

Промышленная политика Республики Сингапур: уроки для России

©2012 г. А.В. Каримуллина*

Достигнув впечатляющих результатов в реструктуризации экономики, Сингапур стал примером успешной реализации промышленной политики для многих развивающихся стран. Одновременно с этим феномен экономического развития Сингапура продолжает привлекать внимание экономистов, предпринимающих попытки объяснить «экономическое чудо» и оценить эффективность промышленной политики. Достижения крохотного государства в структурных преобразованиях экономики хорошо известны: Сингапур на протяжении своего бурного экономического развития продвигался вверх по цепочке создания стоимости, стабильно расширяя сектор высокотехнологичного производства, представленный такими наукоемкими отраслями, как химическая, нефтехимическая, биомедицинская, фармацевтическая, машиностроение, микроэлектроника, и сектором услуг. Сегодня поиск наилучших практических решений в области промышленной политики актуален и для России, стремящейся модернизировать экономику и отойти от экспортно-сырьевой зависимости. В настоящей статье будут рассмотрены основные подходы к оценке роли промышленной политики в экономическом развитии Сингапура, этапы и инструменты промышленной политики Сингапура, а также предложены рекомендации для России на основе сингапурского опыта.

В отечественной литературе *промышленной политикой* в узком смысле принято называть набор мер и механизмов государственного регулирования, направленных на изменение структуры национальной экономики, стимулирование развития отдельных отраслей, предприятий и технологий. В западной литературе это понятие имеет более широкий смысл: выделяются несколько видов промышленной политики в зависимости от набора решаемых задач [1–3].

1. Нейтральный, включающий в себя макроэкономическое регулирование и обеспечение физической инфраструктуры.

2. Горизонтальный, или функциональный, включающий в себя создание благоприятных условий для развития и структурной перестройки экономики. Меры этого уровня направлены не на конкретную

отрасль, а на экономику в целом. Примером подобных инструментов являются субсидии на подготовку кадров, налоговые льготы, стимулирующие научно-исследовательскую деятельность и пр. [2, р. 158, 3, р. 78].

3. Вертикальный, или селективный, включающий в себя меры, направленные на изменение отраслевой структуры и поддержку конкретных отраслей ("picking-the-winner" policy) [2, р. 8].

Подобное разделение отражает тот факт, что степень государственного вмешательства в экономику может быть различной: первый уровень промышленной политики наиболее согласуется с рыночными механизмами, в то время как последний предусматривает активные меры воздействия на структуру экономики. Спорным вопросом остается эффективность интервенций различного уровня. Польза от усилий государства, направленных на обеспечение макроэкономической стабильности и конкурентной среды, не ставится под сомнение. Более того, вполне справедливо полагать, что эффективность селективной политики во многом зависит от успеха первых двух уровней промышленной политики, в то время как чрезмерное вмешательство государства может скорее навредить, чем произвести положительный эффект. Это одна из причин неоднозначного отношения к селективной политике в Сингапуре и других азиатских новых индустриальных странах (НИС).

Одна из первых оценок промышленной политики была дана в рамках «теории зависимости» [4–6]. Исследователи данного направления полагали, что развитие стран периферии происходит в условиях зависимости от иностранного капитала центра. Давление со стороны инвесторов не позволяет осуществлять эффективную промышленную политику и препятствует формированию полноценной промышленной структуры [4, р. 1076]. Однако пример успешной индустриализации Сингапура, происходившей с опорой на иностранный капитал и экспортную торговлю, шел вразрез с этими выводами, сделанными прежде всего на основе опыта латиноамериканских стран. Исследователи этого направления указывали на то, что в этом случае иностранный капитал использовался не для обслуживания интересов иностранных инвесторов и местной традиционной элиты, а направлялся государством на развитие конкретных отраслей [4, р. 1085; 6]. Таким образом,

* Аспирант кафедры мировой экономики, НИУ-ВШЭ.

реализация продуманной промышленной политики в таких условиях не только была возможна, но и позволила Сингапуру использовать внешние экономические ресурсы продуктивно и избирательно, без ущерба для национальных интересов¹.

Под иным углом участие государства в азиатских экономиках рассматривалось в литературе неоклассического направления. Вначале сторонники этой парадигмы объясняли успех Сингапура следованием рыночным стимулам и минимальным вмешательством государства в экономику [8, 9]. В более поздних исследованиях активная роль государства не отрицалась, но эффективность таких интервенций, в частности селективной политики, представлялась весьма сомнительной [10; 2, р. 86]. В отчете Всемирного банка 1993 г. постулируется, что в восточно-азиатских НИС положительные результаты принесли только меры первого и второго уровней промышленной политики, которые были направлены на поддержание макроэкономической стабильности и «открытости» экономики, наращивание инвестиций в человеческий капитал, стимулирование конкуренции и экспортной деятельности. Достижения селективной политики были менее заметны, и в целом она мало повлияла на изменение промышленной структуры экономики и повышение производительности в стимулируемых отраслях [2, р. 261].

Представители концепции «государства развития» (developmental state), наоборот, в своих работах исходят из ведущей роли государства в экономиках НИС [3, 11–13]. Согласно их работам, именно вмешательство государства позволило реализовать сравнительное преимущество экономики, которое не достигается автоматически в развивающихся странах из-за отсутствия сформировавшегося рынка [11]. Р. Уэйд в этой связи говорит о решающей роли государственных интервенций, проявившихся в виде горизонтальной и селективной промышленной политики [3, р. 78].

