



*СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОГО  
РАЗВИТИЯ*

*ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЗАМЕТКИ*

# **Инвестиционная и технологическая политика**

**Муштак Х. Кхан.**

Отдел экономики, СОАС, Лондонский университет

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЁННЫХ НАЦИЙ**

**ДЕПАРТАМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ  
(ДЭСВ)**

2007

## **Выражение благодарности**

Автор выражает благодарность за комментарии к предыдущим проектам данных заметок Сильвии Иллана Коэн, Джомо К.С., Кэй Джин Ку, Бернардо Косокоф, Камалю Малхотра, Изабель Ортиз и Джозефу Штиглицу.

Нью-Йорк, июнь 2007  
Авторское право © United Nations DESA

Эти политические заметки предназначены для рассмотрения и обсуждения политических вариантов в процессе разработки стратегий национального развития. Анализ, оценка и данные, подготовленные авторами, прокомментированы рецензентами. Эти заметки необязательно выражают мнение ДЭСВ Секретариата ООН. При цитировании ссылка на автора обязательна.

## Содержание

<b>I. Введение</b> .....	5
<b>II. Обзор: развитие инвестиционной и технологической политики</b> .....	5
<b>III. Изложение требований к инвестиционной и технологической политике</b> .....	9
<i>Разделение риска в процессах профессиональной подготовки и обучения</i> .....	16
<i>Обеспечение целевой инфраструктуры</i> .....	18
<i>Развитие регулятивных возможностей для поддержки и повышения конкурентоспособности</i> .....	18
<b>IV. Шаги в процессе подготовки инвестиционной и технологической политики</b> .....	22
Шаг 1. Определение секторов для поддержки.....	22
<i>Требования к данным</i> .....	22
<i>Данные о критических экономических секторах и технологиях</i> .....	23
<i>Данные об инвестировании и инвестиционной результативности</i> .....	26
<i>Информация об ограничениях</i> .....	29
Шаг 2. Определение инструментов и политики для эффективной реализации.....	33
<i>Координирование приобретения технологий в фирмах и секторах</i> .....	33
<i>Разделение риска и условия финансирования инвестиций</i> .....	34
<i>Разделение риска в процессах профессиональной подготовки и обучения</i> .....	34
<i>Обеспечение целевой инфраструктуры в критических секторах</i> .....	35
<i>Развитие регулятивных возможностей для поддержки и повышения конкурентоспособности</i> .....	35
Шаг 3. Адекватны ли организационные и государственные возможности условиям эффективной реализации.....	37
<b>V. Инвестиционная и технологическая политика в сравнении с реформами в управлении и инвестиционном климате</b> .....	40
Ограничения реформ управления и инвестиционного климата.....	44
Определение критических из ряда эффективных возможностей управления для реализации инвестиционной и технологической политики.....	48
<b>VI. Список литературы</b> .....	50
<b>Вставки</b>	
<b>Вставка 1</b> Инвестиционная и технологическая политика: Обоснование и первые шаги.....	21
<b>Вставка 2</b> Выбор секторов в стратегии национального развития.....	28
<b>Вставка 3</b> Определение возможных областей, для которых инвестиционная и технологическая политика может оказаться полезной.....	31
<b>Вставка 4</b> Примеры инвестиционной и технологической политики в двух гипотетических странах.....	36
<b>Вставка 5</b> Заключительный этап выбора инвестиционной и технологической политики в двух гипотетических странах.....	39
<b>Вставка 6</b> Инвестиционная и технологическая политика – это не процесс «выбора победителей».....	49

## ВСТУПЛЕНИЕ

Итоговый документ встречи на высшем уровне в Организации Объединенных Наций в 2005 году призывает страны мирового сообщества подготовить стратегии национального развития, учитывая цели международного развития, разработанные и согласованные в ходе многочисленных Саммитов и на конференциях, организованных ООН в течение последних двадцати лет. Чтобы помочь странам в достижении поставленной задачи Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) утвердил подготовку ряда политических заметок, предназначенных для лиц, определяющих и формирующих политику в правительстве и в гражданском обществе. В этих заметках рассмотрены вопросы, затрагивающие как главные, так и второстепенные области, изучение которых необходимо для четкого формулирования стратегий национального развития. Эти вопросы включают макроэкономическую политику и политику экономического роста, торговую политику, политику инвестирования и политику развития технологий, финансовую политику, социальную политику, а также реформы, касающиеся государственных предприятий. Работа над данными заметками щедро субсидировалась в том числе и Программой развития ООН (ПРООН). В процессе работы сотрудниками ПРООН предлагались различные уточнения и комментарии к заметкам.

