

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

УДК 338.22.01:338.45.01

В. ВИШНЕВСЬКИЙ,
член-кореспондент НАН України
(Донецьк)

ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто теоретичні основи промислової політики з позицій неокласичної, інституціональної та еволюційної економічних теорій. Обґрунтовано доцільність переходу в Україні до матричної політики європейського типу, що поєднує як вертикальні (орієнтовані на селективну підтримку галузей), так і горизонтальні (орієнтовані на інновації) дії, спрямовані не на усунення провалів ринку, а на усунення провалів правил і провалів пристосованості.

На момент розпаду СРСР і утворення України як незалежної держави індустриальний сектор займав у її економіці лідируючі позиції. У промисловості було зайнято 7,8 млн. осіб – більше, ніж у будь-якому іншому виді економічної діяльності. У 1991 р. випуск продукції державними промисловими підприємствами, розташованими на території України, становив більш як 50% загального випуску товарів і послуг по галузях економіки та понад 40% ВДВ.

На той час українська промисловість була частиною єдиного народногосподарського комплексу СРСР, який розвивався на плановій основі. Оскільки після розпаду СРСР в Україні взято курс на перехід від планової економіки до ринкової, промисловість змушена була пройти через смугу інституційних і господарських трансформацій, головними елементами яких стали приватизація державної власності, лібералізація цін на товари і послуги, ліквідація державної монополії на зовнішню торгівлю.

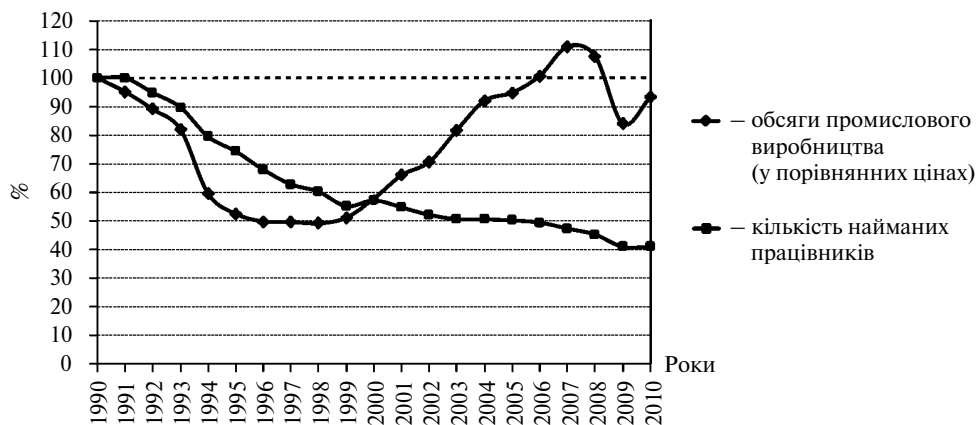
Очікуваними результатами таких перетворень були приведення обсягів і структури промислового виробництва у відповідність із платоспроможним попитом на внутрішньому та зовнішніх ринках, реструктуризація і модернізація виробничого апарату, оновлення технологій виробництва продукції, підвищення продуктивності праці та зниження техногенного навантаження на навколишнє природне середовище. Логічно було очікувати, що у зв'язку із масштабними реформами розміри промислового сектора економіки скоротяться, але зате з часом він стане більш ефективним і конкурентоспроможним, таким, який краще відповідатиме новим вимогам до економічної безпеки держави.

З метою підтримання і стимулювання розвитку галузі у складних умовах ринкових трансформацій Українська держава розробила і здійснила ряд заходів у сфері промислової політики. У 1996 р. було прийнято Концепцію державної промислової політики (постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 272). Наступна Концепція промислової політики з'явилась у 2003 р. (Указ Президента України від 12 лютого 2003 р. № 102). Потім було прийнято Державну програму розвитку промисловості на 2003–2011 роки (постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1174). Крім того, регулювання розвитку української

промисловості в умовах ринкової економіки (іноді суперечливе) здійснювалося методами податково-бюджетної та грошово-кредитної політики ¹.

Врешті-решт, за минулі 20 років ринкова адаптація дійсно відбулась, і тепер промисловість України, представлена, головним чином, підприємствами недержавних форм власності, випускає таку продукцію, яка користується попитом на внутрішньому і зовнішніх ринках.

Проте, по-перше, за формою процесу перетворень нагадували більше стихійний обвал (особливо у першій половині 90-х років) (рис.), ніж цілеспрямоване навчання і поступове пристосовування до мінливих умов зовнішнього середовища, а тому супроводжувалися серйозними соціальними проблемами: досить значити, що чисельність зайнятих у промисловості скоротилася з 7,8 млн. осіб у 1991 р. до 3,5 млн. осіб у 2009 р., тобто більш як у 2 рази.