Эндогенные теории экономического роста также позволили по-новому взглянуть на роль государства в экономике. Исследователи этого направления предлагали в качестве объяснения влияния НТП на экономический рост экстерналии (внешние эффекты), возникающие в результате деятельности сектора НИОКР, появления знаний в процессе производственной деятельности (обучение на практике), накопления неконкурентных благ. Подобные экстерналии не позволяют фирмам, генерирующим технологические знания, в полной мере получить выгоды,

связанные с инновациями. В этой связи стимулы к генерации новых технологий стали рассматриваться с точки зрения монополистической, а не совершенной конкуренции. В подобных условиях экономический рост и НТП не являются парето-эффективными, что определяет необходимость активного государственного вмешательства, в том числе посредством промышленной политики [14, pp. 165–180].

Рассмотренные теории так или иначе признают наличие активного государственного вмешательства в экономику Сингапура, но расходятся в оценке эффективности подобных интервенций. Тем не менее необходимость вмешательства не ставится под сомнение в официальной стратегии Сингапура. Ее авторы, характеризуя сингапурскую экономику как функционирующую одновременно по рыночным и командным принципам («market-driven guided economy»)[15, р. 3], отмечают, что государство активно участвует в экономике, отбирая для поддержки перспективные отрасли, которые помогут создать новые сравнительные преимущества [16].

В промышленной политике Сингапура можно выделить следующие этапы.

1959–1965 гг. – импортозамещение

Для Сингапура, получившего право на самоуправление в 1959 г., одной из главных целей экономической политики стало создание рабочих мест и исключение зависимости от транзитной торговли. В таких условиях индустриализация стала подходящим решением поставленных задач. Промышленная политика этого периода базировалась на концепции «большого толчка» («big push» theory), согласно которой одновременное создание большого количества отраслей экономики позволит поддерживать спрос за счет межотраслевых связей. В рамках первого плана развития (First Singapore Development Plan, 1961–1964 гг.) селективная политика практически отсутствовала. Для создания новых рабочих мест акцент делался на инфраструктурных проектах (строительство аэропорта, улучшение портовой инфраструктуры), трудоемких отраслях (производство полупроводников, текстиля, кожевенных изделий и пр.). Реализовывались проекты в капиталоемких отраслях промышленности, как, например, строительство НПЗ голландско-британской нефтегазовой компанией Shell² и сталепрокатного завода индийской компанией Tata Steel в 1961 г. Этапом импортозамещения этот период можно назвать весьма условно, поскольку в нем сочетались как элементы протекционизма (увеличение количества импортных квот, контроль на вхождение новых компаний в определенные отрасли), так и достаточно либеральный режим по отношению к прямым иностранным инвестициям (ПИИ).

1966–1977 гг. – экспортная ориентация

Переход к экспортной ориентации произошел в ответ на изменившуюся политическую ситуацию.

¹ Американский исследователь Г. Джереффи предложил для этого явления термин "dependency management" [7, pp. 517, 527].

² Shell стала первой компанией, получившей от сингапурского правительства «Сертификат компании-пионера». См.: сайт компании Shell http://www.shell.com/home/content/sgen/about_shell/shellinsingapore_10170901.html.

Выход из Федерации Малайзии в августе 1965 г. лишил Сингапур доступа к рынку соседа. В таких условиях политика импортозамещения стала неразумной для страны, не имевшей емкого внутреннего рынка и собственной сырьевой базы. Усугубить проблему безработицы грозил объявленный план закрытия к 1971 г. британских военных баз, которые обеспечивали около 20 % занятости. По сравнению с предыдущими годами в этот период промышленная политика становится более адресной, а меры воздействия на структуру экономики – более активными и прямыми. Примерами того служат политика по сдерживанию роста заработной платы и законы, ужесточающие трудовое законодательство и ограничивающие роль профсоюзов [17, р. 95]; а также создание государственных предприятий в стратегических отраслях³. В качестве приоритетных направлений промышленной политики были определены: производство электроники, строительство, нефтехимия, судостроение и судоремонт [18, pp. 185–216]. В то же время начинает несколько смягчаться торговая политика. Так, на смену импортным квотам, которые сокращаются до 72 товарных позиций в 1967 г. и до 3 в 1973 г., приходят импортные пошлины, увеличившиеся до 389 в 1969 г. Для определенной компенсации потенциального ущерба для традиционных видов экономической деятельности сингапурской экономики (портовые услуги и торговля) в стране создаются зоны свободной торговли (1966 г.). Еще более щедрые льготы предлагаются иностранным инвесторам⁴.

1978–1985 гг. – переход к созданию и развитию капиталоемких и технологичных отраслей

На этом этапе решалась задача реструктуризации экономики посредством свертывания трудоемких отраслей и стимулирования капиталоемких и высокотехнологичных производств. В этот период особый упор делался на следующие направления: производство автокомпонентов, химических и фармацевтических препаратов, станков и промышленного оборудования, периферийного компьютерного оборудования, программного обеспечения, электронной техники, контрольно-измерительной аппаратуры и оптических приборов, медицинских и хирургических инструментов. Дальнейшее развитие получила нефтехимическая отрасль [19, pp. 305–326]. Объектом пристального внимания становится и

сектор услуг, в особенности транспортных, инженерных, банковских, финансовых и телекоммуникационных, деловых услуг (юридических, консалтинговых, маркетинговых и пр.). Авторы промышленной политики считали, что достичь поставленных целей позволят повышение квалификации рабочей силы, фискальные преференции для иностранных инвесторов, а также политика по повышению заработной платы, которая была призвана перенаправить инвестиции в более высокотехнологичные отрасли.

