



ВОЗВРАЩЕНИЕ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Дуглас Ирвин

Должны ли развивающиеся страны следовать примеру США и Китая, создавая крупные национальные компании?

Геополитика стремительно меняет ландшафт мировой торговли. Условия экономической политики, существовавшие всего несколько десятилетий назад, кажутся далеким воспоминанием. В период реформ 1990-х и 2000-х годов развивающиеся страны и страны с переходной экономикой открыли свои рынки и встали на путь глобализации. В этот период была создана Всемирная торговая организация, которая установила основанную на правилах систему торговли без дискриминации. Он также был отмечен отсутствием геополитической напряженности, поскольку Китай был сосредоточен на экономическом росте, а Россия пыталась обеспечить стабилизацию своей экономики.

Сейчас директивные органы спорят о будущем глобализации. Они обеспокоены фрагментацией мировой экономики и пренебрежением правилами глобальной торговли. Наблюдается рост торговых интервенций в форме мер промышленной политики и субсидий, ограничений на импорт, основанных на соображениях национальной безопасности и защиты окружающей среды, а также механизмов экспортного контроля, направленных на наказание геополитических соперников и обеспечение внутренних поставок.

Что делать развивающимся странам, чтобы ориентироваться в этих новых условиях? Следует ли им проводить аналогичную политику, сосредотачиваясь на внутреннем рынке, чтобы защитить ключевые сектора с помощью субсидий и мер торгового контроля?

Споры о том, следует ли развивающимся странам участвовать в мировой экономике или отстраниться от нее, ведутся постоянно. В 1950-х годах многие наблюдатели пессимистично оценивали перспективы экспорта стран с низким доходом и опасались, что они столкнутся с постоянным ухудшением условий торговли. Считалось, что глобальные экономические силы усугубляют неравенство и отбрасывают развивающиеся страны еще дальше назад. Предполагалось, что необходимы меры импортозамещения, чтобы сделать их экономику более самодостаточной и менее зависимой от других рынков.

Неверное прочтение истории

Одной из причин сосредоточения на внутреннем рынке была определенная интерпретация истории. Вера в то, что более богатые страны успешны, потому что они защищают производство, придавала респектабельность промышленной политике. Это оказалось неверным прочтением истории. Несмотря на высокие тарифы, США развивались как открытая экономика (открытая для иммиграции, капитала и технологий) с исключительно большим внутренним рынком, на котором имела место жесткая конкуренция. Кроме того, в конце XIX века США, в которых применялись высокие тарифы, обогнали ведущую политику открытой торговли Великобританию по доходам на душу населения за счет повышения производительности труда в секторе услуг, а не за счет повышения производительности в обрабатывающей промышленности (Broadberry, 1998). В Западной Европе экономический рост был связан с перемещением ресурсов из сельского хозяйства в промышленность и сферу услуг. Торговая политика, направленная на защиту сельского

хозяйства от низких цен, вероятно, замедлила этот переход в таких странах, как Германия.

Хотя повсеместное импортозамещение перестало быть популярным несколько десятилетий назад, споры о промышленной политике продолжают по сей день. Опыт успешных стран Восточной Азии придал ей положительный оттенок, но и тут стандартная история может ввести в заблуждение. В 1960 году экономика Южной Кореи страдала из-за завышенного курса валюты и объема экспорта всего в 1 процент ВВП. Способность страны импортировать почти полностью зависела от помощи США. После девальвации национальной валюты в начале и середине 1960-х годов экспорт Кореи стал более конкурентоспособным и резко возрос, достигнув 20 процентов ВВП к началу 1970-х годов. Основная мера заключалась в установлении реалистичного обменного курса, который обеспечил пышный рост экспорта, а также более дешевые кредиты для всех экспортеров, а не отдельных отраслей (Irwin, 2021). Промышленная политика на самом деле не начиналась до стимулирования тяжелой и химической промышленности в 1973–1979 годах, которое позже было прекращено ввиду чрезмерных затрат и неэффективности. Однако быстрый экономический рост Кореи начался еще до эпохи промышленной политики.

Споры о промышленной политике уже давно зашли в тупик. Одни считают, что она необходима для роста производительности и структурных преобразований, в то время как другие полагают, что она способствует коррупции и усиливает неэффективность. Одни говорят о высоких издержках от попытки Аргентины развивать сборку электроники на Огненной Земле, а другие указывают на блестящие высокотехнологичные заводы в Китае и Корее. Последствия легко преувеличить. Количественные модели показывают, что выгоды даже от оптимально разработанной промышленной политики невелики и вряд ли будут способны преобразовать экономику.

Новым является то, что США вслед за Китаем явно взяли на вооружение меры промышленной политики. Китай включился в игру, по крайней мере с тех пор, как президент Си Цзиньпин восстановил государственный контроль над экономикой, отойдя от ориентированной на внешний рынок политики Дэн Сяопина и его преемников. Инициатива «Сделано в Китае 2025», которая заключается в крупных субсидиях целевым отраслям, уступила место идее «двойной циркуляции», ориентированной на снижение внешней зависимости посредством укрепления внутренних источников за счет местных компаний и стремление к самодостаточности в ключевых технологиях. США начали защищать сталелитейную и алюминиевую промышленность, якобы по соображениям национальной безопасности, в период работы администрации Трампа. С помощью Закона о чипах и Закона о снижении инфляции США установили субсидии на возвращение в страну производства полупроводников и приняли ограничительные требования в отношении отечественных компонентов для электромобилей в целях обеспечения внутреннего производства. Европейский союз всегда применял меры промышленной политики, объявив в 2020 году о промышленной стратегии по усилению своей «открытой стра-



тегической автономии» при переходе к зеленой и цифровой экономике.