Динаміка показників української промисловості

По-друге, масової реструктуризації та модернізації виробничого апарату, оновлення технологій виробництва продукції не відбулося. Ринкова адаптація здійснювалася, головним чином, не шляхом створення нових, високотехнологічних, виробництв, а за рахунок вимирання окремих підприємств і навіть цілих галузей (у легкій промисловості), продукція яких не користувалася попитом або виявилася неконкурентоспроможною ². Що ж до тих підприємств і галузей, які зуміли “ви-

¹ Можна, наприклад, назвати пільговий режим оподаткування для підприємств ГМК, запроваджений на період 1999–2002 рр. Законом України “Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України” від 14 липня 1999 р. № 934-XIV; особливий режим господарювання, встановлений Законом України “Про спеціальні економічні зони і спеціальний режим інвестиційної діяльності у Донецькій області” від 24 грудня 1998 р. № 356-XIV, який гарантував суб’єктам господарювання податкові та митні пільги за умови реалізації у пріоритетних для регіону видах економічної діяльності інвестиційних проєктів на суму понад 1 млн. дол.; ревальвацію гривні у 2005 р., коли її офіційний курс було наближено до міжбанківського, що сильно вплинуло на конкурентоспроможність промислових підприємств-експортерів.

² Ось у який спосіб характеризував результати ринкових реформ у Росії, де тенденції розвитку промисловості (судячи з динаміки обсягів виробництва) є приблизно такими самими, як і в Україні, колишній віце-прем’єр РФ, віце-президент холдингу “Русский алюминий” О. Лівшиц: “Ми навіть не розуміємо, що живемо в соціалістичній країні. Олігархи заробляють гроші на соціалістичних заводах – вони ще поки що самі нічого не збудували. Свій товар возять соціалістичними рейками, а струм – соціалістичними лініями електропередач. Ремонтують? Так, але не будують. Усе це дісталось від тієї країни, якої немає вже п’ятнадцять років. А якогось введення потужностей ми не бачимо” (див.: Л і в ш и ц А. Сейчас единственный способ сохранить деньги – это их тратить! “Московский комсомолец” від 8 червня 2005 р.).

жити” (у добувній промисловості, чорній металургії, електроенергетиці, газовій промисловості, хімії та нафтохімії, машинобудуванні), то багато з них усе ще використовують техніку і технології, що дісталися їм у спадок від колишнього СРСР і визначають рівень продуктивності праці та техногенного навантаження на навколишнє природне середовище³.

По-третє, з позицій економічної складової національної безпеки, результати ринкової адаптації української промисловості до нових умов господарювання також не можна визнати задовільними. Вона виявилась уразливою до економічних шоків, не здатною зберігати траєкторію стійкого функціонування у зовнішньому середовищі, яке швидко змінюється. Особливо наочно це проявилось під час світової фінансово-економічної кризи, у 2009 р., коли обсяги промислового виробництва обвалилися більш як на 20%, що поставило Україну на межу дефолту⁴.

Таким чином, у цілому незадовільні результати розвитку української промисловості за розглянутий 20-річний період свідчать, що необхідними є серйозні зміни у сфері промислової політики: або її треба істотно перебудувати, або з причини неефективності від неї слід відмовитися взагалі.

Але перш ніж ставити питання у такій практичній площині, доцільно звернутися до теоретичного аспекту проблеми, ще раз зважити аргументи “за” і “проти” щодо промислової політики у світлі радикальних змін в умовах господарювання як всередині країни, так і за її межами⁵. Для цього буде послідовно розглянуто положення неокласичної, інституціональної та еволюційної економічних теорій. А розпочнемо дослідження із встановлення меж його предметної області – визначення поняття “промислова політика”.

Що таке промислова політика?

Судячи з назви, промислова політика – це певні дії уряду (центрального та (або) місцевого) у сфері промисловості. Інакше кажучи, це певний вид економічної політики поряд з такими широко визнаними її видами, як стабілізаційна, фінансова, торгова та ін. Проте, на відміну від цих її видів, які мають характер

³ Наприклад, у виробництві українських чорних металів, які займають найбільшу питому вагу у зовнішній торгівлі товарами (близько 30% загального обсягу експорту у 2010 р.), на застарілий мартенівський спосіб виробництва сталі у 2000–2008 рр. усе ще припадало понад 40%, тоді як у середньому у світі його частка не перевищувала 5%. І тільки у кризовому 2009 р. частка мартенівської сталі скоротилася в Україні до 26% (у РФ – до 10%, у середньому у світі – до 1,3%) (див.: Steel Statistical Yearbook 2010. Brussels, Worldsteel Committee on Economic Studies, 2010, p. 35).

⁴ Див.: Банковские аналитики: Украина на грани дефолта (<http://www.unian.net/rus/news/news-301123.html>).

⁵ Промислова політика стоїть на порядку денному і в більш благополучних країнах, ніж Україна. Проблемам промислової політики присвячено спеціальні повідомлення Комісії Європейських співтовариств 2002, 2004 і 2005 рр. (див.: Industrial policy in an enlarged Europe. European Commission, 2002, COM(2002) 714 final; Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe. European Commission, 2004, COM(2004) 274 final; Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy. European Commission, 2005, COM(2005) 474 final), де зазначено, що вона відіграє ключову роль у справі досягнення цілей формування конкурентоспроможної та динамічної наукомісткої економіки розширеної Європи (див., наприклад: Industrial policy in an enlarged Europe, р. 7). Інтерес до цього виду політики посилюється у зв'язку із світовою фінансово-економічною кризою. У 2009 р. було організовано круглий стіл, присвячений проблемам промислової політики, у рамках глобального форуму ОЕСР з конкуренції (див.: Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, DAF/COMP/GF(2009)9, 250 р.). У 2010 р. дискусія про її перспективи відбулася на сторінках впливового англomовного тижневика “The Economist” (див.: Industrial policy (<http://www.economist.com/debate/overview/177>)).