Авторы, которые являются экспертами в соответствующих областях, при написании заметок широко использовали опыт, накопленный ООН в экономической и социальной сферах, а также информацию, полученную в процессе изучения данных вопросов вне ООН. Однако, следует отметить, что точки зрения авторов не обязательно отражают мнение ООН. В заметках предложены конкретные способы достижения согласованных и объединенных в Повестке дня для развития ООН целей международного развития на национальном уровне. Представленные политические заметки предполагают, что политики будут иметь в своем распоряжении не стандартные решения, которыми в большинстве стран пользовались в течение последних двадцати лет и которые предполагали только один план действий, а целый ряд альтернативных подходов к решению политических вопросов. Эти заметки направлены на то, чтобы помочь странам не только выгодно использовать, но и расширить сферу политической деятельности, дать им возможность маневрировать при формулировании и интеграции национальной экономики, социальной политики и политики в области защиты окружающей среды.

Я рекомендую читателям рассматривать данные политические заметки как вспомогательный материал в дебатах о проблемах развития страны и при выборе политики для их решения. Вопросы, которые рассматриваются в представленных политических заметках, занимают важное место в политической мозаике и лежат в основе стратегий национального развития, что, в конечном итоге, ведет к достижению стабильного экономического роста, включающего социальное развитие и защиту окружающей среды.

Жозе Антонио Окампо  
Заместитель Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам  
Организация Объединенных Наций  
Нью Йорк, июнь 2007

## I. ВВЕДЕНИЕ

Правительства развивающихся стран несут ответственность за инвестиции в такие важные области как, например, образование и инфраструктура. Такие инвестиции предполагают видение экономики как развивающейся структуры: создание системы образования или развития сети дорог требует представления о том, какой будет экономика через четверть столетия. Однако успешные развивающиеся страны не остановились на таком минималистском подходе к инвестиционной и технологической политике, а пошли дальше. В этих странах активно развивались отдельные сектора экономики. Экономическая теория может оправдать такой подход в условиях повсеместных провалов рынка. Рынок в развивающихся странах не работает также успешно, как это описывается в учебниках, что, в результате, ведет к тому, что не используются многие возможности повышения роста производительности, доходов и занятости. Однако, в концепцию рыночных провалов входит много (часто довольно сложных) вопросов, и в ходе избранной политики необходимо не только идентифицировать самые острые провалы рынка, но также и такие, на которые можно быстро среагировать, исходя из организационных и фискальных возможностей государства. Тем не менее, не следует ожидать, что находящиеся под постоянным прессингом политики в развивающихся странах способны всесторонне проанализировать ситуацию с тем, чтобы определить и своевременно отреагировать на возможные провалы рынка в стране. В этих политических заметках\* политикам предлагаются несколько простых шагов для выявления ряда наиболее критических компонентов инвестиционной и технологической политики в контексте с ситуацией в стране. В частности, если они начнут с изучения вопроса, каким образом *существующие* технологии и сектора в их странах можно улучшить для повышения производительности, создания более высокооплачиваемых рабочих мест и/или создания условий для роста занятости, у них появится возможность определить ряд выполнимых шагов, следуя которым можно относительно быстро добиться положительных результатов. Для многих стран это может стать стимулирующей целью инвестиционной и технологической политики. В странах с более продвинутыми возможностями анализа и реализации логичнее проводить более детальный анализ рыночных провалов и вариантов адекватного реагирования.

