

II. РАЗВИТИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ

Со второй половины 2004 года в российской экономике сформировалась узнаваемая модель экономического развития. Приток доходов от экспорта сырьевых ресурсов стимулировал внутренний спрос, который, в свою очередь, придал импульс экономическому росту. По мере того, как темпы роста в топливно-энергетическом секторе замедлились в связи с ограничением производственных мощностей, экономический рост все больше сосредотачивается в отраслях, обслуживающих внутренний рынок, в частности, в сфере товаров и услуг, которые не могут быть легко замещены импортом. В то же время российские предприятия, конкурирующие с иностранными производителями, все больше ощущают влияние укрепления курса рубля, которое проявляется в виде роста производственных затрат и заработной платы. Рост в «торгуемых» отраслях обрабатывающей промышленности замедляется, и трудовые ресурсы перемещаются в другие секторы. За пределами сырьевых отраслей и металлургии у России по-прежнему мало сравнительных преимуществ на международных рынках.

Если текущие тенденции сохранятся, то каковы будут перспективы развития России в среднесрочной и более долгосрочной перспективе? С одной стороны, если не произойдет резкого падения цен на энергоносители, то сложившаяся модель экономического роста может оказаться устойчивой в среднесрочной перспективе. Помимо больших запасов природных ресурсов российский внутренний рынок характеризуется достаточно большим размером и широким географическим охватом, что позволяет поддерживать существенное разнообразие экономической деятельности, в той или иной степени защищенной от влияния международной конкуренции. Хотя укрепление рубля создает все больше сложностей для предприятий несырьевых отраслей, конкурирующих на мировых рынках, в то же время оно способствует повышению прибыльности предприятий, обслуживающих внутренний рынок, по сравнению с возможностями в других странах. Отражением этого факта является недавнее резкое увеличение притока иностранных инвестиций в Россию. Разумеется, для поддержания текущей модели экономического роста по-прежнему требуется решение ключевых проблем в среднесрочной перспективе в таких областях, как инфраструктура, топливно-энергетический комплекс и предложение рабочей силы (миграция). Тем не менее, эти и другие задачи потенциально могут быть решены за счет реализации мер экономической политики и реформ, которые не повлияют на изменение базовой модели экономического развития в стране.

С другой стороны, при действующей модели экономического развития не только сохраняется высокая уязвимость России к изменению цен на энергоносители, но и, по всей вероятности, ограничивается экономический рост ниже ее потенциала. Страны с высокой зависимостью от сырьевых ресурсов (которая характеризуется высокой долей экспорта сырьевых ресурсов в ВВП или в общем объеме экспорта), как правило, демонстрируют относительно неудовлетворительные результаты в области экономического роста, стабильности, коррупции, развития человеческого капитала и других индикаторов.¹ *Изобилие* ресурсов как таковое не обязательно является препятствием для экономического роста,² в то время как *зависимость* от ресурсов, по-видимому, действительно коррелирует с низкими темпами экономического роста в долгосрочной перспективе. С другой стороны, все большее число публикаций в литературе, посвященной экономике развития, свидетельствует о том, что успешное достижение сравнительных преимуществ на международных рынках в обрабатывающей промышленности и секторе торгуемых услуг, и, особенно, в области наукоемких и

¹ Для резюме исследований до 2001 г. см. Auty, R.M., *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford U Press, 2002.

² Потенциальные преимущества изобилия ресурсов для экономического роста изложены и аргументированы в Wright, G. (1990), "The Origins of American Industrial Success, 1879-1940," *American Economic Review*, 80: 651-668,

высокотехнологичных товаров, может быть связано с быстрыми темпами экономического роста.³