загальноекономічних, промислова політика “у строгому розумінні є галузевою (sectoral) політикою; вона призначена для просування галузей, де втручання повинне мати місце з причин національної незалежності, технологічної автономії, провалів приватної ініціативи, занепаду традиційних видів діяльності, географічного або політичного балансу”⁶.

З тим, що промислова політика має галузевий (секторальний) характер, згодні й багато інших спеціалістів⁷. “Промислова політика – це, в основному, будь-який тип вибіркового втручання або політики уряду, націлений на зміну галузевої структури виробництва в напрямі галузей, які, як очікується, пропонують кращі перспективи економічного зростання, ніж за відсутності такого втручання, тобто в умовах ринкової рівноваги”⁸.

Зміна галузевої структури промислового виробництва виступає елементом структурної трансформації (реструктуризації) економіки в цілому. Тому можна визначити, що промислова політика являє собою “різноманіття державних заходів, призначених для управління та контролю за процесами структурної трансформації економіки”⁹. Причому акцент робиться саме на промисловості, оскільки “процес індустріалізації є важливим для перетворення економіки в цілому, і можна впливати на цей процес так, щоб управляти всім механізмом структурних змін”¹⁰.

З дещо інших позицій виступає Д. Родрік: “Немає ніяких доказів, що ті типи провалів ринку, які закликають до промислової політики, мають місце, переважно, у промисловості (industry)”¹¹. Тому, за відсутності більш підходящої назви, він позначає терміном “промислова політика” усі дії з економічної реструктуризації на користь більш динамічних видів діяльності взагалі – “незалежно від того, чи належать вони до промисловості або виробництва безпосередньо”¹², – і наводить приклади такої політики (у тому числі із сільського господарства і сфери послуг).

Проте таке розширене трактування відводить у бік від традиційного розуміння промислової політики, що, у свою чергу, утруднює дослідження цього явища в історичному аспекті. Тому Дж. Формен-Пек, який виконав ретроспективний аналіз європейської промислової політики у ХХ ст., відносить до її сфери тільки виробляючі (manufacturing) та інфраструктурні (infrastructure) галузі (industries). І хоча він вважає, що у принципі термін “industry” може бути поширеним на будь-яке джерело зайнятості – чи то гірнична справа, сільське господарство або сфера послуг (виходячи з того, що класифікація робочих місць є дещо довільною), все ж

⁶ Див.: C o h e n E. Theoretical foundations of industrial policy. “EIB Papers” Vol. 11, № 1, 2006, p. 85.

⁷ Див.: P a s k H., S a g g i K. The case for industrial policy: a critical survey. “World Bank Research Working Paper” № 3839, 2006, 51 p.; F o r e m a n - P e c k J. Industrial policy in Europe in the 20th century. “EIB Papers” Vol. 11, № 1, 2006, p. 36–62; V i a n c h i P., L a b o r y S. From “old” industrial policy to “new” industrial development policies. In: International handbook on industrial policy. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, “Edward Elgar Publishing”, 2006, p. 3–27; S o e t e L. From industrial to innovation policy. “Journal of Industry, Competition and Trade” № 7, 2007, p. 273–284; S i n g h A. Competition and competition policy in emerging markets: International and development dimensions. United Nations, “G-24 Discussion Paper Series”, “Paper” № 18, 2003, 26 p.; Промисловий потенціал України: проблеми та перспективи структурно-інноваційних трансформацій. К., 2007, с. 41.

⁸ Див.: P a s k H., S a g g i K. Зазнач. праця, р. 2.

⁹ Див.: V i a n c h i P., L a b o r y S. Зазнач. праця, р. 3.

¹⁰ Див.: т а м ж е.

¹¹ Див.: R o d r i k D. Industrial policy for the twenty-first century. Centre for Economic Policy Research. “CEPR Discussion Papers” № 4767, 2004, p. 2.

¹² Див.: т а м ж е.

“політики урядів у відношенні до сільського господарства і послуг у цілому відрізнялися від політик у відношенні до промисловості, визначеної більш строго, а тому поле дослідження має бути обмеженим так, щоб з ним можна було управлятися”¹³.

Звернення до історичних аспектів проблеми дозволяє виявити певне зрушення в її дослідницькій парадигмі. Якщо до 80-х років ХХ ст. промислову політику, як правило, розуміли як дії з безпосереднього втручання держави в економіку і директивного контролю уряду за виробничим апаратом, то “нині цей термін, навпаки, позначає різноманіття політик, які здійснюються різними інституційними суб’єктами з метою стимулювання створення фірм, на користь їх концентрації, сприяння інноваціям і конкурентоспроможному розвитку у контексті відкритої економіки. Тому нова промислова політика – це головним чином політика промислового розвитку, в рамках якої галузь неявно розглядається як організація, а також стратегічного управління людськими компетенціями і технічними можливостями”¹⁴.

У сучасній термінології традиційний секторальний тип промислової політики, що справляє вплив на відносне значення окремих галузей і підприємств, дістав назву “вертикальна політика”, а новий функціональний її тип – відповідно, “горизонтальна політика”¹⁵. До останньої належать спільні для великої кількості галузей і підприємств дії у сфері нормативно-правового забезпечення господарської діяльності, захисту прав власності, усунення адміністративних бар’єрів, сприяння інноваціям та ін.¹⁶. На горизонтальному типі промислової політики робить наголос Європейська комісія¹⁷ (вищий орган виконавчої влади ЄС), яка пропонує заходи щодо забезпечення конкурентоспроможності європейської виробничої промисловості (manufacturing industry) на тій підставі, що більшість інновацій мають місце саме в цій галузі¹⁸.