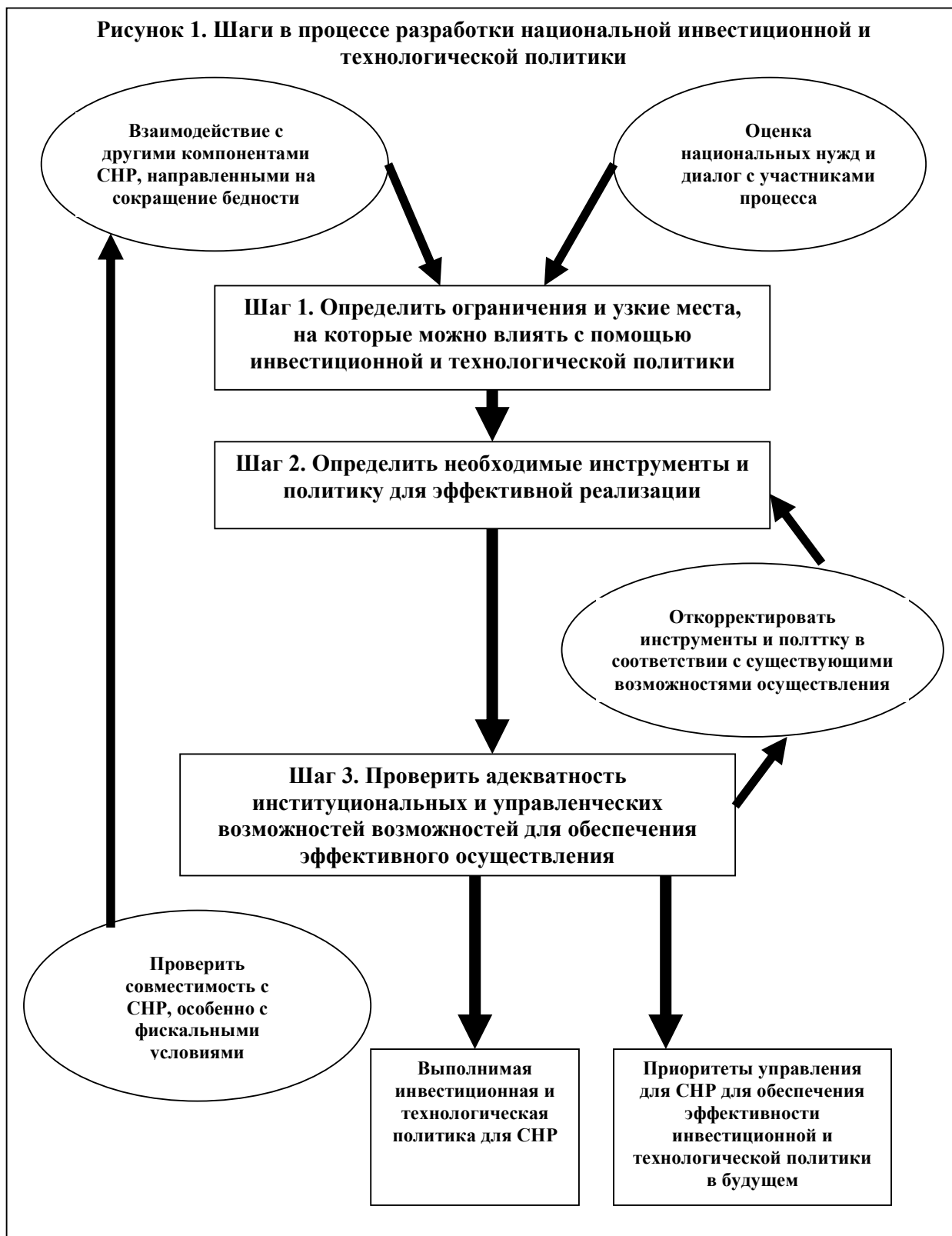
## II. ОБЗОР: РАЗРАБОТКА ИНВЕСТИЦИОННОЙ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Данные политические заметки помогут политикам и гражданскому обществу разработать политику в контексте с ситуацией, используя ряд шагов, показанных на рисунке 1. *Первый шаг* – определение национальных приоритетов инвестиционной и технологической политики, а также ограничений и узких мест, критически влияющих на их реализацию, при помощи консультаций и вместе с другими взаимодействующими компонентами стратегии национального развития (СНР). Этот процесс будет происходить по-разному в разных странах по ряду причин. Наличие данных широко варьируется, торможение технологического и инвестиционного развития в разных странах происходит по-разному, и разные страны имеют свои сильные и слабые стороны. Взгляды главных участников процесса на определение приоритетов

---

\* Эти политические заметки подготовлены Mushtaq H. Khan, Department of Economics, SOAS, University of London. Комментарии можно направлять по адресу [esa@un.org](mailto:esa@un.org)

**Рисунок 1. Шаги в процессе разработки национальной инвестиционной и технологической политики**



инвестиционной и технологической политики в разных секторах, таких как промышленность, сельское хозяйство и сфера услуг, могут не совпадать. Поэтому необходимо с самого начала использовать такие методы как прозрачность для определения приоритетов и выявления препятствий на уровне страны, при этом следует как можно эффективней использовать имеющиеся данные и другие источники, а также учитывать местные условия.

