

УДК 338.4

ОТРАСЛЕВАЯ ПОЛИТИКА: КЛАССИФИКАЦИЯ, ЦЕЛИ И ИНСТРУМЕНТЫ

канд. экон. наук, доц. А.М. ФИЛИПЦОВ

(Белорусская государственная сельскохозяйственная академия, Горки)

Рассмотрена отраслевая политика, представляющая собой воздействие государства на отраслевую структуру экономики, проанализированы разновидности данной политики, ее цели, а также охарактеризованы основные инструменты ее реализации. Исследуется классификация отраслевой политики, анализируются ее цели, задачи и инструменты реализации. В качестве направлений реализации отраслевой политики рассматриваются инновационная, конкурентная, инвестиционная, воспроизводственная, кластерная и селективная отраслевая политики. Целью отраслевой политики должно являться экономическое развитие страны, а критерием успешности политики – повышение конкурентоспособности национальных отраслей на внутреннем и внешнем рынках. Региональное развитие, экономическая безопасность, социальная стабильность признаются, но лишь в качестве составляющих генеральной цели и лишь в той мере, в какой они способствуют экономическому развитию страны в целом.

Исследования политики развития национальной экономики на основе выделения приоритетных отраслей достаточно распространены, но чаще всего определяются термином «промышленная политика», и включают, помимо отраслевой составляющей, технологические и иные аспекты.

Следует признать, что любая экономическая политика всегда является одновременно отраслевой политикой, так как фактически во всех действиях государственных органов прослеживается разный подход к предприятиям различных отраслей деятельности. Таким образом, речь может идти о том, чтобы «проводить различие между разумными и контрпродуктивными вариантами промышленной политики, а также освещать ее разнообразные эффекты и ее обоснование» [1, с. 32]. Вместе с тем существует множество вариантов проведения отраслевой политики, причем различные исследователи по-разному относятся к тому или иному варианту. Некоторые считают, что более широкая направленность политики позволит сократить издержки возможных ошибок, другие указывают на необходимость узконаправленных мероприятий. Существует множество классификаций промышленной политики, например, подробный обзор приводится в [2]. Рассмотрев исключительно отраслевой аспект данной политики, приведем ее упрощенную классификацию (рис. 1).