¹³ Див.: F o r e m a n - P e s c k J. Зазнач. праця, р. 38.

¹⁴ Див.: International handbook on industrial policy, р. xv.

¹⁵ Див.: F o r e m a n - P e s c k J. Зазнач. праця, р. 38.

¹⁶ Див.: V ä l l i ä T. No policy is an island – on the interaction between industrial and other policies. “EIB Papers” Vol. 11, № 2, 2006, р. 11. Деякі автори виділяють три типи промислової політики: вертикальну (стратегічну торгову політику, що сприяє одержанню ренти певними галузями або підприємствами), горизонтальну (підтримку інновацій незалежно від виду галузі) та структурних змін (тимчасову підтримку галузей, які переживають занепад) (див.: V ä l l i ä T. Зазнач. праця, р. 10). У даній праці виходитимемо з того, що політика структурних змін – це елемент вертикальної промислової політики, зберігаючи тим самим традиційний дуалістичний поділ.

¹⁷ Див.: Industrial policy in an enlarged Europe; Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe; Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy.

¹⁸ У тексті повідомлення Комісії Європейських співтовариств зазначено: “Комісія є прихильником горизонтального типу промислової політики та уникає повернення до селективної інтервенціоністської політики” (див.: Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy, р. 3). Але, як підкреслено далі, “набір інструментів політики не повинен розглядатись як такий, що включає тільки широкі горизонтальні заходи. Для того, щоб промислова політика була ефективною, слід враховувати специфічний контекст окремих галузей. Потрібним є спеціально підібраний (tailor-made) комплекс дій на основі конкретних характеристик галузей, а також конкретних можливостей і проблем, з якими вони зустрічаються” (див.: т а м ж е, р. 3–4). Такий підхід до промислової політики, що передбачає певне сполучення горизонтальних і вертикальних заходів, дістав назву “матричний” (matrix approach) (див.: A i g i n g e r K., S i e b e r S. The Matrix approach to industrial policy. “International Review of Applied Economics” Vol. 20, № 5, 2006, р. 573–601).

Оскільки як вертикальний, так і горизонтальний типи промислової політики включають широкий спектр дій, які можуть впливати на найрізноманітніші сфери господарської діяльності, то постає питання про їх обмеження з позицій об'єкта політики. Тому Ж. Пелкманс з усього комплексу дій, які справляють вплив на промисловість (industry), виділяє такі, які, на його думку, не слід відносити до сфери промислової політики: це політики *не* для промисловості спеціально (макроекономічне регулювання, перерозподіл доходів, політика у сфері оплати праці та ін.), а також політики, які безпосередньо впливають на промисловість, але призначені *не тільки* для неї (приватизація, регіональний розвиток, контроль за цінами та ін.)¹⁹. Очевидно, що такий поділ не можна визнати суворим, адже дії, призначені не тільки для промисловості, важко відокремити від сфери власне промислової політики²⁰.

Аналогічна невизначеність спостерігається і щодо цілей промислової політики: “У більшості випадків промислова політика має безліч цілей – підвищення короткострокової зайнятості, збільшення обсягів виробництва, поліпшення розподілу доходів і підвищення технологічної потужності. Вона часто також включає (правильно чи неправильно) неекономічні цілі національної гордості та престижу, як і відчутну потребу у просуванні “стратегічних” вітчизняних галузей”²¹. Вище ще називались і такі цілі, як структурна трансформація економіки, стимулювання створення фірм, сприяння інноваціям, забезпечення конкурентоспроможності та ін. Усе це в сукупності дає підстави стверджувати, що, “на відміну від більшості інших сфер економічної політики, промислова політика не має чітко визначеного і загальновизнаного набору цілей, яких треба досягти”²².

Отже, строго окреслити межі предметної області дослідження – визначити промислову політику – не виходить, оскільки немає чіткості в тому:

- а) що саме є об'єктом цієї політики (що слід розуміти під промисловістю як об'єктом політики, чому і як її слід відокремлювати від інших джерел зайнятості);
- б) які дії належать до змісту промислової політики (включати сюди загальносистемні дії в економіці, що зачіпають у тому числі промисловість, або дії у відношенні тільки до промисловості, які можуть мати і загальносистемні ефекти);
- в) які цілі має промислова політика, що саме повинно бути кінцевим бажаним результатом її реалізації.

Схоже, що такий висновок не є несподіваним або оригінальним: “Вираз “промислова політика” означає різні речі для різних людей”²³, так що “будь-які шість випадково взятих економістів, безперечно, продукують не менш як дюжину різних думок з цього питання”²⁴. І ще: “Ніяка таксономія не може повністю охопити

¹⁹ Див.: P e l k m a n s J. European industrial policy. In: International handbook on industrial policy, p. 46–47.

²⁰ Див.: F o r e m a n - P e s k J. Зазнач. праця, p. 37.

²¹ Див.: E v e n e t t S. Study on issues relating to a possible multilateral framework on competition policy. In: World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, 2003, WT/WGTCP/W/228, p. 16.

