной политики, кластер, стратегия, индустриально-инновационное развитие, проект, бизнес-структуры

А. А. Абишев

ИННОВАЦИОННЫЕ ОРИЕНТИРЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ КАЗАХСТАНА

Отмечается принципиальная важность выбора механизмов разработки и реализации концепции системной промышленной политики в региональном измерении; рассмотрены 3 модели промышленной политики: экспортноориентированная, импортозамещающая и инновационная. Анализируется стратегия форсированного индустриально-инновационного развития Казахстана, подчеркивается уникальность решения проблемы взаимосвязи промышленной политики и саморазвития бизнес-структур.

Промышленная политика — явление в экономике, трактуемое неоднозначно, иногда неоднозначность доходит, как кажется, до неопределенности. При этом разброс мнений, терминов и подходов к определению промышленной политики огромен. И все они будут верны, но при этом неполны, и не универсальны.

Промышленная политика осуществляется в общем русле экономической политики. Поэтому цели и приоритеты промышленной политики вырабатываются на основе общих стратегических ориентиров, направленных на структурные преобразования в экономике и повышение благосостояния общества.

Хотя теоретические и методологические основы промышленной политики у наших ученых остаются одинаковыми, но очевидно, что наши страны имеют собственные особенности в том, что касается конкретных моделей и инструментализации промышленной политики.

В Республике Казахстан словосочетание «промышленная политика» в последние 10 лет, к сожалению, нечасто используемое, в 1990-х гг. оно было более популярно. Примерно такая же ситуация и в России.

Отрицание необходимости государственного регулирования промышленного развития

в наших странах опирается на теоретические основы и практическую сущность либерально-монетаристской модели рыночной экономики. А в этой модели реальный сектор экономики не выделяется в качестве особого объекта.

Те же, кто ратует за государственное регулирование, делают упор в значительной степени на методы прямой государственной поддержки, прямого перераспределения ресурсов и их концентрации на приоритетных направлениях развития реального сектора экономики.

Многочисленные разработки специалистов в 1990-х гг. ориентировали на активную промышленную политику как обязательную и важнейшую составляющую политики экономического роста. Рекомендовался полный ассортимент мер, выработанных всей мировой практикой осуществления промышленной политики. Однако предложения по активизации промышленной политики не были системно реализованы, прежде всего из-за принципиального несоответствия задачам и финансовым возможностям наших стран в то время.

Кроме того, не удалось предложить концепцию эффективной промышленной политики. В ряде случаев такие предложения не соответствовали интересам свободного предпринимательства и создания в стране конкурентной среды.

Промышленная политика не может ограничиваться лишь структурными преобразованиями при всей их актуальности, ведь ее реализация происходит посредством бюджетной, кредитной, налоговой, торговой, научно-технической политики.

Это означает, что задача государственных органов управления как федерального, так и регионального уровня, в промышленной сфере состоит в том, чтобы каждый раз из всего арсе-

нала средств создавать такую комбинацию инструментов, которая отвечала бы сложившимся экономическим условиям, целям тактического и стратегического характера с учетом социально-политических ограничений.

В силу известных причин наиболее слабой стороной как российской, так и казахстанской экономики в плане мировой конкурентоспособности является, как ни странно, регулирующая роль государства. В современных условиях формирование структуры промышленного продукта происходит в регионах, каждый из которых обладает уникальной комбинацией ресурсов и возможностей. Именно поэтому перспективы промышленного развития страны связаны с развитием или саморазвитием регионов. Этим определяется принципиальная важность поиска подходов и механизмов разработки и реализации концепции системной промышленной политики в региональном измерении.

В ходе развития экономической теории сложились определенные стандартные наборы инструментов, использование которых подчинено конкретной цели, приоритетам реализуемой промышленной политики. Данные приоритетные направления проводимой промышленной политики получили название моделей промышленной политики.

Существует три основных модели промышленной политики: экспортоориентированная, импортозамещающая и инновационная.