В странах с ограниченными административными возможностями и ограниченными возможностями планирования первый шаг можно значительно упростить, фокусируя внимание на *существующие* экономические сектора и под-сектора и исследуя области, в которых можно добиться больших результатов, исходя из национальных приоритетов, (рост занятости, рост занятости среди женщин и других уязвимых групп, повышение зарплаты, доходы от экспорта и т.д.) через улучшение инвестиционного климата и развитие технологий. Можно также исследовать прямые и обратные связи между существующими конкурирующими секторами, так как именно в этой области наиболее вероятно развитие новых, полезных для экономики видов конкуренции.

**Вторым шагом** в процессе разработки политики является определение различных политических инструментов и способов для выявления критических ограничений и проблем, которые мешают достижению поставленных целей (см. Шаг 1) в области инвестиционной и технологической политики. Например, целью может стать идентификация политики и инструментария для увеличения инвестиций в критические сектора или ускорение принятия и адаптации новых технологий в этих секторах. Однако, многие рациональные политические курсы не могут проводиться в отдельных странах из-за ограниченных возможностей управления процессами внедрения и укрепления избранной политики. Эти ограниченные возможности необходимо учитывать при проектировании политики и инструментария, что приводит нас к третьему шагу в этом процессе.

Во время третьего шага необходимо удостовериться, что политика и инструменты, о которых говорилось в шаге 2, действительно могут быть реализованы при наличии возможностей управления и осуществления. В развивающихся странах мониторинг, реализация политики и использование инструментов часто оказывались неэффективными из-за политических ограничений, препятствующих исправлению ошибок в политике и просчетов при ее осуществлении. На определенные виды политики эти ограничения могут влиять больше, чем на другие. Как показывает рисунок 1, некоторые положения в шагах 2 и 3 повторяются: определение политики в шаге 2 может меняться и пересматриваться в связи с проблемами реализации, которые идентифицированы в шаге 3. Этот шаг чрезвычайно важен для проектирования и выбора реальных и эффективных политики и инструментов.

Ожидаемыми результатами процесса такой политики являются, во первых, – ряд интервенций в виде реальных инвестиций и развития технологий с целью добиться успеха в достижении критических целей, сформулированных в стратегии национального развития (СНР), и выполнимой инвестиционной и технологической политики, необходимых для приобретения инвестиций и технологий, чтобы способствовать достижению основных целей стратегии национального развития (СНР). Для осуществления задач данной инвестиционной и технологической политики она должна быть совместима с *существующими* государственными возможностями реализации, а также совместима и согласована с другими положениями стратегии

национального развития. Шаги, показанные на рисунке 1, предполагают, что инвестиционная политика и механизмы инвестирования, а также техническое переоснащение будут планироваться с учетом местных возможностей и целей, кроме того, они должны быть совместимы с другими положениями СНР, должны стать *реальными, благодаря имеющимся в стране возможностям управления и реализации*. Все это является необходимыми условиями, выполнение которых помогут реальной инвестиционной и технологической политике справиться с тем относительно небольшим, в данном случае, количеством критических ограничений или проблем, отрицательно влияющих на развитие технологий и инвестирование в конкретных секторах. Вторым результатом такого процесса должно стать выявление основных недостатков в управлении, на которые необходимо соответственно реагировать при попытке в дальнейшем перейти к более эффективной инвестиционной и технологической политике. Оба результата, как итоги данной политики имеют равное значение (см. рис. 1).