1986–1997 гг. – завершение реструктуризации экономики

Существенно увеличив трудовые издержки, Сингапур уже не мог конкурировать в трудоемких производствах с новым поколением азиатских НИС, обладавших более дешевой рабочей силой. Основной задачей Сингапура на этом этапе становится наращивание компетенций в области наукоемких отраслей (электроника, химическая промышленность, биотехнологии, фармацевтика) и услуг с высокой добавленной стоимостью (логистика, финансовые, инженерные, маркетинговые услуги, информационно-коммуникационные технологии) [20]. В конце 1980-х гг. также стартуют первые программы по развитию сектора НИОКР. Важной приметой этого периода стала постепенная экономическая либерализация, сопровождавшаяся приватизацией многих государственных компаний. На этом фоне серьезную поддержку получает национальный малый и средний бизнес. Правительство Сингапура реализует программы, помогающие сингапурским компаниям открывать трудоемкие производства в Малайзии, Индонезии, Китае и Индии. С этого времени начинается активная политика по стимулированию зарубежных сингапурских инвестиций.

1998 г. – наше время – переход к инновационной экономике

В этот период усилия сконцентрированы как на уже развивающихся направлениях сектора услуг (торговля, логистика, ИКТ, финансовые услуги, туризм, инжиниринг), так и на новых для Сингапура отраслях (медицина, образование и медиа). В промышленном секторе ставка делается на авиакосмическую отрасль, сектор биотехнологий, фармацевтику и производство медицинских инструментов, а также дальнейшее развитие электроники, химии и нефтехимии, судостроения и судоремонта [15, р. 56]. Все больше проявляется инициатив по поддержке малого и среднего предпринимательства (МСП) в инновационном развитии (Technopreneurship 21, Entrepreneurship 21, RISE и пр.).

В процессе реализации промышленной политики был задействован широкий арсенал различных механизмов (финансовых, фискальных, институциональных и пр.).

³ В 1968 г. появились транспортная судоходная компания Neptune Orient Lines и международная торговая компания INTRACO.

⁴ В подобных благоприятных условиях в Сингапуре открывают свои производства американские ТНК – National Semiconductor, Texas Instruments (1968 г.) и General Electric (1969 г.). См.: сайт Совета по экономическому развитию – http://www.edb.gov.sg/edb/sg/en_uk/index/about_edb/our_history/the_1970s.html.

На институциональном уровне большое значение при разработке и реализации промышленной политики имели *государственные ведомства и организации*. Как и в Японии, в Сингапуре важную роль играло Министерство торговли и промышленности. Под его началом были созданы ключевые институты, отвечавшие за конкретные аспекты промышленной политики. Так, Совет по экономическому развитию (СЭР), сформированный в 1961 г. под началом Министерства торговли и промышленности Сингапура, являлся главным инструментом в области привлечения (ПИИ). С участием СЭР были созданы совместные предприятия с ТНК. Среди функций этого органа также значились кредитование предприятий на льготных условиях, приобретение земли под строительство промышленных площадок и создание промышленной инфраструктуры.

Среди функций Агентства по науке, технологиям и исследованиям (A*STAR) значится реализация стратегий в области научно-технической политики и развития научно-исследовательских компетенций Сингапура. Деятельность этого органа направлена на обеспечение ключевых кластеров экономики квалифицированными научно-исследовательскими кадрами, поддержку исследовательских программ в университетах и исследовательских центрах.

Активное участие государства в формировании структуры экономики также проявилось в создании *государственных предприятий* (government-linked companies) и государственных комитетов (statutory boards). Они создавались *напрямую* через соответствующие министерства или с помощью государственных инвестиционных холдинговых компаний (например, Temasek Holdings Pte Ltd.) [18]. Подобные

Показатели	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011
ВВП в ценах 2005 года (млрд сингапурских долл.)	6,9	16,6	39,2	82,7	165,2	208,8	284,6	298,3*
Темпы роста ВВП (%)	н/д	13,8	10,0	10,1	9,1	7,4	14,5	4,8*
ВВП на душу населения в текущих ценах (долл. США)	428	925	4990	12745	23414	29400	43867	н/д
Годовая инфляция (%)	н/д	н/д	8,5	3,4	1,3	0,5	2,8	н/д
Население (тыс. человек)	1646,4	2074,5	2413,9	3047,1	4027,9	4265,8	5076,7	5183,7

Источник: Департамент статистики Республики Сингапур, www.singstat.gov.sg

Агентство «Международное предпринимательство Сингапура» (International Enterprise Singapore) занимается продвижением сингапурских компаний на иностранных рынках и поддержкой их зарубежных инвестиций⁵.

государственные компании были необходимы для развития стратегических отраслей (судоостроения, судоходства, нефтехимии), требующих значительных капиталовложений, которые были не по силам частному сектору. Находясь в государственной собственности, эти предприятия тем не менее управлялись по коммерческим принципам: их акции котируются на биржах и руководство компаний было подотчетно ее акционерам. В условиях экономической либерализации в начале 1990-х гг. большинство государственных компаний были приватизированы⁶.