²² Див.: V ä l i l ä T. Зазнач. праця, p. 9–10.

²³ Див.: Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, DAF/COMP/GF(2009)9, p. 25. Тільки К. Ейджинджер наводить 12 різних визначень промислової політики, зауважуючи, що це “дуже маленький приклад наявних дефініцій” (див.: A i g i n g e r K. Industrial Policy: A dying breed or a re-emerging Phoenix. “Journal of Industry, Competition and Trade” № 7, 2007, p. 299).

²⁴ Див.: G e r o s k i P. European industrial policy and industrial policy in Europe. “Oxford Review of Economic Policy” Vol. 5, № 2, 1989, p. 20.

діапазон уявлень про промислову політику, які можуть бути знайдені в літературі”²⁵. “Промисловій політиці, незважаючи на те, що вона позначена як “політика”, не вистачає найхарактерніших рис останньої”²⁶.

Але неможливість чітко окреслити предметну область дослідження і дати універсальне визначення промислової політики ще не доводить, що пошук її окремих (для спеціальних цілей) визначень не має сенсу. У принципі це типове завдання віднесення різнорідних елементів до певної множини, яке відіграє важливу роль у людському розумінні (наприклад, у біології, інформатиці та ін.²⁷). Можна сказати, що промислова політика — це (в математичній термінології) певна нечітка множина елементів, яка характеризується тим, що функція належності може набирати будь-яких значень в інтервалі $[0, 1]$, а не тільки значення 0 або 1²⁸.

Для того ж, щоб встановити, які саме елементи слід включати до “нечіткої множини” промислової політики, а які — ні, важливо визначитися з метою, для якої таке обмеження проводиться. У даній праці — це дослідження теорії питання. У повному вигляді вона являє собою не цілісну і послідовну логічну систему, а концептуальний агрегат або “популяцію” концепцій²⁹, які розвиваються у змаганні за краще пояснення однієї й тієї самої сфери емпіричних феноменів (сфер феноменів, які перетинаються) і передбачення можливих сценаріїв розвитку подій. У свою чергу, розвиток такого концептуального агрегату має прямі та зворотні зв’язки з еволюцією “популяції” практик, у даному випадку — практик промислової політики.

Керуючись цими міркуваннями, для розв’язання поставленого завдання з множини елементів промислової політики, склад якої змінювався в часі та просторі, слід виділити “тверде дисциплінарне ядро”, яке зберігає історичну наступність предметної області дослідження, до якого апелюють (або апелювали) вчені. Втім, проблема полягає в тому, що прихильники окремих економічних теорій не тільки використовують несхожі способи пояснення і передбачення, але й нерідко звертаються до дослідження різних аспектів емпіричних феноменів, так що склад і структура нечіткої множини промислової політики в уявленні, наприклад, прихильника неокласики можуть істотно відрізнятися від її складу і структури в уявленні прихильника інституціоналізму або еволюціонізму.

Тому далі при аналізі положень наукових теорій у галузі промислової політики виходитимемо з такого широкого розуміння її змісту, яке давало б можливість розглянути аргументи представників різних точок зору. А щоб сфера цього аналізу не була безмежною, як обмежувачем пропонується скористатись аналогом філософського принципу інтенціоналізму, згідно з яким усіляку дію слід оцінювати з точки зору її мети. Ідея полягає в тому, щоб розглядати теоретичні основи тільки тих дій, які мають *namir* (intention) вплинути на промисловість — виробництво (видобування, переміщення, виготовлення, обробку) матеріальних благ³⁰. Це озна-

²⁵ Див.: P e l k m a n s J. Зазнач. праця, р. 46.

²⁶ Див.: R i e s s A., V ä l i l ä T. Industrial policy: a tale of innovators, champions, and B52s. “EIB Papers” Vol. 11, № 1, 2006, р. 12.

²⁷ Див.: Z a d e h L. Fuzzy sets. “Information and Control” № 8, 1965, р. 338.

²⁸ Див.: т а м ж е, р. 339.

²⁹ Див.: Г у л м и н С т. Человеческое понимание. М., “Прогресс”, 1984, с. 138.

³⁰ Таке визначення виводить за сферу дослідження виробництво матеріальних благ за допомогою природних процесів росту і розвитку живих організмів (сільське господарство), а також різноманітні види діяльності, що не мають матеріальної форми в явному вигляді (надання послуг).

чає, що до розгляду буде прийнято і “вертикальну політику” (в тій частині, що має на меті змінити відносне значення промисловості в цілому та (або) її окремих галузей), і “горизонтальну політику” (в тій частині, що стосується інститутів, інновацій тощо у промисловості).

Неокласичні основи промислової політики

У звичайних неокласичних передпосилках вільна конкуренція економічних суб'єктів, які раціонально діють у власних інтересах, повністю інформовані і не мають ринкової влади, приводить до Парето-ефективного використання обмежених ресурсів. Тому підстави для державного втручання у такий ринковий механізм виникають у тому випадку, якщо є перешкоди для вільної конкуренції, відомі як провали ринку (market failures). Проте саме це втручання теж може бути пов'язане з провалами, але тепер уже держави (government failures). Так що неокласичним аргументам “за” промислову політику можуть бути протиставлені не менш переконливі аргументи “проти” неї.

Провали ринку. У контексті промислової політики до провалів ринку, які дають підстави для тих чи інших форм державного втручання, як правило, відносять неповну інформацію, неконкурентні ринки та екстерналії³¹.