Поэтому стоящая в настоящее время перед российским правительством приоритетная цель стимулировать диверсификацию, развивать конкурентные отрасли, не связанные с сырьевыми секторами, и поощрять «инновационную» экономику, находит и понимание, и одобрение. Действительно, перспективы поддержания высоких темпов роста ВВП и уровня жизни в России в большой степени зависят от достижения этой цели. Правительство разрабатывает ряд программ и мер экономической политики, направленных на увеличение конкурентоспособности отраслей, не связанных с сырьевыми секторами, и стимулирование инновационной экономики. Эта стратегия, главным образом, состоит из государственных интервенций для стимулирования отдельных секторов экономики или отдельных географических территорий, в том числе особых экономических зон, научно-технологических парков, государственных венчурных фондов, государственного банка развития, налоговых льгот, программ обучения, стимулирования экспорта и прямого государственного участия в некоторых секторах экономики. В этой формирующейся стратегии нашло отражение определенное смещение акцента с классической либеральной экономической задачи, направленной на создания равных условий для частных инициатив и предпринимательства, в сторону «промышленной» или «региональной» политики, задачей которой, напротив, является создание особых условий для приоритетного развития определенных секторов, регионов или предприятий. Логичным обоснованием данной стратегии является представление о том, что рыночные силы толкают Россию на путь зависимости от сырьевых отраслей, и снижают ее конкурентоспособность на международных рынках, и что для решения этой проблемы требуется государственное вмешательство.

Что говорит международный опыт о потенциальной роли промышленной политики в стимулировании экономического роста и диверсификации? Несмотря на общее признание необходимости диверсификации и реализации мер политики, направленных на стимулирование инноваций, вопрос о приемлемых мерах политики, обеспечивающих достижение этих целей и, в частности, о потенциальной роли промышленной политики, остаются предметом существенных разногласий. Опыт таких стран Восточной Азии, как Япония, Корея и Китай, нередко приводится отдельными авторами в качестве примера проведения успешной промышленной политики в отдельных отраслях. В качестве аргумента приводится тезис о том, что такие меры могут быть необходимы для преодоления "рыночных провалов" при создании новых отраслей промышленности (зарождающихся отраслей с возрастающим эффектом от масштаба), распространения знаний или координации множества видов деятельности и институтов для поддержания новых рынков.

Между тем, мировой опыт проведения промышленной политики носит весьма неоднозначный и преимущественно отрицательный характер. В некоторых проведенных недавно исследованиях, в которых тщательно анализируются успехи стран Восточной Азии и недавние неудачи стран Латинской Америки, содержится вывод о том, что различия в макроэкономической политике и базовых структурных реформах (в том числе в области образования, развития финансовых рынков, инфраструктуры, открытости внешней торговли и государственного вмешательства), по-видимому, гораздо лучше объясняют различия в экономическом развитии, нежели проведение отдельных государственных интервенций в рамках промышленной политики⁴. Отрицательный опыт проведения промышленной политики в Индии, Мексике, странах Латинской Америки и многих других странах в течение 1960-х и 1970-х годов, также свидетельствует о том, что оказание селективной поддержки некоторым

³ См., например, Hausmann, J. Hwang, J. and Rodrik, D. "What You Export Matters," mimeo, Harvard University, 2006 and Rodrik, D. "What is So Special about China's Exports?" mimeo, Harvard University, 2006

⁴ Детальная оценка опыта стран Восточной Азии переставлена у Nolan, M и Pack, H, "Industrial Policy in an Era of Globalization", Институт международной экономики, 2003. Опыт стран Латинской Америки, см. Loayza, N., P. Fajnzylber, и C. Calderon, "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanation and forecasts", Всемирный банк, 20.

секторам и предприятиям может провоцировать коррупцию и рентоориентированное поведение, вместо того, чтобы стимулировать инновационную деятельность и создание конкурентоспособных отраслей.

Если интервенции, направленные на поддержку отдельных секторов, и сыграли конструктивную роль в промышленном развитии Восточной Азии, то ключевым фактором, по-видимому, послужило развитие адаптации и имитации иностранных технологий, нежели инновации как таковые. В связи с тем, что Россия по-прежнему находится на этапе промышленного развития, на котором она может получить существенную выгоду от имитации и адаптации иностранных технологий, иногда приводятся доводы о том, что в определенных случаях активная промышленная политика в России может играть важную роль в стимулировании развития современных конкурентоспособных отраслей за пределами ресурсного сектора.

