

Предложения по дальнейшей политике индустриализации в РК

Ануар Буранбаев

Партнер Центра исследований и консалтинга



Фото hyundai.ru

Экономическая сложность как индикатор индустриализации

Устойчивая и конкурентоспособная экономика, способная конкурировать на базе инноваций требует определенного уровня экономической сложности. Экономическая сложность страны является как отражением ее текущей конкурентоспособности, так и определяет потенциал ее будущей конкурентоспособности. Для измерения экономической сложности используется «Индекс экономической сложности (ЕСИ)» - целостная мера для производственных характеристик больших экономических систем,

применимая и для целых стран. Индекс экономической сложности отражает знания и компетенции, накопленные населением страны и сетями, которые они формируют, и структуру экономики страны. В таблице ниже приведены страны-лидеры по уровню экономической сложности выпускаемой продукции, сравнение их позиций в глобальных рейтингах инноваций и конкурентоспособности на 2014 год и уровень урбанизации. Для полноты картины также добавлены наши партнеры по ЕАЭС.

Таблица 1. Топ-10 стран и страны ЕАЭС по Индексу экономической сложности и отдельным глобальным рейтингам за 2014 год

Страна	ЕСІ	ГП Глобальный индекс инноваций	GCI Глобальный индекс конкуренто- способности	I&S (субиндекс GCI)	Урбанизация
Япония	2,25	21	6	2	93%
Швейцария	2,10	1	1	1	73,8%
Германия	2,05	13	5	4	75,1%
Швеция	1,89	3	10	7	85,7%
США	1,80	6	3	5	81,4%
Южная Корея	1,74	16	26	22	82,4
Финляндия	1,74	4	4	3	84,1%
Сингапур	1,73	7	2	11	100%
Чехия	1,70	26	37	36	73%
Австрия	1,65	20	21	14	65,9%

Страна	ЕСI	ГП Глобальный индекс инноваций	GCI Глобальный индекс конкуренто- способности	I&S (субиндекс GCI)	Урбанизация
Россия	0,98	49	53	75	73,9%
Белоруссия	0,86	58	na	na	76,3%
Казахстан	0,34	79	50	89	53,3%

Реалии политики индустриализации в Казахстане

Процесс увеличения экономической сложности неразрывно связан с индустриализацией и урбанизацией. Казахстан находится в начале процесса индустриализации, завершена первая и идет второй год второй пятилетки индустриализации. При принятии дальнейших решений и оценках необходимо иметь в виду, что успешные истории индустриализации занимают от 30 до 40 лет и могут сопровождаться кризисами и провалами. Задача государства – обеспечить устойчивость процесса индустриализации через проведение соответствующих политик и последовательность в проведении индустриализации.

Декларируемая индустриальная политика Республики Казахстан соответствует мировому опыту, применяемому для проведения успешной индустриализации. Она учитывает, как текущее состояние и сложность экономики страны, так и действующие глобальные тренды, например, наступление четвертой промышленной революции. Важно понимать, что индустриализация не является самоцелью, это инструмент для построения устойчивой экономики, обеспечивающий достойный уровень доходов для граждан.

Казахстан создал все предпосылки для успешного использования горизонтального подхода при проведении индустриализации. Созданная в

течении первой пятилетки законодательная база и система институтов развития при правильной настройке и поддержке ресурсами могут значительно повысить общую инвестиционную привлекательность обрабатывающего сектора и обеспечить успех в долгосрочном периоде.

Однако для страны, находящейся на этапе, движимом факторами, Казахстан по-прежнему недостаточно использует возможности вертикального подхода для создания и развития новых отраслей в обрабатывающей промышленности. Более решительная поддержка государством инвестиций в приоритеты, включая создание новых и развитие существующих отраслей в партнерстве с частным сектором, может форсировать структурную перестройку промышленности и способствовать созданию национальной буржуазии в обрабатывающих секторах.

К настоящему моменту несколько вопросов требуют особого внимания для поддержки процесса индустриализации.

Первое, концентрация внимания на реальных приоритетах. Бизнес общество получает нечеткие сигналы о приоритетах государства в экономике. Несмотря на принятие программ по промышленной политике и урбанистическому развитию, месседжи и внимание государства не поддерживают эти тезисы. Усиленное общественное внимание аграрному сектору, масштаб финансовой поддержки села, вопросы инфраструктурного строительства и энергетики показывают бизнесу реальные приоритеты государства.