Данные политические заметки состоит из трех частей:

1. В **первой части** инвестиционная и технологическая политика объясняется и рассматривается на базе экономической теории и анализа опыта успешных развивающихся стран. Большинство успешных развивающихся стран одновременно использовали как амбициозную индустриальную и технологическую политику, так и большие возможности управления для ее внедрения. Современные развивающиеся страны часто имеют ограниченные возможности реализации, но они могут воспользоваться прагматичной политикой для преодоления отдельных ограничений и решения проблем, которые тормозят инвестиции и развитие технологий в критических секторах.
2. Во **второй части** описаны три стадии политического процесса, показанного на рисунке 1, чтобы установить, что включает в себя реализация такого подхода с учетом ситуаций в различных развивающихся странах.
3. В **заключительной части**, данный подход к инвестиционной и технологической политике сравнивается и сопоставляется с реформами, ведущими к улучшению управления и инвестиционного климата, которые развивающимся странам рекомендуется проводить для стимуляции инвестиций и повышения их эффективности. В некоторых случаях они совпадают или дополняют друг друга, но эффективная инвестиционная и технологическая политика требует развития таких возможностей управления, которые в итоге могли бы стать более эффективными, чем реформы системы управления.



### III. ИЗЛОЖЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ К ИНВЕСТИЦИОННОЙ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Успех, которого, добились некоторые страны в развитии экономики и сокращении масштабов бедности, не всегда зависел от обеспечения ресурсами и наличия необходимых навыков. Их успех зависел от их способности *создать* возможности для производства. В этих странах использовалась прагматичная политика для того, чтобы стимулировать инвесторов, побуждать их к инвестированию и приобретению новых технологий. Однако, чтобы успешно проводить в жизнь эту политику, необходимо было использовать государственные возможности. Разные страны имеют разные возможности внедрения политики, даже в одной и той же стране может быть разный подход. Некоторые страны успешно функционируют по одним правилам, другие – по другим, в зависимости от того, в каком экономическом секторе ими руководствуются, и какие правила там действуют. Важно помнить это во время разработки инвестиционной и технологической политики для определенной страны. Стратегии, оказавшиеся успешными в одной стране, не обязательно будут с легкостью реализованы в другой.

Экономическая теория выделяет серию провалов рынка, которые объясняют, почему развивающиеся страны не могут догнать развитые страны только введением рыночной экономики. Развивающиеся страны, имеющие опыт планирования, могут использовать анализ рыночных провалов для разработки и выявления приоритетов вмешательства в промышленность и развитие технологий. Однако, велика вероятность, что в большинстве развивающихся стран организации, которые занимаются планированием, не имеют такой возможности. Но можно добиться прогресса, используя некоторые прагматичные подходы, которые могут помочь подниматься все выше по «технологической лестнице», что, в свою очередь, будет способствовать достижению некоторых целей национального развития. Значение анализа рыночных провалов заключается в том, что он показывает, что даже в секторах, в которых возможен положительный эффект вследствие увеличения инвестиций и внедрения новых технологий, этого может не произойти из-за слишком больших расходов на создание условий для необходимых инвестиций через рынок, а рынок не всегда функционирует эффективно. В некоторых случаях неэффективность рынка можно преодолеть деятельностью, направленной на достижение эффективности рынка. В этом заключается основная цель реформ в управлении и инвестиционной политике. Но в других случаях справиться с неэффективностью рынка за короткий период времени бывает довольно сложно, поэтому необходимы меры по корректированию политики, направленные непосредственно на увеличение инвестиций и развитие технологий.

Несостоятельность рынка, которая тормозит инвестиции и развитие технологий в развивающихся странах, заключается в следующем:

**и) Провалы рынка кредита:** издержки и риск, с которыми приходится иметь дело банкам при определении надежных заемщиков, могут поглотить ссуды потенциально прибыльным секторам. Заемодатели не имеют полной информации о компетентности и навыках менеджмента предпринимателей, которые хотят сделать заем. В частности, заемщики, которые не имеют желания или возможности выплачивать заем, с большей вероятностью соглашаются платить более высокие процентные ставки и принимают другие жесткие условия банка. Поэтому без довольно

высоких расходов на сбор и проверку информации о заемщиках, в банки, ставящие только жесткие условия займов, будут обращаться как раз самые ненадежные заемщики. В таких случаях при отсутствии корректировочных интервенций банки могут сократить или даже прекратить заемы для таких важных секторов как промышленность и сосредоточиться на менее рискованных потребительских заемах.