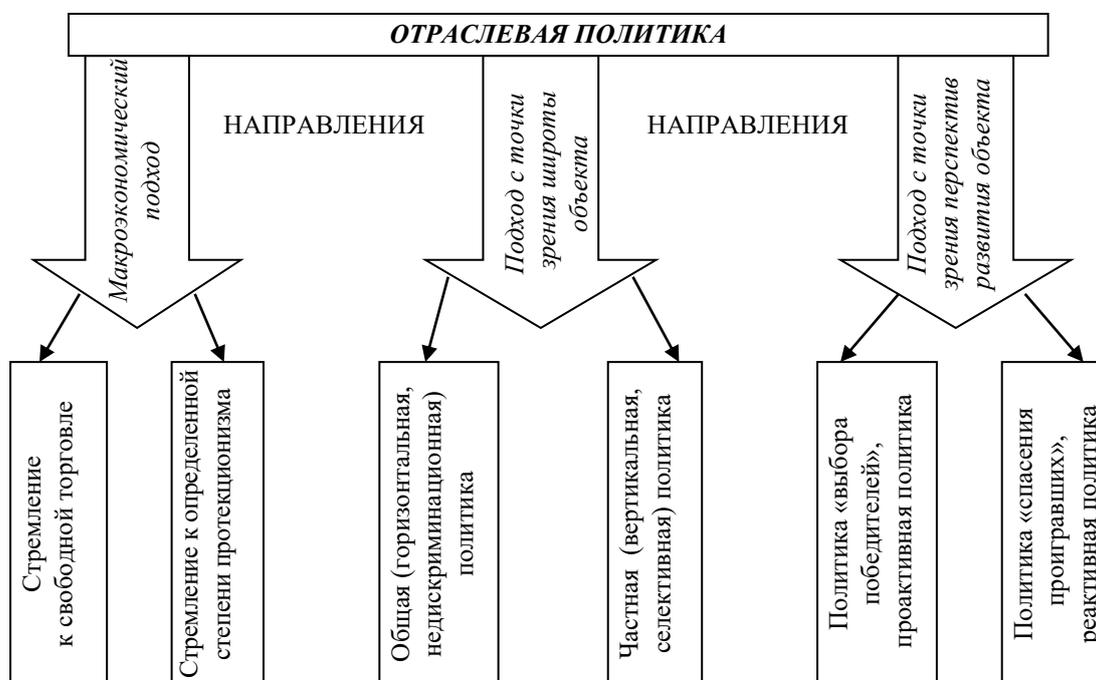


Рис. 1. Направления отраслевой политики, инструменты ее реализации

В самом глобальном варианте отраслевая политика сводится к выбору между свободной торговлей и протекционизмом. Этот выбор может рассматриваться как средство для достижения активного сальдо

платежного баланса по текущим операциям, когда в рамках проведения промышленной политики формируется отраслевая структура национального хозяйства, вырабатывается соответствующая инвестиционная и кредитно-денежная политика, внешнеторговая стратегия [3, с. 10].

С точки зрения того, насколько широко или узко направлены мероприятия политики – на всю экономику или на ее сферу, или на отдельную отрасль, на отдельное предприятие, выделяют соответственно и варианты промышленной (отраслевой, структурной) политики. Политика может быть общей, или общесистемной, например, конкурентная (антимонопольная) политика, региональная политика, и частной, например, меры по стимулированию эффективности и внедрению новых технологий. Кроме того, политика может быть более узко направлена на избирательную интервенцию в отдельных отраслях экономики или на поддержку отдельных проектов и фирм. Это селективная политика, которая выступает как целенаправленное влияние на отдельные группы субъектов рынка (на предприятия, отдельные виды производства или сопутствующей деятельности, на целые отрасли либо регионы) и «имеет преимущественно микроэкономическую природу» [4, с. 57 – 83].

Большинством авторов отмечается, что горизонтальная промышленная политика меньше искажает распределение ресурсов рынком, но более дорогостоящая и не решает острых проблем отдельных отраслей, вместе с тем вертикальная политика имеет больший риск ошибок и злоупотреблений. Предпочтения же какому-либо из вариантов отдаются различными исследователями неодинаково.

С точки зрения того, направлена ли политика на поддержку слабых отраслей и предприятий, находящихся в кризисе («отраслей на закате»), либо на дальнейшее развитие сильных в данный момент или перспективных (сильных в будущем) отраслей, ее можно разделить на два варианта. Называются они различными авторами по-разному (проактивная, реактивная и т.д.).

Цели, задачи и инструменты отраслевой (промышленной) политики можно разделить в зависимости от самого определения данной политики, а также в зависимости от фундаментальных концепций экономического роста и развития, которые принимаются в качестве предпосылок при разработке теории отраслевой политики. Протекционизм или свободная торговля, либеральный или дирижистский подход к управлению экономикой, признание большей или меньшей роли НТП в качестве источника экономического роста страны (с вариантами отечественных или заимствованных технологий) – предпочтение того или иного подхода влияет и на обоснование отраслевой политики. Следует отметить, что многие авторы, исследующие отраслевую (промышленную) политику, недостаточно четко выделяют методологические основы собственных исследований, и судить о них можно лишь на основе анализа выводов, формулируемых авторами. По всей видимости, сторонники либеральной концепции экономики будут отдавать предпочтение общим, неизбирательным мероприятиям отраслевой политики, а сторонники дирижистской концепции – селективным мероприятиям. Ориентация исследователей на социальные проблемы в большинстве случаев приводит к обоснованию необходимости политики «спасения проигравших», а ориентация на конкурентоспособность экономики – к обоснованию политики «выбора победителей», и т.д.