Так вот, первое реформенное десятилетие началось с апробирования первых двух моделей. Были приняты экспортоориентированная промышленная политика, а затем — программа импортозамещения с отдельными элементами государственного влияния. В эти годы на выбор модели влияли разные факторы, в том числе, наряду с недостатком бюджетных средств, — еще сохраняющаяся психология либерально-монетаристской модели экономических преобразований, отрицавшая активную государственную промышленную политику.

К сожалению, созданная система так и не стала действенным и работающим механизмом содействия экспорту, поскольку не была подкреплена на практике ни финансовыми, ни организационными мерами. Принятая перспективная концепция по мерам косвенного регулирования экспорта товаров в силу различных причин так и не дала существенного эффекта.

Особого внимания заслуживает политика государства по созданию так называемых специальных экономических и индустриальных зон, развернутая с середины 1990-х гг., одной из клю-

чевых целей которой являлось стимулирование экспортоориентированного производства. Их количество и состав непрерывно менялись, и на настоящий момент на территории Республики Казахстан действует 6 специальных экономических зон: «Морпорт Актау», «Астана — новый город», «Парк информационных технологий», «Онтыстик», «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк» и «Бурабай».

Но и здесь цели в полной мере не достигнуты, а деятельность большинства СЭЗ с точки зрения международных стандартов неэффективна. Чаще всего вместо инструмента модернизации экономики и привлечения иностранных инвестиций они выступают средствами скрытого субсидирования отдельных лоббистских группировок и способом накопления капитала.

Неэффективны в целом были также и попытки осуществления импортозамещающей промышленной политики, которые проводились в основном с использованием протекционистских методов защиты внутреннего рынка и отечественного производителя.

По мере того как наступала «эра нефти», правительство все больше становилось озбоченным громадными планами построения промышленности с нуля, благо инвестиционные возможности росли на глазах. Становилось ясно, что паллиативные методы поддержки старых производств не приносят результата — чрезмерно высок износ оборудования, продукция радикально устарела.

В итоге в 2003 г. Казахстан принял Стратегию индустриально-инновационного развития на 2003–2015 гг., которая стала началом перехода Казахстана к третьей модели промышленной политики.

Все это означает, что наши реформы изначально осуществлялись без четко сформулированной единой стратегии промышленной политики и комплексной программы стимулирования развития и повышения эффективности промышленного производства и конкурентоспособности национальных предприятий.

При этом если вначале правительство еще как-то пыталось определиться с промышленной политикой и даже приняло концепцию промышленной политики, в которой определялись ее контуры, то с 2000 г. это словосочетание практически исчезло из официальных документов и докладов официальных лиц.

Ориентация на экспорт, как мы видим, не дала результатов, поскольку продолжает сохраняться преобладание сырья в структуре экспорта, а структура национальной промышлен-

ленности остается однобокой, а следовательно, примитивной. А стагнация в обрабатывающей промышленности привела к ее отставанию от мирового технологического развития, а непрерывный импорт новой техники практически обнуляет эффект от сырьевого экспорта.

Основной проблемой, повлекшей слабость реализации промышленной политики с начала XXI в. стало резкое увеличение нефтяных доходов, которые отвлекли внимание на освоение бюджетных денег, в первую очередь на строительные программы, правительство и страну охватила эйфория от увеличивающегося потока нефтяных денег.

В этих условиях принимались множество программ: программа импортозамещения, программа развития инновационной («новой») экономики, кластерные инициативы, программа «30 корпоративных лидеров» и другие. Они одна за другой выходили на передний план, однако их воплощению мешает бессистемность, с распылением финансов и без проработки вопросов ответственности государственных органов за их реализацию. К тому же все сводилось в основном к использованию отдельных инструментов из широкого арсенала промышленной политики, часто не связанных между собой.

Это обстоятельство усугублялось еще и тем, что с началом «нефтяной эры» в Казахстане перестала развиваться законодательная база по стимулированию промышленной политики, становясь все более фрагментарной. Отсутствовала также сама методология разработки промышленной политики. Наезды в Казахстан дорогих экспертов типа М. Портера один раз в год, конечно же, не могли дать результатов.