**ii) Провалы рынка капитала:** аналогичным образом, издержки и риск, с которыми сталкиваются мелкие инвесторы при определении потенциально выгодного капиталовложения, могут сократить или препятствовать той роли, которую финансовые вложения могут сыграть в финансировании развития. Создать хорошо функционирующий рынок капитала непросто. Если мелкие пайщики не защищены, существенный источник инвестирования в рынок акций «пересыхает». С другой стороны, если посторонние не могут выкупить акции мелких пайщиков за относительно невысокую цену при неэффективности предприятия, угроза приобретения контрольного пакета становится менее вероятной, и менеджерам проще принимать непопулярные решения за счет всех пайщиков. Регулировать рынок акций трудно даже в развитых странах, и регулирующие системы постоянно корректируются. Но даже при этом, самая большая часть финансов на инвестирование в развитых странах обычно идет из других источников, таких как отчисления от прибыли или банковских заемов. В развивающихся странах регулирующих возможностей гораздо меньше, как и возможностей заставить компании предоставлять точные и правдивые данные об их деятельности и перспективах. Неудивительно, что в развивающихся странах рынок акций играет очень ограниченную роль в финансировании новых секторов развития.

**iii) Провалы рынка страхования:** издержки на определение степени риска в страховании различных случайностей могут сократить инвестиции во многие сектора. В развивающихся странах с небольшим количеством фирм в производственном секторе страховщикам трудно оценить различные виды риска. Такие риски включают валютный риск или риск несчастных случаев. Кроме того, развивающиеся страны более уязвимы в случаях политической нестабильности, которые не страхуются даже в развитых странах. Эти недостатки рынка страхования увеличивают незащищенность предпринимателей этого сектора, поэтому они не стремятся инвестировать. Но даже в развитых странах многие риски, существующие при инвестировании в новые сектора не страхуются, и инвесторы должны мириться с такой ситуацией. Разница заключается в том, что в развитых странах инвесторы богаче и толерантны к рискам, они мирятся с этой неопределенностью, ожидая больших потенциальных прибылей. В развивающихся странах, где таких инвесторов практически нет и где иностранные инвесторы сталкиваются с большим политическими и валютными рисками, теряются многие потенциально прибыльные инвестиции, если не будут созданы государственные институты, поглощающие некоторые риски и неопределенность.

**iv) Недостатки в координировании:** прибыльность многих инвестиций зависит от сопутствующих инвестиций в другие области. Например, инвестиции в производство высококачественной одежды, где отсутствует быстрое реагирование на меняющийся спрос, жизнеспособны только при местных поставках высококачественных аксессуаров или тканей. Расходы на координирование таких сопутствующих инвестиций в условиях неэффективного рынка в развивающихся странах может препятствовать или сокращать многие потенциально прибыльные инвестиции. Государственная помощь в координировании заключается в создании

условий для взаимодействия инвесторов, распространении информации и поощрении координированных инвестиций.

**v) Внешние факторы:** факт, что многие инвестиции полезны как для секторов, так и для общества, может игнорироваться инвесторами этих секторов. В результате, без спецификации политики стимулирования инвестиций в эти сектора, инвестиции в критические сектора могут быть очень незначительными или совсем отсутствовать. Особенно важным внешним фактором является инвестирование профобразования и менеджмента. Инвестировать такое обучение выгодно не только предпринимателю, но и приносит большую социальную пользу, так как квалифицированные работники и менеджеры среднего звена могут мигрировать из фирмы в фирму или создавать новый бизнес. Таким образом, инвестор выигрывает меньше, чем общество, и велика вероятность того, что эти критически важные сферы не получат достаточного инвестирования.

Существуют также внешние факторы по местоположению и «концентрированности», когда фирмы, предоставляющие похожие услуги или производящие одни и те же товары, концентрируются в определенных местах. Каждая фирма получает выгоду благодаря наличию общего резерва квалифицированного труда, обмена информацией о рынках сбыта и поставщиках, быстрого внедрения новых технологий во все фирмы. В свою очередь фирмы в развивающихся странах, у которых нет таких преимуществ вынуждены нести большие расходы при очень медленном росте производительности. На эти недостатки рынка можно реагировать с помощью действий государства в стимулировании инвестирования, деятельности с положительными внешними факторами, а также в создании условий для концентрирования отраслевых фирм, которые в этом случае будут более охотно учитывать местные внешние факторы при развитии промышленности.