В проанализированной нами литературе отсутствует единство классификации, и в целом, единство понимания целей, задач и инструментов отраслевой (промышленной) политики. Так, отдельное понятие может называться целью проведения политики, а может задачей или инструментом. Одним автором какое-либо направление политики может характеризоваться как инструмент достижения определенной цели (задачи), а другим автором разделение на цели и инструменты политики может быть прямо противоположным. Вследствие этого, далее приведены мнения различных авторов по поводу целей, задач и инструментов отраслевой (промышленной) политики, а затем сформулирована собственная система соотношения указанных понятий.

В последние десятилетия советской экономической политики структурная политика в целом была нацелена на успешное развитие отраслей, обеспечивающих НТП, техническую реконструкцию народного хозяйства с использованием современных достижений науки и техники; усиление социальной ориентированности экономики; оптимальное соотношение фондов потребления и накопления; улучшение пропорций между производством средств производства и предметов потребления, отраслями АПК. При этом предполагалось концентрировать капиталовложения прежде всего на «реализации важнейших общегосударственных программ – продовольственной, развития производства товаров и услуг, развития материально-технической базы АПК, социально-культурного и жилищно-коммунального строительства» [5, с. 337]. Внутри машиностроительных отраслей отдавался приоритет развитию станкостроения, вычислительной техники, приборостроения, электронной техники. Как видим, содержание структурной политики было разноплановым и включало как отраслевую составляющую, так и более широко – научно-техническую и социальную политику.

В современных условиях в качестве целей промышленной политики прежде всего ставятся:

- создание технологически современной, конкурентоспособной промышленности на основе широкой модернизации производственных факторов в основных отраслях [6, с. 5 – 6];
- повышение эффективности и конкурентоспособности промышленности на внешнем и внутреннем рынках [7, с. 169];
- создание условий для экономического роста путем целенаправленной структурной перестройки промышленности [8, с. 32 – 33];
- оптимизация структуры экономики по видам экономической деятельности [9, с. 20 – 21];

- поощрение инвестиций, стимулирование экономического роста и технологической оснащённости отдельных отраслей промышленности [10, с. 475].

Перечень возможных задач промышленной политики весьма многообразен [2, с. 8 – 9; 8, с. 32 – 33; 9, с. 20 – 21; 11, с. 253; 12, с. 83; 13]:

- *макроэкономические задачи* – преодоление структурной безработицы; компенсация цикла или улучшение конъюнктуры и равновесия платёжного баланса;

- *структурные задачи* – снижение доли промежуточного потребления в валовом выпуске товаров и услуг; повышение удельного веса отраслей, производящих конечную продукцию, при снижении производства первичного передела; увеличение удельного веса инновационной составляющей в структуре валового накопления;

- *внешнеторговые задачи* – активизация внешнеэкономической деятельности и предпринимательства, особенно в научно-технической сфере»;

- *инвестиционные задачи* – увеличение доли инвестиций в ВВП; влияние на сумму капиталовложений и направление капиталовложений на определённые отрасли или сферы деятельности; концентрирование финансовых средств и привлечение инвесторов для развития стратегических отраслей;

- *задачи, связанные с повышением конкурентоспособности* – повышение производительности и конкурентоспособности экономики предприятия, региона или страны; селективная реструктуризация производства в отраслях промышленности с целью увеличения выпуска конкурентоспособной продукции;

- *задачи технологического развития* – развитие высокотехнологичных наукоемких производств, конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынках; развитие производств 5-го и 6-го технологических укладов; укрепление отраслей с передовой технологией и способствование возникновению новых предприятий, использующих наиболее передовую технологию; опережающее развитие отраслей, определяющих НТП; снижение риска вложений средств для частных предпринимателей, которые могут разрабатывать и выпускать высокотехнологичную продукцию;

- *задачи технологического выравнивания* – преодоление технологической «многоукладности»;

- *задачи, связанные с регулированием внешних эффектов* – сосредоточение ресурсов на отраслях, оказывающих мультиплицирующий эффект на сопряженные отрасли и экономику в целом;

- *задачи региональной политики* – сокращение межтерриториальных диспропорций;

- *задачи институционального развития* – усиление экономической конкуренции, снижение доли государственного сектора, монополизация экономики, опережающее развитие малого и среднего бизнеса, венчурного предпринимательства;

- *задачи, связанные с укреплением национальной безопасности.*

Инструменты отраслевой (промышленной) политики, перечисляемые различными исследователями, многообразны, и включают в себя практически все инструменты экономической политики.