В этих условиях возникает вопрос: можно ли принятую Стратегию индустриально-инновационного развития в полной мере отнести к третьей модели промышленной политики, поскольку, как отмечалось выше, в ней речь идет в значительной степени о создании новой инновационной экономики, а не о государственной поддержке действующих предприятий. Возможно, правительство тоже это понимает, и поэтому термин «промышленная политика» не употребляется.

Таким образом, в течение последних 10–15 лет в РК использовались меры стимулирования промышленного роста из арсенала всех моделей реализации промышленной политики (экспортная ориентация, импортозамещение, инновационно ориентированная модель).

Все эти модели объединяет постулат о превалянии институциональных мер. Но пос-

тавленные задачи необходимости ускорения процессов диверсификации экономики обязательно должны быть подкреплены действенными механизмами, промышленная политика — структурной политикой с выработкой задач по секторальному принципу в промышленной сфере и механизмов их реализации. В таком случае, должна проявиться и роль Министерства индустрии и торговли РК (и Комитета промышленности в его составе) как единого органа власти, как органа, обязанного осуществлять координацию процессов разработки и имплементации промышленной политики.

Хотя в соответствии со стратегией форсированного индустриально-инновационного развития определены 7 приоритетных направлений, непонятен ни выбор этих отраслей в качестве приоритетных, ни методология выбора проектов в рамках этих приоритетных отраслей, которые осуществляют Мининдустрии и торговли и региональные органы власти.

Какими критериями руководствуется госкомиссия по отбору проектов и составлению карты размещения производительных сил и схемы пространственного развития, — неизвестно. Очевидно, что если в плановой экономике подход осуществлялся методом от обратного, — первоначальным был план размещения производительных сил, и под него выделялись ресурсы, то сегодня исходят чаще из наличия проектов (вначале составляется база данных проектов), которые затем распределяются равномерно по регионам или утверждаются с учетом принципа равномерного развития регионов.

На наш взгляд, не учитывается при этом еще один важный критерий — существенное мультипликативное воздействие проекта на развитие смежных производств. Сектор или индустриальный проект должен обеспечивать значительный и растущий спрос на продукцию и услуги сопряженных отраслей-поставщиков (сырье, материалы, комплектующие изделия, оборудование, средства коммуникации), на услуги строителей, транспортников, научно-исследовательских и конструкторских организаций. Подъем основного производства и производств, технологически с ним связанных, через увеличение объема зарплаты вызывает сопутствующий спрос в отраслях, работающих на личные и общественные непроизводительные текущее потребление и накопление. При этом речь идет не только о простом увеличении занятости в регионе, но — главным образом — о качественном увеличении занятости, то есть о том, чтобы проект способствовал росту наиболее квалифицированной рабочей силы.

Вместе с тем надо признать, что в целом проектный подход к построению промышленной политики, очевидно, правилен. Чем уже временной горизонт, который берется во внимание, чем сильнее степень детализации политики, тем в большей мере необходимо конкретизировать принципы промышленной политики как в отраслевом, так и в территориальном измерении. Такая конкретизация создает возможность проведения целенаправленных системных институциональных и организационных преобразований.

В целом правилен также критерий принадлежности к приоритетной отрасли. На этапе оживления промышленности ставится задача активизации промышленной политики, в том числе постепенное развертывание маневра ресурсами для поддержки приоритетных отраслей и видов производств. В связи с этим возникает вопрос определения приоритетов, выбора направленности действий по стимулированию промышленности.

Создание карт размещения производственных объектов и схемы пространственного развития, то есть отраслевая и территориальная привязка проектов, вызваны необходимостью решения задачи последовательной трансформации концептуальной идеи до конкретных исполнителей — организаций и должностных лиц. Следует подчеркнуть, что такая трансформация в рыночных условиях предполагает создание новых общественных процедур, оформляющих добровольность в политике, позволяющих придти к некоему балансу интересов.