Неповна інформація. З позицій товаровиробників неповнота інформації може мати наслідком неправильні оцінки вигідності окремих комерційних проектів. Проблема ускладнюється, якщо передбачається випускати новий продукт, рентабельність якого ще не оцінено ринком, і у випадку “зв'язаних” інвестицій³², коли невизначеність інвестицій в один вид діяльності (наприклад, у збагачення руди) породжує невизначеності інвестицій у зв'язані з ним інші види діяльності (наприклад, у виробництво чавуну і сталі). У свою чергу, це призводить до помилок в оцінці перспектив бізнесу, а також знижує потенціальний рівень ділової активності та інвестицій в економіку³³. З позицій споживачів неповнота інформації про якість нових товарів змушує їх керуватися середніми оцінками вже відомих порівнянних благ. У цій ситуації існує ризик, що підприємства, які пропонують товари якості, вищої від середньої, будуть витіснені з ринку, – те, що дістало назву “несприятливий добір” (adverse selection)³⁴. Крім того, корпорації можуть спеціально створювати перешкоди для руху інформації, навмисно поширювати неповну і (або) недостовірну інформацію та розвивати стратегії, що створюють ринкові недосконалості³⁵. Протидія з боку суспільних органів влади може полягати в тому, що вони “розробляють сильну конкурентну політику, щоб відновити умови чесної конкуренції в ситуації, близькій до повної інформованості, та реалізують стратегічну промислову політику, за допомогою якої відіграють активну роль у заохоченні неопортуністичної поведінки в галузях промисловості, які становлять інтерес”³⁶.

³¹ Див.: Buigues P. - A., Sekkat K. Industrial policy in Europe, Japan and the USA: Amounts, mechanisms and effectiveness. Palgrave-McMillan, 2009, p. 10; Cohen E. Зазнач. праця, р. 86; Navarro L. Industrial policy in the economic literature. Recent theoretical developments and implications for EU policy. European Commission, Enterprise Directorate-General. “Enterprise Papers” № 12, 2003, p. 3.

³² Див.: Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century, p. 8.

³³ Див.: Buigues P. - A., Sekkat K. Зазнач. праця, р. 10.

³⁴ Див.: Akerlof G. The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. “The Quarterly Journal of Economics” Vol. 84, № 3, 1970, p. 488–500.

³⁵ Див.: Cohen E. Зазнач. праця, р. 86.

³⁶ Див.: там же.

Неконкурентні ринки. Проблеми з конкуренцією на ринках, які зумовлюють ту чи іншу міру ринкової влади економічних суб'єктів, мають місце з ряду причин. Це можуть бути контроль рідкісних ресурсів, високі постійні затрати, економія на масштабах виробництва. “У такій галузі промисловості, яка характеризується високими постійними затратами (і отже, економією на масштабах), перша фірма на ринку має вирішальну перевагу першопрохідця, яка перешкоджає входженню на цей ринок інших фірм. По суті, високі постійні затрати і ефект масштабів є бар'єрами для входу, за якими першопроходець захоплює ренту на шкоду для потенціальних конкурентів і споживачів”³⁷. Якщо економія на масштабах є настільки великою, що дозволяє одному підприємству задовольнити весь ринковий попит, то говорять про монополію природну – в тому розумінні, що бар'єри для входу базуються на законах природи. Крім того, як відомо з історії промислової політики, такі бар'єри можуть створюватися державою штучно: “Технології ХІХ століття були такими, що інфраструктурний бізнес стримував зростання промислових підприємств, і найбільш затратним видом цього бізнесу були залізниці. Залізниці та звичайні дороги були необхідні для того, щоб доставляти війська до кордонів, а телекомунікації – для того, щоб давати їм вказівки про дії. ...З міркувань національної безпеки мережі зв'язку, поштова служба і дороги, так само, як електричні телеграф і телефон, були традиційно державними монополіями, за винятком тих випадків, коли не вистачало фінансів”³⁸. Способи розв'язання проблеми неконкурентних ринків передбачають цінове регулювання (як правило, для продукції природних монополій), директивне відтворення конкурентного середовища (за рахунок примусового поділу підприємств), полегшення входу на ринок (шляхом пом'якшення регуляторних вимог, виділення субсидій для старт-апів та ін.).

Екстерналії. Типовим прикладом екстерналії у контексті промислової політики слугують знання. Будучи одного разу здобутими, вони з відносно невеликими витратами (порівняно з витратами на їх генерування) можуть бути засвоєні великою кількістю економічних суб'єктів. Тому суспільна віддача від приватних інвестицій у створення знань є більшою, ніж індивідуальний рівень доходності інвестора, а сумарні зусилля підприємств, спрямовані на здобуття знань, – виконання НДДКР, відкриття нових ринкових можливостей (так зване “self-discovery”)³⁹ та ін. – можуть бути нижчими від суспільно оптимального рівня. Аналогічна проблема пов'язана із затратами підприємств на навчання персоналу, від яких в умовах його високої мобільності мають вигоди також інші організації. Як і у випадку з іншими екстерналіями, це послаблює стимули до надання навчання оптимального рівня у зв'язку з побоюваннями економічних втрат⁴⁰. Крім того, екстерналії виникають у процесі координації в часі та просторі – коли

³⁷ Див.: там же, р. 87.