На рисунке 2 показано авторское понимание целей, задач и направлений (инструментов) отраслевой политики. Целью отраслевой политики должно являться экономическое развитие страны, а критерием успешности политики – повышение конкурентоспособности национальных отраслей на внутреннем и внешнем рынках. Иные цели, например: региональное развитие, экономическая безопасность, социальная стабильность, признаются, но лишь в качестве составляющих генеральной цели и лишь в той мере, в какой они способствуют экономическому развитию страны в целом. Поступаться конкурентоспособностью экономики для достижения иных приоритетов нецелесообразно, так как именно успешное развитие экономики даёт средства, необходимые для достижения этих «неэкономических» целей.

В качестве основных направлений реализации отраслевой (промышленной) политики, или общих инструментов достижения ее целей, выделяются инновационная, конкурентная, инвестиционная, воспроизводственная, кластерная и селективная отраслевая политики. Отметим, что некоторые авторы называют указанные виды политики не инструментами, а разновидностями самой политики [14, с. 86]. Приведенный перечень направлений политики не является исчерпывающим, он лишь показывает систему, в рамках которой формируется отраслевая политика.

Задачей *инновационной политики* является усиление инновационной активности в целом, и более узко – технологическое развитие страны. В аспекте технологического развития следует выделить два момента. Во-первых, признается целесообразным государственное содействие развитию наукоемких отраслей как содействующих НТП, технологически продвинутых отраслей (для Беларуси – производств 5-го и 6-го технологических укладов, отраслей «новой экономики») для создания технологически современной, конкурентоспособной экономики. Во-вторых, следует стремиться к созданию технологически однородной экономики, для чего необходимо «подтягивать» отстающие в технологическом плане отрасли. Важность технологической однородности экономики исследуется в теории «многоуровневой экономики». Однако стремление к однородности не должно противоречить первой задаче – развитию технологически продвинутых отраслей. В условиях ограниченности ресурсов необходимо выделять осуществимые к исполнению проекты модернизации отстающих отраслей и содействовать ликвидации в стране отраслей, попытки технологического развития которых бесперспективны. Государственные усилия должны направ-

ляться на техническую реконструкцию народного хозяйства с использованием современных достижений науки и техники, процессы механизации, автоматизации и роботизации экономики.

Конкурентная политика имеет двоякую сущность. С одной стороны, ее задачей является усиление конкуренции на внутреннем рынке. С другой стороны, для отраслей, ориентированных преимущественно на внешний рынок, целесообразны корпоративная политика, ставящая перед собой задачу усиления концентрации производства, создания крупных субъектов, способных конкурировать на мировой арене и, в том числе, использовать для этого рыночную (монопольную) власть, вытекающую из крупного размера субъекта. Если положительный эффект от рыночной власти на внешних рынках перекрывает отрицательный эффект от монополизма в данных отраслях на внутреннем рынке, антимонопольная политика (содействующая конкуренции) должна претворяться в корпоративную политику (содействующую слияниям фирм и концентрации производства).

Двоякой является также *селективная отраслевая политика*. Содействие успешному функционированию и дальнейшему развитию конкурентоспособных на данный момент отраслей является первой ее составляющей – наличие абсолютных и (или) сравнительных преимуществ в той или иной отрасли национальной экономики необходимо использовать. Кроме того, успешные в современности отрасли являются источником благосостояния страны. Однако конкурентоспособность отраслей не является статичной и всегда следует помнить о важности стратегического планирования развития отраслей. Также правительству страны может казаться недостаточно эффективной сложившаяся специализация экономики страны. Выделение и развитие перспективных отраслей (с точки зрения концепции «молодой отрасли») является второй составляющей селективной отраслевой политики. Главная проблема при этом – обоснование выделения тех или иных отраслей в качестве приоритетных. Теоретически, приоритетными могут стать, во-первых, отрасли, создающие положительные внешние эффекты для экономики страны базирования, а во-вторых, отрасли с относительно высоким уровнем добавленной стоимости и отрасли, стоящие на высоких ступенях производственной цепочки.