Однако, по сравнению с историческим опытом других стран, в России существуют, по крайней мере, три серьезных неблагоприятных фактора. Во-первых, по сравнению с более ранним периодом (1950-1970 гг.), когда экономики Восточной Азии в наибольшей степени применяли селективные меры промышленной политики, мировые рынки превратились в тесно интегрированные международные производственные цепочки, в рамках которых частные предприятия должны координировать свои действия с поставщиками и покупателями, находящимися в нескольких географических точках, и реагировать на заказы в режиме реального времени. В этой связи централизованный подход к стимулированию отраслей промышленности становится более сложным с одной стороны и менее необходимым с другой. Во-вторых, действующие в настоящее время ограничения на проведение экономической политики, налагаемые многосторонними соглашениями, в том числе Всемирной торговой организацией (ВТО), исключают проведение многих селективных интервенций, применявшихся ранее в Корее и других странах. Наконец, пожалуй, наиболее важным фактором является то, что на первом этапе «азиатское чудо» в Японии, Корее и Китае опиралось на низкие трудовые затраты, что позволило этим странам добиться сравнительного преимущества в производстве трудоемких товаров. Государство имело возможность выполнять естественную координирующую роль в выявлении таких товаров и в оказании поддержки в создании соответствующих условий и институциональной базы для развития определенных отраслей. В России же трудовые затраты уже относительно высоки, что свидетельствует о необходимости специализации на отраслях с более высокой добавленной стоимостью. В этих условиях централизованное определение сфер, обладающих потенциальными сравнительными преимуществами, представляется более сложной и рискованной задачей. Как показано в третьей части данного доклада, Россия может получить достаточно много выгод от более эффективной адаптации и имитации новых технологий, что может быть достигнуто за счет лучшей интеграции в мировые рынки. В тоже время, достаточно трудно определить особую конструктивную роль индустриальной политики для поддержания этого процесса в России.

В этой связи политические приоритеты по понятным причинам сосредотачиваются на использовании российской базы знаний и образования для стимулирования «инновационной экономики», которая во многих странах за последние годы стала важным источником занятости в отраслях с высокой добавленной стоимостью. Что необходимо России для стимулирования инновационной экономики? Как в других странах государство могло бы играть определенную роль в стимулировании инновационной деятельности с помощью таких программ, как софинансирование проектов или участие в частных венчурных фондах. Тот факт, что предприниматели, как правило, не получают в полной мере пользу от собственных инноваций или программ обучения работников, оправдывает оказание государством по крайней мере некоторой поддержки в этих областях. Тем не менее, опыт других стран в этой области со всей очевидностью показывает, что залогом успеха инновационной экономики,

главным образом, являются децентрализованные процессы экономической деятельности в условиях жесткой международной конкуренции. Такие отличные друг от друга экономические системы, как США и Китай, добились успехов в стимулировании активной инновационной деятельности в своих странах благодаря созданию мощных стимулов и возможностей для предпринимательства, обеспечения входа на рынок и выхода с него, а также открытость экономики к конкуренции на международном и внутреннем рынках. Несмотря на то, что в течение 15 лет переходного экономического периода Россия добилась некоторых успехов в создании такой среды, эта программа остается в большой степени незавершенной. Более того, последние тенденции в сторону большей централизации и расширения государственного участия в экономике могут даже затруднить достижение прогресса в этом направлении. Сегодняшнее видение российской «национальной экономической модели» может быть совместимо со стратегией развития экономики, ориентированной на сырьевые отрасли, однако такая модель вряд ли способна обеспечить заметный успех в развитии высоко конкурентной или инновационной экономики в России.

Существующая в настоящее время обширная литература посвящена исследованию природы крупнейшей в мире инновационной экономики — США. Тот факт, что такие крупные компании, как *Microsoft*, *Apple* и *IBM*, доминируют в экономике, вводит в заблуждение по поводу концентрации инновационной активности. В действительности источником весьма значительного объема инновационной деятельности являются новые малые предприятия, действующие в условиях жесткой конкуренции. Хотя большинство новых предприятий не добиваются успехов, некоторые из них достигают определенных успехов в инновационной деятельности и затем продают свои патенты и идеи более крупным предприятиям. Как показывает ряд исследований, посвященных экономике США, крупные предприятия могут не иметь преимуществ в проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работы (НИОКР) и могут даже испытывать затруднения. Объем проводимых крупными предприятиями работ в области НИОКР по отношению к их размеру не превышает аналогичный показатель малых предприятий (рис 2.1). Более того, малые предприятия в США выдают больше патентов и инноваций по отношению к размеру предприятий или в расчете на один доллар расходов на НИОКР, чем крупные предприятия.⁵ Меры экономической политики, приводящие к снижению конкуренции или консолидации НИОКР на более крупных предприятиях, по всей вероятности, привели бы к ограничению инновационной деятельности в США.