³⁸ Див.: Fogelman - Resck J. Знач. праця, р. 41.

³⁹ Під “self-discovery” (самовідкриття) розуміють диверсифікацію виробничої структури за рахунок нових товарних ліній, освоєних шляхом пристосовування вже відомих технологій їх виробництва і просування на ринки до місцевих умов. Як зазначає Д. Родрік, “self-discovery” відрізняється від НДДКР та інновацій у звичайному їх розумінні, оскільки воно “не вигадує нових продуктів або процесів, але “виявляє”, що певний товар, уже добре відомий на світових ринках, може бути вироблений всередині країни за низькою ціною. Це може вимагати певного технологічного пристосовування, щоб адаптувати іноземну технологію до внутрішніх умов, але це пристосовування рідко являє собою щось таке, що є реально патентоспроможним і тому монополізовуваним” (див.: Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century, р. 9).

⁴⁰ Див.: Buigues P. - A., Sekkat K. Знач. праця, р. 13.

створення нових продуктів вимагає, зокрема, великих синхронних вкладень у зв'язані види діяльності, організація яких не забезпечується ринковим механізмом⁴¹, географічної концентрації промисловості, зумовленої економією на масштабах⁴² і наявністю у межах даної території рідкісних або важко перемішуваних факторів виробництва. Екстерналії можуть бути як позитивними (у зв'язку із загальною інфраструктурою, концентрацією кваліфікованих працівників, дифузією неявних знань), так і негативними (у зв'язку із скупченням проблемних галузей та екологічними проблемами)⁴³. Звичайні неокласичні рецепти вирішення проблем екстерналій полягають у наданні субсидій (монетарних, кредитних, податкових та ін.⁴⁴) і державних закупках – для посилення позитивних екстерналій (наприклад, за допомогою стимулювання НДДКР і спін-оф), а також у стягненні додаткових обов'язкових платежів (податків Пігу) та штрафів – для послаблення негативних екстерналій (наприклад, за допомогою підвищення витрат забруднювачів навколишнього природного середовища).

Провали держави. Для коригування провалів ринку органи державної влади втручаються у господарські процеси (за допомогою податків, субсидій, закупок, регуляторних норм та ін.), але кінцевим результатом їх дій теж можуть бути провали – ще менш ефективно використання обмежених ресурсів, ніж без такого втручання. У контексті промислової політики до провалів держави можна віднести недосконалу інформацію, своєкорисливу поведінку посадових осіб, конфлікти промислової політики держави з іншими видами економічної політики.

Недосконала інформація. Адміністративна бюрократія, що керує державою, на відміну від тих економічних суб'єктів, які безпосередньо залучені до ринкових трансакцій, гірше знається на цінах, витратах і вигодах того чи іншого бізнесу, шляхах його розвитку, перспективах зміни асортименту продукції, переорієнтації ринків збуту тощо: “Державний сектор не є всезнаючим і, як правило, ще менше інформований, ніж приватний сектор, про дислокацію і характер провалів ринку, які блокують диверсифікацію. Уряд може навіть не знати, чого саме він не знає”⁴⁵. Незнання органів державної влади пов'язане також з визначенням переліку і вибору найкращих інструментів для досягнення поставлених цілей. Це можуть бути найрізноманітніші засоби як монетарного (податки, штрафи, субсидії), так і немонетарного (права інтелектуальної власності, державне регулювання злиттів і поглинань підприємств, тарифи, нетарифні заходи, у тому числі квоти та ліцензії) типів⁴⁶. Застосування кожного з них пов'язане із внесенням викривлень до еко-

⁴¹ Див.: R o d r i k D. Industrial policy for the twenty-first century, p. 12–14.

⁴² Нерівномірне просторове розміщення продуктивних сил, зумовлене економією на масштабах і недосконалою конкуренцією, пояснює так звана “нова економічна географія” (new economic geography). Згідно з цією теорією, економічні агенти, що раціонально діють і беруть до уваги фактор транспортних витрат, вважають за краще концентруватися в одному регіоні, а не рівномірно розподілятися всією територією. Особливості їх розміщення визначаються балансом вигід від економії на масштабах виробництва для підприємств і на різноманітті товарів для покупців, з одного боку, і втрат від зростання міжрегіональних транспортних витрат, з іншого боку (див.: K r u g m a n P. Increasing returns and economic geography. “Journal of Political Economy” Vol. 99, № 3, 1991, p. 483–499; B o s c h m a R., F r e n k e n K. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. “Journal of Economic Geography” № 6, 2006, p. 275).

⁴³ Див.: B u i g u e s P. - A., S e k k a t K. Знач. праця, p. 14–15.

⁴⁴ Характеристику видів субсидій див.: S c h w a r t z G., C l e m e n t s B. Government subsidies. “Journal of Economic Surveys” Vol. 13, № 2, 1999, p. 119–147.

⁴⁵ Див.: R o d r i k D. Industrial policy for the twenty-first century, p. 16.

⁴⁶ Див.: B u i g u e s P. - A., S e k k a t K. Знач. праця, p. 21–22.

номічних процесів і важкопередбачуваними довгочасними наслідками – тим більше, коли застосовується не один інструмент окремо, а декілька інструментів у комплексі.