Широкое применение в промышленной политике нашли и *финансовые инструменты*. Правительство Сингапура часто прибегало к *прямому финансированию* посредством создания целевых фондов для решения различных задач: финансирования подготовки высококвалифицированных кадров (Фонд повышения квалификации 1970-х гг.; Национальный фонд производительности, 2011 г.), поддержки сингапурских компаний, желающих расширяться и выходить на международный рынок (Фонд развития предприятий, 2011 г.) и т.д.⁷ Наряду с этим государственная поддержка также оказывалась и посредством *льготного кредитования*. Хотя его применение было не столь массированным, как в Южной Корее и Тайване, льготное финансирование служило средством поддержки как крупных предприятий, так и МСП⁸.

Однако наиболее часто применялись всевозможные *фискальные меры*, в том числе налоговые льготы и скидки, возврат НДС, ускоренная амортизация. Они стали универсальным инструментом для

⁵ Сайт International Enterprise Singapore — <http://www.iesingapore.gov.sg/wps/portal>.

⁶ Примерами подобных предприятий являются авиакомпания Singapore Airline (SIA), производитель морских буровых платформ Keppel Corporation, нефтехимические компании Petrochemical Corp. of Singapore и Singapore Refining Corp., портовый оператор PSA International, транспортно-судоходная компания Neptune Orient Lines, международная торговая компания INTRACO, инжиниринговая компания Singapore Technologies Engineering, строительные компании Sembawang Corporation и JTC, телекоммуникационная компания SingTel.

⁷ Инициативы бюджета Сингапура 2011. См.: сайт Министерства финансов Сингапура — http://app.mof.gov.sg/singapore_budget_archives.aspx.

⁸ Так, в 1976 г. была запущена программа финансирования малых предприятий (Small Industry Finance Scheme), в рамках которой предоставлялись дешевые кредиты для открытия производств. В 1985 г. эта программа распространилась и на малые предприятия, занятые в секторе услуг. В 1987 г. в рамках этой инициативы СЭР выдал около 1125 кредитов общим объемом 141 млн долл. США (средний обменный курс в 1987 г. — 2,1060 за долл. США).

реализации различных задач промышленной политики.

Особенно широко они использовались для привлечения ПИИ⁹. Получая достаточно щедрые налоговые льготы, инвесторы брали на себя обязательство выполнить определенные нормативы по объему инвестиций, проектной мощности производств, количеству планируемых рабочих мест и пр.¹⁰ Позднее подобный пакет фискальных преференций, доказавший свою эффективность в привлечении промышленных производств, применяли и для стимулирования развития сектора услуг¹¹. В настоящее время льготный налоговый режим действует в отношении таких отраслей, как судостроение, фармацев-

тика, биомедицинское производство и финансовые услуги¹².

Механизм фискальных преференций имел место и в функциональной промышленной политике. Налоговые льготы в виде освобождения от подоходного налога, налога на ввозимые инвестиционные товары и сырье для экспортного производства, налоговых скидок, ускоренной амортизации использовались для стимулирования экспортного направления на предприятиях¹³. С новым курсом на развитие наукоемких отраслей появилось большое количество налоговых стимулов для поощрения научно-исследовательской деятельности в фирмах (например, снижение налога на роялти, лицензионные выплаты и расходы на НИОКР, выплачиваемые иностранным предприятиям). На сегодняшний день при расходах на НИОКР предусмотрены достаточно щедрые налоговые скидки¹⁴. Поддержка малого и среднего бизнеса также во многом опиралась на механизм фискальных преференций (освобождение от налогов, налоговые скидки, возмещение расходов на взносы в Центральный фонд социального обеспечения)¹⁵.

Наведение порядка на рынке труда стало одним из элементов промышленной политики Сингапура первого десятилетия индустриализации. Законы «О промышленных отношениях» (1966 г.) и «О занятости» (1968 г.) давали больше прав работодателю, исключая из трудового договора такие положения, как повышение по службе, сокращение, увольнение, и продлевая его срок до трех лет. Эти меры дополнялись политикой по замораживанию заработной платы. С одной стороны, это позволило привести оплату труда в Сингапуре на уровень, соизмеримый с показателями других азиатских НИС¹⁶, и реализовать сравнительное преимущество экономики¹⁷. С другой стороны, подобное прямое вмешательство вскоре привело к дисбалансу – отсутствие дешевой рабочей силы при наличии спроса на нее (в том числе со стороны ТНК), что повлекло за собой необходимость обращения к иностранным работникам. Для исправления создавшегося положения в 1979 г. в рамках новой стратегии (New Economic Policy) был взят курс на планомерное, в течение трех лет (1979–1981 гг.), повышение заработной платы в трудоемких отраслях.

Это была не только реакция на результаты предыдущей стратегии, но и механизм промышленной политики. По замыслу правительства, повышение трудовых издержек должно было перенаправить потоки ПИИ из трудоемких и низкотехнологичных производств в более капиталоемкие и технологичные отрасли и избавить их от зависимости от иностранной рабочей силы¹⁸. Однако это оказалось слишком прямолинейным подходом к решению задачи реструктуризации экономики. Средняя заработная плата действительно росла достаточно быстро в период между 1979 и 1985 гг., а приток в ПИИ резко сократился, что повлекло за собой снижение занятости в 1985 г. В результате Сингапур потерял конкурентоспособность и в 1985 г. впал в первую за несколько десятилетий рецессию. Пример с поли-

⁹ Первые налоговые льготы предоставляли в рамках закона «О пионерных производствах» (1959 г.). Он предусматривал освобождение от налога на прибыль сроком на 5 лет компаний, получивших сертификат компании-пионера [21, р.5].