Что это значит для развивающихся стран? Должны ли они следовать новому консенсусу Вашингтона, Пекина и Брюсселя в отношении создания определенных национальных отраслей промышленности посредством государственных субсидий и торговых ограничений? Это было бы рискованной стратегией. Субсидии могут оказаться дорогими, а выгоды — недостижимыми. Торговые ограничения могут привести к разрушительному внутреннему повороту к протекционизму, который приведет к сокращению экспортной выручки и тем самым к сокращению критически важных импортных закупок.

Масштабные промышленные субсидии представляются роскошью, которая доступна богатым странам. Тот факт, что США, Китай и ЕС могут позволить себе субсидии, не означает, что другие страны должны следовать их примеру. Как предупреждал Рикардо Хаусманн: «Копирование решений других стран для проблем, которых у вас нет, или сосредоточение внимания на популярных вопросах, которые на самом деле не являются важными, — это рецепт неэффективности, если не катастрофы». Развивающиеся страны, испытывающие финансовые трудности, не могут позволить себе щедрые субсидии для отечественных производителей при нестабильности сальдо бюджета и неопределенности отдачи. Ограниченные государственные средства могут более эффективно использоваться для улучшения системы здравоохранения и образования, а также оказания помощи малообеспеченным, вместо того чтобы направляться на нужды отечественной промышленности.

Промышленные субсидии, импортозамещение

Китай показывает, что промышленные субсидии могут быть неэффективным способом расходования ограниченных ресурсов. В 2006 году Китай определил судостроение в качестве «стратегической отрасли» и начал предоставлять огромные производственные и инвестиционные субсидии, в основном за счет дешевых кредитов. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что эта политика не принесла значительных выгод, но была расточительной (ввиду избыточных мощностей) и искажала функционирование рынков (вынуждая более эффективные страны приспосабливаться за счет сокращения производства). Доля Китая на мировом рынке возросла за счет производителей с низкими издержками из Японии, Южной Кореи и Европы, но это не привело к получению значительной прибыли отечественными производителями (Panel, Kalouptsidei, and Bin Zahur, 2019). Субсидии были растрчены в результате выхода на рынок и расширения менее эффективных производителей, что создало избыточные мощности и привело к усилению фрагментации промышленности. Кредиты имели поли-

тический характер в том смысле, что основную часть поддержки получали государственные предприятия, а не более эффективные частные производители. Судостроительная промышленность не оказывала существенного влияния на остальную экономику, и не было никаких свидетельств обучения в процессе деятельности в масштабах отрасли.

Принесение в жертву торговых выгод

Аналогичным образом, поворот к торговым ограничениям несет риск принесения в жертву части выгод, которые развивающиеся страны получили от участия в мировых рынках. В последние десятилетия многие страны добились экономического прогресса посредством взаимодействия с мировой экономикой, а не закрытия рынков в надежде стимулировать местные инновации. Китай разбогател не за счет промышленной политики, а за счет повышения производительности в сельском хозяйстве, допущения иностранных инвестиций в обрабатывающей промышленности и предоставления свободы частному сектору. Реформы 1991 года в Индии, направленные на ликвидацию бюрократической волокиты, которая душила частное предпринимательство, и открытие экономики, продолжают стимулировать рост, хотя необходимы дополнительные реформы. Бангладеш также выиграл от открытия для иностранных инвестиций, которые приносят капитал и технологии, настолько, что в настоящее время страна имеет более высокий доход на душу населения, чем Индия. Другие страны, от Эфиопии до Вьетнама, также добились больших успехов благодаря участию в экономике, а не экономической изоляции, потому что они получают выгоды от технологий и инвестиций из остального мира.

Хотя пренебрежительное отношение к неолберальной экономической политике Вашингтонского консенсуса стало модной тенденцией, открытость этого периода реформ привела к сближению между богатыми и бедными странами по всему миру, а не расхождению, которое было исторической нормой. Начиная примерно с 1990 года развивающиеся страны начали расти более быстрыми темпами и достигать более высоких уровней доходов, которые имеют страны с развитой экономикой (Patel, Sandefur, and Subramanian, 2021).

Недавние споры о том, умерла глобализация или нет, бесплодны. Развивающимся странам было бы неблагоразумно поворачиваться спиной к мировой экономике и отказываться от идеи поддержки экспорта и приобретения технологий из-за рубежа. Они по-прежнему могут многое получить от остального мира и многое потерять, вернувшись к политике закрытых дверей прошлого. **ФР**

ДУГЛАС ИРВИН — профессор экономики, стипендиат фонда Джона Френча, в Дартмутском колледже и внештатный старший научный сотрудник Института международной экономики Петерсона.