Но недостатком нынешней промышленной политики является то, что она направлена главным образом на создание новой индустриальной базы. Вновь неохваченными оказываются старый промышленный сектор, который продолжает переживать тяжелые времена и несмотря на определенные вливания со стороны государства так и не реанимировался и продолжает влачить жалкое существование. Возможно, в какой-то степени это и верно, ведь сегодня от большинства из предприятий остались лишь старые названия, технологическая отсталость и низкий уровень качества и конкурентоспособности, полный износ оборудования, которые практически делают бессмысленной задачу реанимации. Поэтому значительно легче создать новые, с нуля и с чистого листа, предприятия. Однако не следует забывать, что есть ведь и ряд уникальных предприятий, с приемлемым технологическим уровнем.

Поэтому, на наш взгляд, в республике должна быть выработана промышленная политика,

которая наряду с индустриально-инновационным развитием в виде усиления доли инновационных предприятий в 7 приоритетных отраслях, должна в качестве приоритетных направлений охватывать и такие виды деятельности, как:

- реструктуризация отдельных предприятий действующего (не вновь созданного) сектора;

- формирование рынка сбыта выпускаемой промышленной продукции;

- формирование конкурентной среды, повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции;

- создание условий для формирования системы государственного регулирования деятельности промышленного комплекса, восстановление управляемости госсобственности, государственное участие в создании корпоративных структур;

- формирование новых экономических и технологических связей предприятий различных отраслей и хозяйственных структур;

- увеличение кредитования промышленного сектора и оживление инвестиционной деятельности;

- сохранение и развитие научно-производственного, инновационного потенциала промышленности;

- государственную поддержку экспортного сектора (кредитование, субсидирование, налоговые и др. льготы).

- наращивание производства в отраслях с быстрым оборотом капитала и высокой бюджетной эффективностью, обеспечивающих, в первую очередь, товарное наполнение потребительского рынка;

- поддержка наукоемких отраслей и высоких технологий, отраслей с высокой степенью обработки, в том числе на базе развития кооперационных связей с иностранными компаниями;

- производство конкурентоспособной машиностроительной продукции как основы технической реконструкции экономики;

- поддержка отраслей, характеризующихся техническим отставанием на данном этапе, но функционирующие которых остается целесообразным в связи с их ориентацией на производство для других отраслей, поставкой продукции на региональный и внутренний рынок;

- концентрация капитала с целью создания структур, основанных на принципах самофинансирования, саморегуляции и саморазвития.

Мы понимаем, что в развитии традиционной индустриальной базы существует масса

проблем, где основная — чрезвычайно высокий износ производственной базы. Неудовлетворительное состояние основного производственного капитала, в силу морального и физического устаревания которого отечественная промышленность лишилась значительной части своей материально-производственной базы, накладывает серьезные ограничения на осуществление реконструкции и рост промышленного производства в ближайшие годы.

Но и у инновационной модели есть свои недостатки, такие как необходимость расходования огромных денежных средств на развитие инновационной инфраструктуры и обновление производственного аппарата промышленности; неизбежно высокая роль государства в экономике страны, применяющего во многом не рыночные методы стимулирования инновационного развития производства; необходимость большого количества высококвалифицированных кадров, а следовательно, — проблема их эффективной подготовки и переподготовки.

Кроме того, сегодня инновационная модель, направленная на создание передовой части промышленности с чистого листа, усугубляется глубоким экономическим кризисом, обнищанием населения, отсутствием финансовых средств у предприятий, значительным износом производственного аппарата.

В самом начале реализации СИИР правительством предприняло попытки задействовать механизмы территориального саморазвития. Но отсутствие научных основ проведения промышленной политики, отсутствие методологического инструментария у Правительства привело к тому, что простая пересадка методов кластерной организации территориально-промышленных комплексов ничего не дала, поскольку к этому времени у государства не было достаточно средств для развертывания масштабной работы по новой индустриализации. В результате модную идею превратили в очередную кампанию по быстрому формированию кластеров на бумаге. Кластеры создали, собрав в них те же старые часто простаивающие полуразрушенные предприятия, пообещав им государственные вливания.