¹⁰ В рамках закона «О расширении промышленного производства» (1967 г.) налоговыми каникулами сроком до 5 лет могли пользоваться только инвесторы, вложившие в новые производства от 104 до 416 тыс. долл. США.

¹¹ Инициатива по стимулированию развития деловых услуг (Operational Headquarters Initiative) 1986 г. предусматривала льготную ставку подоходного налога (10 %) для компаний, размещавших свои региональные и головные офисы в Сингапуре.

¹² Инициативы бюджета Сингапура 2009, 2011 гг. См.: сайт Министерства финансов Сингапура – http://app.mof.gov.sg/singapore_budget_archives.aspx.

¹³ Закон «О расширении промышленного производства» (1967 г.). См.: сайт GuideMeSingapore <http://www.guidemesingapore.com/taxation/topics/singapore-tax-rates>.

¹⁴ По программе Productivity and Innovation Credit 2010 при инвестициях от 800 тыс. долл. США в утвержденные виды НИОКР фирмы получают налоговую скидку в виде уменьшения налоговой базы на 400 % от суммы инвестированных средств. См.: сайт Налоговой службы Сингапура (IRAS) – http://www.iras.gov.sg/irashome/PIcredit.aspx#About_Productivity_and_Innovation_Credit.

¹⁵ Инициативы бюджета 2007, 2009. См.: сайт Министерства финансов Сингапура – http://app.mof.gov.sg/singapore_budget_archives.aspx.

¹⁶ В начале 1960-х рабочая сила в Сингапуре была достаточно дорогой по азиатским меркам и затраты на заработную плату на 20–30 % превышали ожидания мировых рынков [22, р.311].

¹⁷ Уже к 1970-м гг. трудовые издержки в Сингапуре были одними из самых низких в Азии. Например, на сборочных производствах электроники издержки составляли 1/10 от американского уровня и были ниже, чем в Южной Корее, Тайване и Гонконге.

¹⁸ Для регулирования притока низкоквалифицированных иностранных рабочих в 1980 г. также была введена пошлина на использование иностранной рабочей силы.

тикой в области заработной платы многие исследователи приводят в качестве довода в споре о негативном влиянии государственного вмешательства в экономику. Но в действительности причина заключалась в том, что для изменения отраслевой структуры необходим комплекс мер.

Логическим продолжением политики в сфере развития человеческого капитала стали усилия по подготовке кадров. С самого начала пристальное внимание уделялось техническому и профессиональному образованию¹⁹. Чтобы рабочие кадры полностью соответствовали требованиям работодателей, СЭР содействовал ТНК в организации центров для подготовки собственного персонала. В 1972 г. в рамках этой инициативы был открыт совместный учебный центр правительства и индийской компании Tata (Tata Government Training Centre), готовивший специалистов в области приборостроения, точного машиностроения, слесарного дела и литья.²⁰ По той же модели были созданы учебные центры немецкой Rollei и голландской Philips в 1973 и 1975 гг. соответственно. Все обучающиеся подписывали обязательство проработать после окончания обучения 5 лет на СЭР или на любом производстве, расположенном в Сингапуре.

В конце 1970-х гг. данная стратегия получила свое развитие в виде создания межгосударственных Японско-Сингапурского, Германо-Сингапурского и Франко-Сингапурского институтов. Подобные совместные образовательные институты и центры подготовки служили эффективным механизмом межгосударственного технологического трансфера.

Развивая сектор НИОКР, Сингапур нуждался в высококвалифицированных кадрах, способных возглавить исследовательские центры и институты. С целью наращивания критической массы ученых в Сингапуре реализовывалась программа по привлечению иностранных ученых, а также возвращению сингапурских специалистов, работающих за границей. Благодаря усилиям A*STAR в Сингапур удалось привлечь именитых ученых в области биотехнологии, медицины, микроэлектроники и IT. Подобная стратегия дополнялась программами стипендий и грантов A*STAR (National Science Scholarships в 2001 г. и A*STAR Graduate Scholarships в 2003 г.) для сингапурских аспирантов, обучающихся в зарубежных вузах по приоритетным направлениям – инженерия, биотехнологии, микроэлектроника [23, p.9].

Еще одним неотъемлемым элементом промышленной политики было обеспечение необходи-

мой *инфраструктуры*. Транспортная система, представленная вторым в мире по грузообороту портом; аэропортом Чанги, признанным в 2010 г. лучшим аэропортом мира; развитым наземным транспортом, и сегодня является весомым аргументом при выборе Сингапура в качестве страны для ведения бизнеса. На этом благоприятном фоне правительство Сингапура реализовывало инициативы, направленные на развитие промышленной инфраструктуры. Корпорация JTC – некогда подразделение СЭР – создавала промышленные площадки²¹, в том числе на территории экспортно-производственных зон, а позже офисные комплексы, бизнес- и технопарки.

При реализации инфраструктурных проектов в Сингапуре используется кластерный подход. Так, в 2006 г. был открыт научно-исследовательский кластер в области биотехнологий Biopolis. В 2014 г. начат работу инжиниринговый кластер Fusionopolis. Еще с конца 1970-х гг. развиваются крупнейшие в мире нефтехимические комплексы на острове Джуронг и Пулау Буком, а также портовый и логистический кластеры.