Своєкорислива поведінка посадових осіб. Якщо, відповідно до передпосилки про раціональний егоїзм економічних суб'єктів, чиновники дбають насамперед про особисті (а не суспільні) інтереси, то результатами їхніх дій можуть бути неефективне розміщення ресурсів (виділення субсидій не тим галузям промисловості, які їх дійсно потребують, надлишково низькі або високі тарифи тощо) і привнесене викривлення конкуренції – незалежно від того, наскільки вони добре розуміються на проблемах ринку. Коли для проведення промислової політики створюються регулюючі органи, своєкорислива поведінка посадових осіб може призводити до їх “захоплення” (regulatory capture), яке означає, що ці органи починають виконувати покладені на них функції в інтересах тих фірм, чю діяльність вони покликані регулювати⁴⁷. Це дає певні підстави для висновку про те, що “економічне регулювання взагалі не проводиться у суспільних інтересах, але являє собою процес, за допомогою якого групи інтересів намагаються просувати свої (приватні) інтереси”⁴⁸. Як правило, “захоплення” регулюючих органів досягається методами корупції (за допомогою хабарів або надання чиновникам різних вигід, наприклад, у вигляді гарантій майбутньої зайнятості та ін.), хоча для цього можуть використовуватись і інші способи⁴⁹.

Конфлікти промислової політики держави з іншими видами економічної політики. Крім промислової політики, можна назвати, принаймні, ще два види економічної політики, пов'язаних з державною підтримкою бізнесу: це торгова політика (спрямована на дотримання інтересів вітчизняних виробників і споживачів) і політика у галузі конкуренції (спрямована на забезпечення ефективного функціонування ринкового координаційного механізму і боротьбу з неконкурентною діловою практикою)⁵⁰. Усі вони мають сфери застосування, що перетинаються, а тому їх одночасне використання, звичайне на практиці, може викликати суперечності і навіть конфлікти. Типовим прикладом таких суперечностей слугують ті, що виникають при реалізації промислової політики у формі підтримки “молодих галузей” (infant industry). Така підтримка, яка звичайно апелює до провалів ринку (у вигляді ринків капіталу, що погано функціонують, інформаційних перешкод для вступу до галузі), передбачає створення спеціальних торгових бар'єрів і вжиття заходів щодо захисту від конкуренції, що явно суперечить сучасній конкурентній і торговій політиці, нерідко спрямованій на забезпечення більшої відкритості національних економік⁵¹.

⁴⁷ Див.: P o s n e r R. Theories of economic regulation. “Bell Journal of Economics” Vol. 5, № 2, 1974, p. 335–358.

⁴⁸ Див.: т а м ж е, р. 343.

⁴⁹ Для “захоплення” регулюючих органів групи інтересів, крім використання у власних цілях своєкорисливої поведінки чиновників, можуть також застосовувати такі інструменти, як загрози репутації, спеціально підібрана інформація про проблеми регульованого бізнесу та ін. (див.: D a l B ó E. Regulatory capture: a review. “Oxford Review of Economic Policy” Vol. 22, № 2, 2006, p. 220). Все ж, з позицій економічної методології, пояснення через економічні інтереси має домінуюче значення.

⁵⁰ Див.: V u i g u e s P. - A., S e k k a t K. Зазнач. праця, р. 22.

⁵¹ Обговорення аргументів “за” і “проти” державної підтримки галузей, які розвиваються, див.: P a s k H., S a g g i K. Зазнач. праця. Однією з найвідоміших праць з цієї проблеми, де наведено аргументи проти такої політики, є стаття Р. Болдвіна (див.: B a l d w i n R. The case against infant-industry tariff protection. “Journal of Political Economy” Vol. 77, № 3, 1969, p. 295–305).

Таким чином, згідно з наведеним переліком провалів держави, її дії, націлені на поліпшення ситуації у промисловості, зовсім не гарантують успіху. Мірилами його оцінки у неокласичній економічній теорії вважаються критерій Парето-поліпшення або більш операційний критерій потенціального Парето-поліпшення, які передбачають порівняння затрат і результатів (cost-benefit analysis). Тому, щоб переконатися в ефективності або неефективності обраного варіанта промислової політики, треба порівняти пов'язані з ним затрати і результати. Очевидно, що на практиці це зробити дуже складно – з огляду на проблематичність як коректного вимірювання вигід державних інтервенцій, направлених на виправлення ринкових провалів, так і розрахунку пов'язаних з ними витрат з урахуванням виникнення побічних ефектів⁵².

*Закінчення статті – у наступному номері журналу.
Стаття надійшла до редакції 20 вересня 2011 р.*

⁵² Дж. Формен-Пек для оцінки промислової політики пропонує використовувати два підходи, що ґрунтуються на порівнянні затрат і результатів: перший – аналіз наслідків специфічних інтервенцій держави (наприклад, спеціальних митних тарифів, окремих проектів (таких, як “Конкорд”), програм субсидування НДДКР і стимулювання інвестицій, спеціальних режимів у сфері генерування електроенергії тощо); другий – аналіз наслідків промислової політики для економіки в цілому (див.: F o r m a n - P e c k J. Зазнач. праця, р. 52). Як вказує сам автор, жодний з них не є цілком задовільним, очевидна причина чого – проблематичність елімінування впливу тих змінних, які не належать до досліджуваних. Тому виконані ним оцінки різних типів промислових політик (див.: т а м же, р. 52–58) містять, очевидно, неминучі елементи “story telling”.