Кроме того, вопросы регулирования и поддержки обрабатывающей промышленности размылись на центральном уровне управления. На сегодняшний день этим занимается Комитет индустриального развития и промышленной безопасности, который по функционалу является исполнительным органом. На уровне Министерства по инвестициям и развитию отсутствует подразделение, занимающееся стратегиями и политиками в отношении обрабатывающей промышленности. Созданная в соответствии с ГПИИР 2015-2019 Комиссия по промышленному развитию так и не начала системной работы. Для примера агросектор, дающий менее 5% в ВВП, имеет собственное Министерство и экосистему поддержки, а

обрабатывающая промышленность, дающая более 10% в ВВП, представлена гораздо более слабо на центральном уровне и в бюджетных расходах.

Второе, вопрос финансирования индустриальной политики – ключевой для ее успешной реализации. Международный опыт показывает, что самые лучшие политики без должного финансирования обречены на провал. С учетом недостаточной экономической сложности Казахстана ресурсы, мобилизуемые как для горизонтальной, так и для вертикальной поддержки недостаточны.

При находящейся в стагнации финансовой системе, институты развития должны обладать значительными ресурсами для обеспечения потребностей индустриализации. Несмотря на всю критику этого подхода в настоящий момент, связанную с истощением государственных ресурсов, наивно ожидать роста коммерческого кредитования обрабатывающей промышленности со стороны казахстанских коммерческих финансовых институтов в среднесрочной перспективе на рыночных принципах. С учетом недостаточной нормы сбережений к ВВП и их привязки к иностранной валюте, коммерческие банки не могут обеспечить достаточный объем ликвидности в национальной валюте по ценам и срокам, приемлемым для промышленных проектов, без поддержки государства. Анализ государственных расходов с 2005 по 2015 год показывает, что, несмотря на осознание необходимости индустриализации и принятие идеологии по ее проведению, на уровне распределения государственных ресурсов обрабатывающая промышленность не является приоритетом. Структура расходов на экономический сектор остается более или менее стабильной на протяжении всего периода с 2005 по 2015 год. В целом, анализ государственных расходов на экономику позволяет сделать следующие выводы:

- Расходование ресурсов показывает реальные приоритеты субъекта. Несмотря на декларируемые лозунги и цели по индустриализации страны, с точки зрения расходов государственного бюджета индустриализация не является приоритетом. Так, суммарные расходы в период с 2005 по 2015 годы по статье «Промышленность, архитектурная и строительная деятельность» составили всего лишь

около 0,6% от республиканского бюджета, тогда как расходы на «Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения» - 4,4%; «Топливо-энергетический комплекс и недропользование» - 1,72%; «Транспорт и коммуникации» - 8,26%; «Жилищно-коммунальное хозяйство» - 6,84%; «Культура, спорт, туризм и информационное пространство» - 3,97%.

- Даже в период реализации ГПФИИР 2010-2014 государственные расходы на промышленность были ниже расходов на сельское хозяйство - в 8,9 раз; на ТЭК - в 3,7 раз; на транспорт и коммуникации - в 15,8 раз; на ЖКХ - в 14,2 раза; на культуру, спорт и туризм - в 7,8 раз.
- Основным реципиентом всех государственных расходов на экономику является инфраструктура и сельское хозяйство.
- За период 2008-2015 годов более 40% всех целевых трансфертов пришлось на финансовый сектор. С 2009 по 2015 годы более половины ресурсов, выделенных целевыми трансфертами из НФ и привлеченных из пенсионной системы на промышленность, была направлена на выкуп долей в сырьевых и энергетических компаниях.