Проследившая эволюцию промышленной политики, можно отметить, что с течением времени государство все больше опиралось на косвенные инструменты. В прошлое ушли такие механизмы «жесткой» промышленной политики, как импортные квоты и тарифы, регулирование заработных плат. Для воздействия на структуру экономики все чаще используются различные фискальные механизмы, применяемые для решения обширного круга задач. Это связано с все увеличивающимся вовлечением Сингапура в мировую экономику, где конкурентоспособность производимых товаров и услуг является определяющим фактором успеха²². На смене тона промышленной политики также сказалась общая либерализация в экономике Сингапура, особенно проявившаяся в финансовом секторе и сопровождавшаяся приватизацией государственных предприятий.

Подобный гибкий подход, учитывающий изменения внешней и внутренней конъюнктуры, позволил решить много задач, поставленных в рамках промышленной политики. Сингапuru удалось радикально поменять промышленную структуру, развив диверсифицированные секторы промышленного производства и услуг (табл. 2). С нуля были созданы такие высокотехнологичные отрасли, как производство электроники, химия, нефтехимия, машиностроение, биотехнологии. Особенно стоит отметить прогресс в такой новой области, как биотехнологии. Комплексная инициатива по развитию этого сектора стартовала лишь в начале 2000-х гг., однако уже за период 2000 – 2009 гг. был зафиксирован значительный рост производства (с 4,4 до 15,4 млрд долл. США; доля отрасли в ВВП – 4,4 % в 2010 г.), а также занятости в биомедицинском секторе (с 6 до 13 тыс. работников) [24]. Город-государство сохранил и приумножил свою значимость в мировой экономике, став важным мировым финансовым центром наряду с Лондоном, Нью-Йорком, Гонконгом, Цюрихом и

¹⁹ Уже в период с 1961 по 1967 г. количество профессиональных и технических учебных заведений увеличилось втрое.

²⁰ Сайт компании Tata Group <http://www.tata.com/company/Articles/inside.aspx?artid=oCNR3CHSY7c>.

²¹ Первый подобный проект – Jurong Industrial Estate.

²² С 1 января 1996 г. Сингапур является членом ВТО.

Токио. Свои плоды принесли и меры по стимулированию деятельности иностранных инвесторов, позволив Сингапuru стать одним из лидеров по количеству привлекаемых ПИИ среди развивающихся стран.

Несмотря на то что реалии «азиатского тигра» разительно отличаются от условий России, исполь-

зование некоторых инструментов промышленной политики представляется возможным, тем более что в России уже предпринимаются шаги в направлении заимствования сингапурских практик в рамках сотрудничества между двумя странами²⁴.

Емкий внутренний рынок нашей страны (8-е

Динамика структурных сдвигов экономики Сингапура 1960 – 2010 гг.									
Отрасли	Доля отраслей в ВВП, %								
	1960	1965	1970	1973	1979	1984	2002	2005	2010
С/х и добывающая промышленность	4,1	3,5	2,9	2,5	1,7	1,3	0,1	0,1	0
Промышленное производство	11,9	15,3	19,7	23,4	28,5	25,0	24,3	26,0	22,3
Строительство	3,6	6,8	7,3	7,5	6,4	12,2	4,7	3,4	4,5
ЖКХ	2,5	2,4	2,8	2,3	2,1	2,1	1,7	1,7	1,5
Торговля	35,9	29,6	30,2	28,8	26,4	19,9	13,3	15,9	16,5
Транспорт и коммуникации	14,2	11,8	11,2	11,3	14,7	13,5	12,4	13,4	12,3
Финансовые и деловые услуги	11,3	13,8	14,2	15,3	15,2	22,0	24,6	22,1	25,9
Прочие виды услуг	16,5	16,8	11,7	8,8	5,0	4,0	17,9	15,8	17,0

Источник: Департамент статистики и Министерство торговли и промышленности Республики Сингапур.²³

²³ Данные за 1960, 1965, 1970, 1973, 1979, 1984 гг. взяты из Krause L. B. Op. cit., p. S57. Данные за 2002, 2005 гг. рассчитаны на основе исследований Министерства торговли и промышленности — <http://app.mti.gov.sg/default.asp?id=123&cat=2>. Данные за 2010 г. взяты из Economic Survey of Singapore 2010, Ministry of Trade and Industry of Singapore — http://app.mti.gov.sg/data/pages/485/doc/Sg%20Economy_AES_2010.pdf. Показатели за некоторые годы в сумме не дают 100 % из-за округления.

²⁴ Об интенсификации внешнеэкономического сотрудничества между нашими странами свидетельствует активно создающаяся организационная основа в виде Российско-сингапурской межправительственной комиссии высокого уровня по экономическому и научно-техническому сотрудничеству (2010 г.), совместной промышленной конференции и очередного, уже шестого, Российско-сингапурского делового форума, в рамках которого в этом году был подписан Меморандум о сотрудничестве в области модернизации экономики России. Согласно последним договоренностям новым вектором сотрудничества должны стать проекты комплексных агропромышленных зон и сельскохозяйственных импортозамещающих предприятий в России с использованием сингапурских инновационных технологий и оборудования.