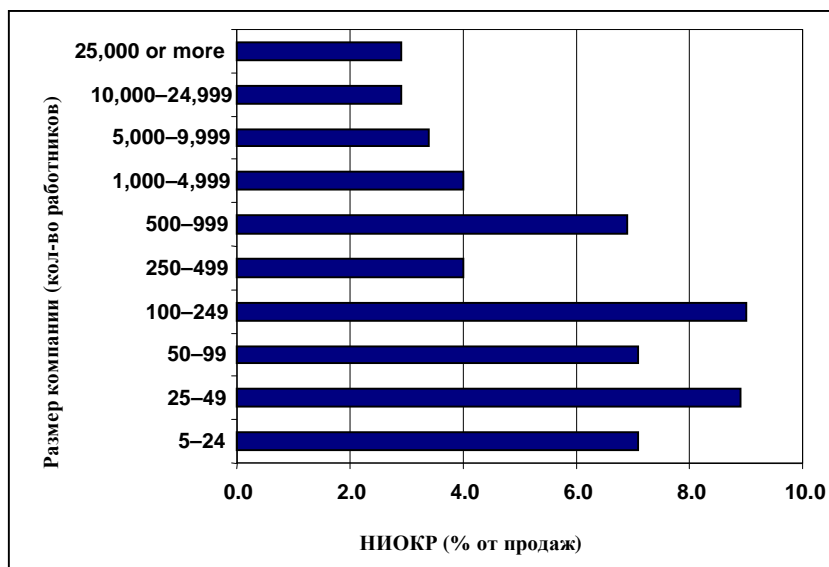
Эмпирические исследования, проводившиеся в других странах, также твердо свидетельствуют о том, что более высокая конкуренция на товарных рынках стимулирует инновационную деятельность предприятий. В ряде недавних исследованиях анализируются полученные на уровне предприятий данные о росте производительности и о патентах на обрабатывающих предприятиях в Соединенном Королевстве. Данные исследования показывают, что усиление конкуренции на товарных рынках (измеряемое угрозой входа на рынок конкурентов или уменьшением степени рыночной концентрации) приводит к росту инновационной деятельности предприятий в широком диапазоне.⁶ Еще одно исследование, основанное на данных предприятий в 27-ми формирующихся экономиках Европы и Центральной Азии, свидетельствует о том, что снижение тарифов, а также принятие и применение законов о конкуренции повышает вероятность разработки предприятиями новых товаров и процессов.⁷ В проведенной недавно Всемирным банком и Высшей школой экономики *Оценке инвестиционного климата* содержатся убедительные аналогичные свидетельства применительно к России (см. раздел 3 настоящего Доклада).

⁵ См. Cohen W. and S. Klapper, "A Reprise of Size and R&D," *Economic Journal*, 1996

⁶ См. Aghion P., R. Blundell, R. Griffith, P. Howitt, and S. Prantl, "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity," NBER Working Paper # 12027, 2006

⁷ Clarke G., "Do Government Policies that Promote Competition Encourage or Discourage New Product and Process Development in Low and Middle Income Countries?" World Bank Policy Research Working Paper # 3471, 2005

Рис 2.1: Интенсивность НИОКР в промышленности США в зависимости от размера предприятий (2002 г.)



Источник: NSF (2006)

Благоприятное влияние на климат для инновационного предпринимательства в США и других промышленно развитых странах оказывают хорошо развитые рыночные институты, отвечающие за защиту прав интеллектуальной собственности, антимонопольную практику, корпоративное управление и исполнение договорных обязательств. Вместе с тем, отмеченные за последнее время успехи в некоторых развивающихся экономиках указывают на то, что инновационная экономика может процветать даже в условиях более слабой формальной рыночной институциональной базы. В этой связи особый интерес представляет пример Китая. Несмотря на слабость формальной институциональной основы в Китае, регулирующей такие сферы, как исполнение договорных обязательств, антимонопольная практика, корпоративное управление и защита прав интеллектуальной собственности, страна, тем не менее, сумела обеспечить бурное развитие инновационной деятельности на уровне предприятий. Это стало возможным благодаря созданию в Китае впечатляющей сети неформальных институтов, поддерживающих такую же динамичную инновационную деятельность (предпринимательство, обеспечение входа на рынок и выхода с него) и конкурентные рынки, которые являются основой инновационной экономики в США. Ключевым компонентом этой модели является разделение полномочий и ответственности между различными уровнями власти в Китае, благодаря чему органы власти провинций и более нижестоящие государственные органы получают мощные стимулы и инструменты экономической политики, нацеленные на развитие здорового делового климата, и конкурируют друг с другом для привлечения ресурсов и инвестиций.⁸