Задачей *инвестиционной политики* является содействие усилению общей инвестиционной активности, и в том числе увеличению инвестиций в приоритетных отраслях.

Воспроизводственная политика должна учитывать необходимость оптимизации пропорций потребления и накопления, I и II сфер экономики, а также снижение производства первичного передела и доли промежуточного потребления в валовом выпуске (в этом видна аналогия с необходимостью развития отраслей, стоящих на высоких ступенях производственной цепочки).

Наконец, *кластерная политика* является инструментом отраслевой политики в том смысле, что предполагает целесообразность развития не отдельных отраслей и производств, а комплексов (кластеров) сопутствующих и поддерживающих друг друга отраслей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шпэт, Л. Промышленная политика – соблазн, перед которым невозможно устоять (возражения против целомудрия теории) / Л. Шпэт // *Politekonom*. – 1996. – № 4. – С. 32 – 34.
2. Соле Парельяда, Ф. Промышленная политика: практ. пособие / Ф. Соле Парельяда, М.В. Мишкевич; под ред. М.В. Мишкевича; пер. с исп. Х.-К.Л. Попка. – Минск: БГЭУ, 2000. – 94 с.
3. Бойко, И.В. Государство и рынок в структурной политике Японии и США / И.В. Бойко. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1993. – 136 с.
4. Кириченко, В. Рыночная трансформация экономики: теория и опыт (спецкурс). Тема 4. Реальный сектор трансформируемой экономики: проблемы динамики и структурных сдвигов / В. Кириченко // *Российский экономический журнал*. – 2001. – № 4. – С. 57 – 83.
5. Золотогоров, В.Г. Экономический словарь / В.Г. Золотогоров, Г.Ф. Кузнецова, М.Ю. Паслок. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск: Наука и техника, 1990. – 415 с.
6. Дубенецкий, Я.Н. Активная промышленная политика: безотлагательная необходимость / Я.Н. Дубенецкий // *Проблемы прогнозирования*. – 2003. – № 1. – С. 3 – 17.
7. Дадалко, В.А. Реформирование экономики Республики Беларусь: В 5 ч. Ч. IV / В.А. Дадалко. – Минск: Армита – Маркетинг, Менеджмент, 1997. – 450 с.
8. Гончаров, Ю. О формировании промышленной политики / Ю. Гончаров, Ю. Долгоруков, А. Бондаренко // *Экономика Украины*. – 1999. – № 3. – С. 31 – 36.
9. Кваснюк, Б. Структурная перестройка экономики и ее ресурсы / Б. Кваснюк // *Экономика Украины*. – 2003. – № 11. – С. 18 – 20.
10. Белорусская экономика на перепутье / К. Гайдук [и др.] // *Экономический вестник*. – 2003. – Вып. 3, № 3. – С. 460 – 487.
11. Лукинов, И.И. Эволюция экономических систем / И.И. Лукинов. – М.: Экономика, 2002. – 567 с.
12. Нехорошева, Л.Н. Научно-техническое развитие и рынок / Л.Н. Нехорошева. – Минск: БГЭУ, 1996. – 212 с.
13. Барковская, О.П. Сущность промышленной политики и концептуальные подходы к ее формированию / О.П. Барковская // *Веснік БДЭУ*. – 2006. – № 1. – С. 71 – 76.
14. Барабанов, М. Годы без промышленной политики (особенности российской переходной экономики) / М. Барабанов // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2000. – № 5. – С. 84 – 90.

Поступила 17.04.2007