²⁵ Однако, учитывая вступление России в ВТО летом 2012 г., подобные механизмы можно будет использовать в переходный период, т.е. лишь ограниченный период времени.

²⁶ Профицит российского бюджета по итогам 2011 года составил 0,8 % ВВП.

²⁷ В этом направлении уже предпринимаются конкретные шаги. Так, в 2012 г. планируют начать работу Агентство страхования экспортных кредитов и инвестиций и Аналитический штаб поддержки экспорта. Вместе с этим в законодательстве РФ восполняются пробелы в области экспортного кредитования и страхования. См.: Эксперт. 22–28 августа. 2011. №33.

место в мире) создает предпосылки к гибкому и умеренному использованию протекционистских мер²⁵ в сочетании с фискальными стимулами (налоговые льготы, скидки, ускоренная амортизация и пр.), предоставление которых будет зависеть от качественных и количественных показателей производств. На этапе экспортной ориентации поддержку фирмам также можно оказывать с помощью налоговых преференций (более оперативный возврат НДС, субсидии и налоговые льготы на импортируемое оборудование, предназначенное для экспортных производств). В то же время для подобной фискальной политики сегодня существуют серьезные ограничения: российский бюджет балансирует на грани дефицита²⁶ и сильно зависит от нефтяных доходов, размер которых определяется конъюнктурой на мировых рынках энергоносителей. В такой ситуации предоставление льгот даже на выборочной основе весьма затруднительно. Более того, в настоящее время все чаще возникают идеи об увеличении налогового бремени (введение налога на роскошь, повышение НДС, акцизов и т.д.).

Важным звеном в подобной стратегии будут специализированные организации, помогающие выйти российским производителям на иностранные рынки и оказывающие весь спектр информационных услуг (маркетинговых, юридических, страхования и пр.).²⁷

Оглядываясь на успешный опыт Сингапура в развитии отдельных отраслей промышленности посредством создания государственных компаний, можно провести параллель с российскими государственными компаниями в форме акционерных обществ и государственных корпораций, которые особенно активно создавались в 2007 г. Несмотря на схожие цели, данные структуры функционируют на совершенно иных условиях.²⁸ Особый организационно-правовой статус и привилегии государственных корпораций при отсутствии прозрачности и подотчетности все чаще становятся поводом для критики подоб-

ной стратегии.²⁹ Под сомнение также ставится их эффективность и конкурентоспособность, поскольку в большинстве случаев законы не предусматривают конкретных критериев оценки степени достижения их законодательно установленных целей, а также возможных санкций за невыполнение программ и несоответствие фактических значений показателей целевым. В связи с этим все чаще звучат предложения о скорейшем их акционировании и последующей приватизации.

Еще одним элементом промышленной политики должна стать подготовка кадров для стимулируемых отраслей. Большой акцент должен делаться на подготовке работников технических специальностей, о недостатке которых довольно часто говорится в последнее время. В условиях ухудшающейся демографической ситуации в России опыт Сингапура в регулировании притока иностранной рабочей силы также представляет интерес.³⁰ Региональные отраслевые кластеры – технопарки, технополисы, спе-

циальные экономические зоны с подготовленной промышленной инфраструктурой, благоприятным налоговым режимом и административной поддержкой – должны способствовать развитию не только крупных компаний, но и МСП, возрождению и оживлению моногородов.

В России в последние годы наблюдаются вполне осмысленные меры, направленные в первую очередь на стимулирование отраслей, еще сохраняющих конкурентоспособность на мировом рынке (атомная энергетика, авиастроение – военная авиация и вертолетостроение, электроэнергетика, космическая отрасль, синтетические материалы, сельское зерновое хозяйство). Кроме того, осуществляется поддержка других стратегических отраслей, в частности автомобилестроения.³¹ Однако существующей промышленной политике явно не хватает комплексности и идеологической базы. В рамках национальных стратегий акцент делается в большей степени на таких общих аспектах, как повышение инвестиционной привлекательности, развитие конкурентной среды и улучшение делового климата. Они, безусловно, важны, но в отсутствие селективной политики вряд ли будут способствовать автоматической перестройке экономики, так как рыночные механизмы в ней еще недостаточно сильны. Более того, кроме изменения промышленной структуры, важным показателем успеха проводимой промышленной политики должны стать новые высококвалифицированные рабочие места, повышение уровня благосостояния и сокращение социального неравенства. Опыт Сингапура полезен России и с этой точки зрения.

Перенос отдельных элементов этого опыта на российскую почву уже происходит в рамках торгового, инвестиционного и научно-технического сотрудничества между двумя странами. Консультационная поддержка этого начинания была оказана в том числе со стороны первого премьер-министра Сингапура Ли Куан Ю во время его неоднократных визитов в Россию. В то же время заимствование самых успешных интервенционистских практик Сингапура само по себе вряд ли принесет ощутимые плоды без эффективных, прозрачных государственных институтов и верховенства закона, тех важнейших элементов, благодаря которым во многом и состоялось сингапурское «экономическое чудо».