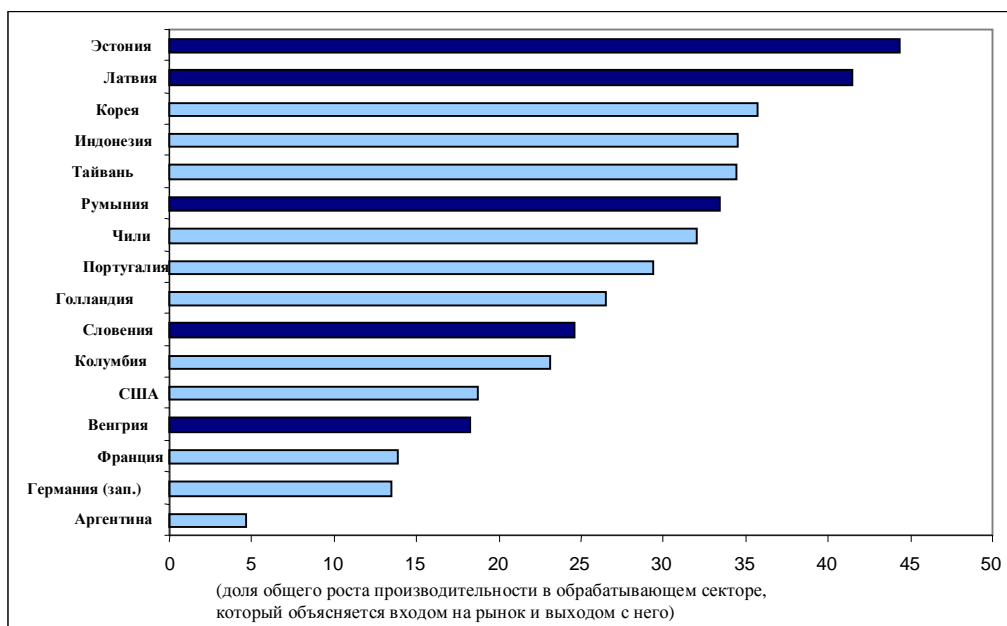
В целом, проведенные за последнее время исследования все больше подтверждают, что рост производительности связан с входом на рынок более производительных предприятий и выходом с него менее производительных предприятий. Этот процесс «созидательного разрушения» был впервые подробно описан Йозефом Шумпетером в 1934 году. Согласно оценке, до 30% роста производительности в обрабатывающих отраслях, отмеченного в США в 1977-87 гг., явилось результатом входа предприятий на рынок и выхода с него⁹. В другом недавно проведенном исследовании, в котором изучался рост производительности на основе

⁸ См., например, Qian, Y., "How Reform Worked in China," in *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth* (ed. D. Rodrik), and Rodrik, D., "What is So Special about China's Exports?" mimeo, Harvard University, 2006.

⁹ Foster, L., J. Haltiwanger, and C. Krizan, "Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence," in *New Directions in Productivity Analysis* (eds. E. Dean, M. Harper and C. Hulten), 2001 Haltiwanger, and Krizan (2001)

выборки стран со средним уровнем доходов и промышленно развитых стран, также подтверждается важность создания и разрушения предприятий для роста производительности (рис 2.2). Кроме того, содержащиеся в исследовании сведения указывают на то, что влияние предприятий, входящих на рынок и выходящих с него, особенно отчетливо проявляется в странах с переходной экономикой, и составляет 20-45% роста производительности в обрабатывающих отраслях.

Рис 2.2: Влияние входа предприятий на рынок и выхода с него на рост производительности в обрабатывающих отраслях.