Третье, мировой опыт показывает, что успешное и устойчивое промышленное развитие невозможно без создания национальной буржуазии и предпринимательского класса, заинтересованного в инвестициях в своей стране. Акцент на привлечение прямых иностранных инвестиций в обрабатывающую промышленность важный, но требует чёткого осознания, для чего это нужно и какие риски это несет. ПИИ, как правило, приходят туда, где есть или избыток ресурса, или неудовлетворенный спрос, позволяющий достичь эффекта масштаба. В случае с обрабатывающей промышленностью развивающихся стран это, как правило, трудо-, энерго- и ресурсо-затратные сектора, которые не повышают экономическую сложность. Привлечение ПИИ в экономически более сложные сектора приходят или в страны, где уже есть квалифицированные кадры, развитая инфраструктура и экосистемы поставщиков, или туда, где государство готово создать сверх «комфортные» условия, что требует серьезных расходов со стороны государства, которые

возможно не будут перекрываться даже в долгосрочной перспективе при прямом методе счета затрат и выгод. Главная ценность ПИИ – не столько в финансовых ресурсах, сколько в обеспечении доступа к технологиям, навыкам и компетенциям, системам продвижения и каналам продаж. Это дает высокие косвенные выгоды, увеличивает потенциал роста экономической сложности и возможность перехода к инновационной экономике.

Однако чрезмерное упование на ПИИ без развития собственных производителей несет высокие риски. Например, за два с половиной десятилетия, которые прошли со времен перехода Восточной Европы от плана к рынку, ни одна из стран региона так и не смогла решить базовой проблемы, которая снижает эффективность их экономик и не позволяет догнать развитый мир. У восточноевропейских государств до сих пор не получилось создать национально-ориентированный предпринимательский класс, который был бы заинтересован в долгосрочных инвестициях на родине.

Появление сильной национальной буржуазии в обрабатывающем секторе – важнейшая задача. С этой точки зрения, при всех минусах в краткосрочном периоде, в долгосрочном периоде поддержка частных национальных чемпионов может иметь критическую роль, так как только при достижении определенного масштаба и опыта они смогут генерировать собственные технологии, знания и инновации.

Четвертое, повышение экономической сложности невозможно решить без определения приоритетов. Надо признать, что не все виды экономической деятельности и не все производства товаров имеют одинаковое значение для развития страны. Пропагандируемая сейчас идея свободного рыночного распределения ресурсов не приведет в настоящих условиях к увеличению инвестиций в обрабатывающую промышленность. Поведение частных инвесторов на развивающихся рынках достаточно стереотипно: они двигаются туда, где есть наибольшая доходность от их инвестиций с учетом рычага государственной поддержки. В условиях спада доходности в добывающих секторах можно наблюдать повышенный интерес к инвестициям в аграрный сектор, так как он по-прежнему сильно поддерживается государством, и в монополии, которые тоже существенную

часть доходов получают или будут получать от государственных субсидий. Вопрос селекции отраслей для поддержки должен быть организован на постоянной основе. Это делали все успешные страны, это начали делать развитые страны, и это один из ключевых инструментов развития КНР.

На первичных этапах индустриализации трансферт технологий – основной инструмент повышения конкурентоспособности и производительности. По мере развития обрабатывающей промышленности создание собственных технологий становится критичным для долгосрочной конкурентоспособности. Мировой опыт показывает, что в этом процессе важен правильный синтез усилий государства и частного бизнеса. Главным бенефициаром такого трансферта должна стать национальная буржуазия в обрабатывающем секторе, которая по мере накопления знаний и компетенций и овладения текущими технологиями сможет начать процесс их адаптации к местным условиям и генерации новых технологий, знаний и инноваций.

Пятое, важным условием успешной индустриализации является повышение уровня инвестиций в экономике до 30%-35% к 2025 году. Это позволит перейти от этапа, движимого факторами, к этапу, движимому инвестициями, и позволит начать локализовывать производства для первичного замещения импорта, но только при условии одновременного экспорта для достижения эффекта масштаба. Этот тезис вызывает наибольшие споры в обществе и опасения правительства с точки зрения государственных расходов.

Однако без этого не будет инициирован процесс привлечения частных инвестиций. Это тонкий процесс между государством и частным бизнесом, базирующийся на доверии. Проводимая с 2008 года антикризисная политика государства сделала ставку на государственные компании, что привело к падению доверия и разрыву связей между государством и частным бизнесом. С другой стороны, при слабых внутренних инвестициях в обрабатывающий сектор, привлечение ПИИ так же сталкивается с проблемами. Зачастую многие усилия государства по повышению привлекательности инвестиционного климата сталкиваются с непониманием внешних инвесторов того факта, почему отсутствуют внутренние инвестиции в сектора обрабатывающей промышленности, если их привлекательность

настолько высока. Международный опыт показывает, что при вхождении в сектора с высокой экономической сложностью для внешнего инвестора очень важно наличие местного партнера, понимающего внутренний контекст и правила.