Библиографический список

1. *Rodrick D.* Industrial Policy for the Twenty-First Century, Harvard University, 2004, 42 p.
2. World Bank. The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. N. Y., 1993, 389 p.
3. *Wade R.* What Can Economics Learn from East Asian Success? // Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 505, The Pacific Region: Challenges to Policy and Theory (Sep., 1989), pp. 68-79.
4. *Barrett R., Whyte M.* Dependency Theory and Taiwan: Analysis of a Deviant Case // The American

²⁸ Так, в отличие от государственных компаний Сингапура российские госкорпорации имеют иной правовой статус. Они представляют собой промежуточную форму между открытыми акционерными обществами (ОАО) с преобладающим государственным участием и государственными унитарными предприятиями (ФГУПами) и действуют на правах некоммерческих организаций. Госкорпорации образуются на основании федерального закона, неподотчетны каким-либо госорганам (исключение составляет Правительство РФ) и создаются на ограниченный срок (например, «Олимпстрой»). См.: ст. 7.1 Федерального закона от N7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральные законы от 19.07.2007 N 139-ФЗ, от 30.10.2007 N 238-ФЗ.

²⁹ Критика и предложения по упразднению данной организационно-правовой формы высказывались в том числе на уровне Президента РФ. См.: Послание Федеральному собранию РФ // Сайт Президента Российской Федерации – <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

³⁰ В России начиная с 2010 г. стартовала программа на 2010 – 2012 гг. по возвращению ученых, уехавших в конце 80-х-90-х гг. XX в. за рубеж. В ее рамках планируется выделить 12 млрд долларов США на возвращение российских ученых. Репатриантам, прошедшим отбор, предлагаются гранты в размере до 150 млн рублей. Не в последнюю очередь данная программа опиралась на опыт Сингапура. Для иностранных высококвалифицированных специалистов, а также членов их семей введена упрощенная процедура въезда в Россию. См.: РБК. 2010. №12. С. 52–54.

³¹ Среди мер, направленных на поддержку отечественного автомобилестроения, государственная программа по утилизации автомобилей, программа льготного кредитования на покупку новых автомобилей, произведенных на территории России, а также режим промышленной сборки, предусматривающий локализацию затрат на импортные компоненты до 50 % от общего объема импорта автокомпонентов (с 2005 г.).

Journal of Sociology, Vol. 87, No. 5, 1982, pp. 1064–1089.

5. *Cumings B.* The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences // International Organization, No. 1, 1984, 40 p.

6. *Evans P.B.* Class, State and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists // Deyo Fr. (ed.) The Political Economy of the New Industrialism, Ithaca-London, 1987, pp. 203–226.

7. *Gereffi G.* Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America // Sociological Forum, Vol. 4, No. 4, 1989, pp. 505–533.

8. *Balassa B.* The Lessons of East Asian Development: An Overview // Economic Development and Cultural Change, vol. 36, issue 3, 1988, pp. S273–S290.

9. *Chen E.* Hyper-Growth Asian Economies: A Comparative Study of Hong Kong, Japan, Korea, Singapore, and Taiwan. New York: Macmillan, 1979, p. 241p.

10. *Westphal L.* Industrial Policy in an Export Propelled Economy: Lessons from South Korea's Experience // The Journal of Economic Perspectives, Vol. 4, No. 3, 1990, pp. 41–59.

11. *Amsden A.* Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia // The American Economic Review, Vol. 81, No. 2, 1991, pp. 282–286.

12. *Amsden A.* Why isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of the East Asian Miracle // World Development, Vol. 22, No. 4, 1994, pp. 627–633.

13. *Lim L.* Singapore's Success: The Myth of the Free Market Economy Asian Survey, Vol. 23, No. 6 (Jun., 1983), pp. 752–764.

14. *Вэй Фэн.* Чжунго цзинцзи цзэнчжан юй цзинцзи чжоуци (2008) // Лю Шучэн, Чжан Ляньчэн, Чжан

Пин чжубянь. – Бэйцзин: Чжунго цзинцзи чубаньшэ, 2008. – С. 165–180. – Кит. яз.

15. *Abeyasinghe T.* Singapore: Economy, 2007, 23 p.

16. Economic Review Committee Main Report, 2003 // Сайт Министерства торговли и промышленности Республики Сингапур – <http://app.mti.gov.sg/default.asp?id=505>.

17. *Neo B.S., Chen G.* Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore. World Scientific Publishing Co. Pte.Ltd., 2007. 528 p.

18. *Lee S.Y.* Some Basic Problems of Industrialization in Singapore. The Journal of Developing Areas, Vol. 7, No. 2 (Jan., 1973), pp. 185–216.

19. *Huff W.G.* Patterns in the Economic Development of Singapore // The Journal of Developing Areas, Vol. 21, No. 3 (Apr., 1987), pp. 305–326.

20. Report of the Economic Committee. The Singapore Economy: New Directions, Singapore, 1986 // Сайт Министерства торговли и промышленности Республики Сингапур – <http://app.mti.gov.sg/data/pages/885/doc/econ.pdf>.

21. *Tan A.H.* Official Efforts To Attract FDI: Case of Singapore's EDB // Report for Conference on Industrial Globalization in the 21st Century: Impact And Consequences For East Asia And Korea, 2–3 August 1999, 22 p.

22. *Huff W.G.* Patterns in the Economic Development of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century, Cambridge University Press, 1994.

23. Science and Technology Plan 2010: Sustaining Innovation-Driven Growth // Сайт Министерства торговли и промышленности Республики Сингапур – <http://app.mti.gov.sg/default.asp?id=148&articleID=2461>.

24. Economic Survey of Singapore, 2010 // Сайт Министерства торговли и промышленности Республики Сингапур – http://app.mti.gov.sg/data/pages/485/doc/Sg%20Economy_AES_2010.pdf.