Такая кластеризация больше походила на умеренно-радикальный вариант перехода к индустриализации страны. Но модель была бумажная, отсутствие механизмов организационной и финансовой поддержки, недостаток конкурентных проектов быстро привели к тому, что на сегодня слово кластер стало едва ли не ругательным, также как и импортозамещение.

Во второй половине второго этапа реализации Стратегии индустриально-инновационного развития в 2006–2010 гг. резко возросли бюджетные средства, стоимость нефти резко росла на глазах, а остатки предприятий советского периода окончательно либо закрылись, либо реструктурировались самостоятельно. Правительство окончательно перешло к идее создания новой экономики на инновационной основе. Но поскольку кластеры уже не вызвали энтузиазма, правительство быстро придумало новый идеологический лозунг-штамп, назвав его «30 корпоративных лидеров, или программа прорывных проектов».

В течение 2007–2008 гг. в соответствии с ней началась реализация отдельных проектов. Но в самый разгар ее реализации подоспел мировой экономический кризис.

Поскольку кризис привел к выводу, что и опираться на сырьевую экономику дальше нельзя, в 2009 г. встал вопрос о том, что формирование новой индустрии на инновационной основе нужно форсировать. Так вместо СИИР возникла СФИИР — стратегия форсированного индустриально-инновационного развития Казахстана.

В ее основу был положен инструментарий составления карт размещения объектов и схемы пространственного экономического развития — это своеобразные планы размещения производительных сил, известные нам с советского периода. С этого времени правительство решило перейти на глубоко эшелонированный путь создания новой экономики, основанный только на новейших западных технологиях.

Для этого был брошен клич по сбору инвестиционных проектов, которые рассматривает специально созданная госкомиссия и отбирает по определенным критериям (ориентация на внутреннее потребление и развитие внутреннего спроса, экспортная ориентация, то есть конкурентоспособность и повышение занятости). В состав этих проектов автоматически вошли и прорывные проекты в рамках программы «30 корпоративных лидеров».

Планируется, что с 2010 г. начнется пятилетняя форсированной индустриализации, и начнется активная фаза реализации прорывных проектов.

Таковые концептуальные ориентиры казахстанской промышленной политики. Как видно, есть определенные отличия этой модели от российской модели промышленной политики. Стимулы саморазвития для вновь открывающихся предприятий обрабатывающей отрасли

в рамках казахстанской стратегии созданы достаточно серьезные. Большинство проектов финансируется в рамках совместного финансирования с Банком развития на весьма льготных кредитных условиях. Правительство надеется, что проведенное снижение налогов (снижение НДС и корпоративного подоходного налога), а также размещение многих проектов в специальных экономических зонах даст еще большие стимулы к саморазвитию новых бизнес-структур и позволит создать новую инновационную экономику.

Представляется, что обсуждение этих и других вопросов, связанных с реализацией промышленной политики, чрезвычайно актуально как для казахстанских, так и российских ученых. Интересно еще раз внимательно посмотреть на зарубежные национальные модели промышленной политики, например, модель последовательного развития секторов промышленности (Япония, Южная Корея), холдинговую,

финансово-промышленную модели, «открытую» модель стран Латинской Америки и др. Также важным представляется сравнительный анализ их инструментальных методов стимулирования промышленной политики.

Еще более интересна и уникальна постановка проблемы взаимосвязи промышленной политики и саморазвития бизнес-структур: какие теоретические и практические задачи саморазвития бизнес-структур должны быть ключевыми, если мы хотим получить саморазвивающуюся промышленную политику, какие признаки саморазвития должны быть у такой структуры, какова должна быть логико-процессная модель механизма взаимодействия бизнес-структур с последующим воздействием на саморазвитие теории и отрасли, какие изменения нужно генерировать в этом случае? Эти и другие вопросы требуют серьезного теоретического и методического изучения.