Мировой опыт показывает, что успешная индустриализация в том числе включает повышенный уровень налогообложения для экспорта продукции секторов с убывающей доходностью, к которым относятся сырьевые и аграрные сектора, и стимулирующий фискальный режим для секторов с возрастающей отдачей: обрабатывающая промышленность, наукоемкий и профессиональный сервис.

Шестое, модель «ядро-периферия» - важный фактор развития. Наиболее сложные виды экономической деятельности сосредоточены в центре экономической плотности, которыми являются крупные города и агломерации. По мере движения от ядра к периферии происходит экспоненциальное снижение экономической сложности и инвестиционной привлекательности территории. С этой точки зрения для Казахстана важно создание двух центров-хабов профессиональных услуг и наукоемких секторов, и крупных региональных агломераций – центров обрабатывающей промышленности. Именно в центрах создаются предпосылки для создания и развития кластеров и перелива знаний.

Однако, Казахстан одна из немногих стран которая идет против глобального тренда по урбанизации. Именно города могут стать центрами промышленных и научных кластеров. Несмотря на всю неоднозначность кластерной инициативы 2004-2006 годов в Казахстане, кластерный подход является успешным инструментом проведения индустриализации. Ценовые преимущества, появляющиеся при использовании маршалловских экстерналий, делают кластера наиболее привлекательным объектом для размещения производств и привлечения инвестиций. Государственное влияние на создание специализированных точек роста через создание промышленной инфраструктуры и специализированной «твердой» и «мягкой» инфраструктуры может ускорить процесс кластеризации. Именно крупные города должны стать основными потребителями государственных инвестиций для развития специализированных факторов в виде

промышленной инфраструктуры, центров компетенций, инновационной и образовательной инфраструктуры.

Для небольших по населению стран, к которым относится Казахстан, модель ориентации на экспорт – единственный путь построения конкурентоспособной промышленности. Важно определить целевые рынки и вести планомерную работу по обеспечению доступа на них, созданию и развитию каналов продаж и отслеживанию потребительских предпочтений. Приграничные и трансграничные области России, Центральная Азия, прикаспийские государства и страны Кавказа представляют собой ключевой макрорегион для продукции казахстанской обрабатывающей промышленности. При этом крупные города также могут создавать относительно крупные внутренние рынки, которые могут служить базой для последующей экспортной экспансии.

Предложения по дальнейшей реализации политики индустриализации в РК

1. Нужен ясный месседж со стороны государства о важности индустриализации и развития обрабатывающей промышленности. Возможно, имеет смысл вернуться к воссозданию Министерства индустрии и торговли, которое будет сосредоточено на развитии обрабатывающей промышленности, продвижении казахстанских продуктов обрабатывающей промышленности на внутреннем и внешних рынках. Торговля сырьем и коммодитиз является глобальной и не имеет таких административных и торговых барьеров, как торговля обработанной продукцией.
2. ГПИИР 2015-2019 должна быть поддержана финансовыми ресурсами.
3. Программа Национальных чемпионов должна быть расширена за пределы программы поддержки средних компаний АО «НУХ «Байтерек», ставшей программой Национальных чемпионов, и формализована на уровне исполнительной власти в сотрудничестве с НПП «Атамекен» с приоритетами, критериями отбора и инструментами поддержки, возможно включая преференциальное участие в программе приватизации. Успешные частные средние компании в приоритетных секторах обрабатывающей промышленности должны быть взяты под государственный патронаж.

4. Необходимо определиться с конечным числом секторальных приоритетов и последовательно их поддерживать.

5. В повышении уровня инвестиций в основной капитал в экономике роль государственных расходов – ключевая. Возможно, несмотря на сложный период для добывающих секторов, будет необходимо увеличить коэффициент налоговой нагрузки для них, предоставив взамен право сокращения издержек, в том числе за счет сокращения излишних трудовых ресурсов и снятия с них «скрытой» части налогообложения в виде дополнительных «добровольных» платежей на социальные и прочие нужды. Это позволит мобилизовать дополнительные ресурсы для инвестиций.

6. Начать полноценную программу урбанизации страны на базе разработанной схемы пространственно-территориального развития, концепций и программ городских агломераций, стимулируя создание доступного жилья в городах и агломерациях и создавая стимулы для горизонтальной мобильности.