**Отклики:** успешно развивающиеся страны реагируют на недостатки рыночной системы, о которых говорилось выше, рядом интервенций, которые включают: обеспечение кредитов через государственные программы заемов, уменьшение риска через совместные с правительством инвестиции и планы страхования, государственное координирование инвестиций в различные сектора и переговоры с представителями иностранных фирм о покупках новых технологий, существующие и планируемые государственные субсидии и другие интервенции для стимулирования секторов или деятельность с положительными внешними факторами. Однако, похожие интервенции не имели успеха в некоторых развивающихся странах, потому что надлежащие возможности управления в достижении положительных результатов были упущены. Эти возможности управления являются критически важными для объяснения успеха и неудач.

Когда бы правительства ни вмешивались в рыночную систему, даже если это происходит в ответ на провалы рынков, это неизбежно способствует появлению возможности захвата ресурсов. Например, льготы для привлечения новых инвесторов могут позволить ненадежным инвесторам получать ссуды, перехватывать субсидии и пользоваться другими льготами, что, в итоге, может разрушить стратегию, если не предусмотрены санкции, которые позволят быстро прекратить деятельность таких инвесторов. В таких случаях усилия по координации, государственные программы по обучению, кредитные программы и субсидии для инвестирования определенных секторов скорее закончатся безрезультатно, чем будут способствовать быстрому развитию.

Таким образом, возможность власти контролировать результаты интервенций и быстро находить и корректировать ошибки при их осуществлении являются критическими для успешного развития. Возможности и готовность правительств реагировать само по себе может заставить получающий выгоду от этих интервенций частный сектор поставлять результаты. Соответственно, отсутствие таких возможностей у государства может закончиться отсутствием результатов. Эти неудачи власти показывают, почему во многих странах хорошо продуманные инвестиции и технологические интервенции часто проваливаются.

При разработке инвестиционной и технологической политики, таким образом, требуется определить серию интервенций, которые смогут быть адресованы наиболее критическим провалам рынка, а также выбрать из этого списка такие, которые можно эффективно осуществить при наличии различных существующих или достижимых возможностей власти. Далекое не все развивающиеся страны могут подготовить полный анализ рыночных провалов в различных секторах с тем, чтобы определить, какие области являются приоритетными для интервенций. В большинстве развивающихся стран следует использовать менее требовательный, выполнимый и прагматичный подход, включающий определение некоторых наиболее важных ограничений, задерживающих инвестирование и развитие технологий в уже существующих или тесно связанных секторах. Это наиболее целесообразный путь к успеху инвестиционной и технологической политики в развивающихся странах. Политика и интервенции могут быть подобраны на основании наличия эффективных возможностей реализации для определенной стратегии, направленной на увеличение инвестиций и развитие технологий.

Большинство развивающихся стран уже имеют некоторое количество секторов, которые могут конкурировать на мировом уровне как, например, конкуренция в экспорте. Прагматичным путем определения целесообразных интервенций в инвестиционную и технологическую политику является начало действий с секторов, в которых страна уже имеет некоторый опыт, а также ответив на следующие вопросы:

- Что нужно сделать для увеличения объема производства, производительности и занятости в секторах, в которых страна конкурентоспособна?
- Что можно сделать в этих секторах для получения более высокой добавленной стоимости?
  - Как эти сектора можно использовать в качестве ведущих секторов для создания прямых и обратных связей с новыми, находящимися как на высоком, так и на низком уровне секторами, для того, чтобы поднять планку добавленной стоимости в местных секторах выше планки существующих секторов-конкурентов.

( В некоторых странах, где имел место конфликт или в пост-конфликтных странах конкурентоспособной деятельности может не быть. В этих случаях следует начинать развивать деятельность тех областей, которые быстрее, чем другие, могут стать конкурентоспособными на мировом уровне.)