Источник: Bartelsman, Haltiwanger, Scarpetta (2005)

На чем основаны перспективы создания инновационной экономики в России? Дискуссия, представленная нами выше, достаточно явно подтверждает то, что достижение прочных конкурентных позиций на международном рынке потребует укрепления инвестиционного климата, основным компонентом которого должно стать обеспечение больших возможностей для справедливой конкуренции и предпринимательства. Для России по-прежнему характерна ситуация, при которой на рынке могут доминировать несколько предприятий, которые получают поддержку от региональных или местных органов власти взамен на предоставление социальных и других услуг.¹⁰ Это явление не просто результат коррупции или рентоориентированного поведения. Учитывая низкий уровень бюджетной (особенно налоговой) автономии на более низких уровнях власти в России, регионы и муниципалитеты реализуют многие из своих социальных задач за счет теневых бюджетов, использующих услуги крупных устоявшихся предприятий, действующих на их территории. Это, естественно, создает препятствия для конкуренции извне со стороны других предприятий или предпринимателей.

¹⁰ Исследование, проведенное Высшей Школой Экономики и университетом Hitotsubashi в 2005 году, в котором было опрошено 822 больших компаний в 52 регионах России, выявило, что 40 процентов этих компаний имеют специальные двухсторонние отношения с региональными и местными органами власти, основанные на взаимовыгодной основе. 83 процента предприятий оказывают специальную поддержку местным и региональным властям. 44 процента предприятий также подтвердили получение поддержки от властей. См. А. Яковлев, "Российские корпорации и региональные власти: модель взаимоотношений и их эволюция", МИМЭО 2006.

Как таковые, данные исследований о затратах и времени, требуемых на регистрацию новых предприятий в России, свидетельствуют о том, что вход на рынок для предпринимателей в сфере малого бизнеса относительно прост. Эти данные, однако, вводят в заблуждение. Подобные исследования, как правило, охватывают предприятия, которые уже успешно зарегистрированы именно в тех отраслях, где их присутствие приветствуется. Это ни в коей мере не отражает степень контроля над отдельными рынками и их враждебности по отношению к конкуренции со стороны новых предприятий. Как следует из подготовленного Всемирным банком Меморандума об экономическом положении в России, степень концентрации в российской экономике весьма высока по мировым стандартам.¹¹ Обследование предприятий в рамках Оценки инвестиционного климата, которая является предметом 3 раздела настоящего Доклада, указывает на то, что большая доля устоявшихся российских предприятий функционирует в условиях весьма слабого конкурентного давления. Несмотря на то, что доля занятости в малом бизнесе и в индивидуальном предпринимательстве в России за последние годы несколько возросла, она остается весьма низкой по международным стандартам (25 процентов).

Каковы ключевые меры политики и реформы, которые могли бы стимулировать создание инновационной экономики в России? Многие из них касаются незавершенных направлений общей программы структурных реформ, предусмотренных в рамках перехода к рыночной экономике и проводимых правительством с 2000 года (в том числе обеспечение защиты прав собственности, судебная реформа, а также политика в сфере конкуренции и снижение различных административных барьеров для бизнеса). Несмотря на то, что структурные реформы, возможно, стали менее "модными", чем индустриальная политика в последних экономических дебатах, перспективы развития инновационной экономики в России в гораздо большей степени зависят от них.

Особую часть в программе структурных реформ занимает реформа самого государства. Россия слишком велика и разнородна, чтобы эффективно управлять ею только из Москвы. Среда для предпринимательства и развития инновационной экономики ключевым образом зависит от деятельности государственных чиновников на региональном и местном уровнях. Как было показано выше, децентрализация и передача больших полномочий в управлении на местах позволило Китаю развить такой динамизм на рынке, который был необходим для развития инновационной экономики даже в условиях отсутствия сильных формальных рыночных институтов.

Подобным образом, проводимые с 2000 года реформы в области бюджетного федерализма, гражданской службы и государственного управления нацелены на создание условий, при которых у региональных и местных чиновников могут появиться стимулы и средства для создания благоприятного делового климата на своих территориях. Между тем эти сложные реформы далеки от завершения. Кроме того, фактическая централизация власти в последнее время вызывает беспокойство по поводу того, что децентрализованные инициативы, необходимые для развития инновационной экономики, могут быть сведены на нет. В политическом плане акцент в регионах все более смещается в сторону удовлетворения Москвы, что не является истинной заботой об улучшении делового климата на местах. Москва располагает далеко не полной информацией о фактическом положении дел в регионах. Развитие инновационной экономики в России в огромной степени зависит от активизации децентрализованных процессов экономической деятельности.

¹¹ Меморандум об экономическом положении в России (2004)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/RUSSIANFEDERATIONEXTN/0,contentMDK:21032950~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:305600,00.html>