Ответы на эти вопросы помогут эффективному и прагматичному исправлению различного рода провалов рынка. Для этого необходимо:

- Координирование решений приобретения технологий для фирм и секторов

- Разделение риска и условия финансирования инвестиций в новые технологии и сектора
- Разделение риска в процессах профессиональной подготовки и обучения
- Обеспечение целевой инфраструктуры в критических секторах
- Развитие регулятивной возможности поддержки и повышения конкурентоспособности

Самым простым критерием принятия решений о секторах является их поддержка через инвестиционную и технологическую политику. Ошибочно считать, что правительства в развивающихся странах могут рассмотреть все возможные варианты инвестиций, чтобы выбрать *лучший* из них. Достаточно определить некоторые *хорошие* варианты инвестиций на базе уже существующих конкурентоспособных и предпринимательских возможностей. ( При более амбициозном подходе можно также рассмотреть помощь совершенно новым секторам, но прагматичный подход, который предполагает начинать с уже существующих секторов и возможностей, является лучшей стратегией для большинства стран). Критерием может стать то, что форум задействованных в процессе лиц определяет потенциальные инвестиции, которые могут способствовать повышению производительности, занятости и/или достижению других целей стратегии национального развития, *добиваясь высокой экономической отдачи через новые инвестиции за сравнительно короткий срок* при условии вероятной помощи в координировании, финансировании, обучении и создании инфраструктуры. Вероятность такой помощи критически зависит от фискальных и административных возможностей государства и его возможностей контролировать улучшение конкурентоспособности, а также при необходимости корректировать деятельность по достижению конкурентоспособности. Эти вопросы рассматриваются ниже более подробно.

### ***Координирование приобретения технологий в фирмах и секторах***

В Тайване, провинции Китая (отсюда, Тайвань, ПК), с 1950-х и в Южной Корее с 1960-х, государственные организации объединили потенциальных инвесторов в различные сектора для координирования приобретения технологий с целью обеспечить их конкурентоспособность в различных областях, а также обеспечить установление критических связей и проследить, чтобы инвестиции в производства, дающие высокую прибавочную стоимость не поглотили дополнительные инвестиции. Координирование такого типа может значительно увеличить стимулы для инвестирования высокопродуктивных секторов.

Кроме того, координирование потенциальных инвесторов внутри страны, особенно в секторах с высокими технологиями, способствовало заключению контрактов местных инвесторов с зарубежными компаниями, занимающимися поставкой новых технологий. На ранних этапах развития Тайваня правительство даже контролировало идентификацию и лицензирование критических технологий в электронике для местных производителей. Целью такой координационной стратегии было обеспечение местным производителям доступ к технологиям, которые со временем повысят производительность.

В теории частные инвесторы должны проводить координирование сами с тем, чтобы максимально увеличить потенциальную прибыль. В реальности частные инвесторы сталкиваются с большими расходами при сборе информации и даже с более высокими расходами при переговорах с другими инвесторами, если возникают проблемы вокруг комплексных инвестиций, которые они должны делать сообща. Экономисты называют такие расходы расходами урегулирования, и они обычно довольно высокие в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, где структуры для сбора информации не развиты и трудно обеспечить необходимые контракты. Особенно тяжелое положение в получении информации об альтернативных технологиях на международном рынке у инвесторов развивающихся стран. И дело здесь не в том, что правительства лучше проинформированы о новых технологиях, а в том, что правительства могут объединить разных инвесторов и обеспечить проведение форума, на котором можно будет обсудить возможности развития существующих секторов и технологий.

Для того, чтобы координирование было успешным, нужно дать возможность лицам, определяющим политику, действовать на основании полученной в результате совместных усилий информации для разработки интегрированной политики с тем, чтобы помочь в приобретении технологий тем критическим областям, которые были идентифицированы. Речь идет не только о том, чтобы делиться информацией, например, между такими предпринимателями, как производители одежды, производители аксессуаров, производители красителей и потенциальные инвесторы текстиля, но также и, в первую очередь, о том, чтобы следовать результатам обсуждения и тому, что решается политикой в вопросах помощи приобретения технологий для этих критических секторов.

Во многих развивающихся странах усилия по координированию существуют только на бумаге, но иногда все же осуществляется. Часто это происходит от того, что государственные органы, отвечающие за улучшение координирования инвестиций, не имеют веса в правительстве и у них ограничен доступ к политикам высшего уровня.

Государственные органы все же могут сыграть значительную роль для эффективности координирования, функционируя как эффективный форум, на котором местные инвесторы могут вести коллективные переговоры с представителями иностранных компаний, поставляющих технологии, о покупке комплекса интегрированных технологий. Если координирование донесет имеющуюся информацию индивидуальным инвесторам и предоставит им свои переговорные возможности в процессе приобретения более высоких технологий из-за границы, это поможет индивидуальным инвесторам воспринимать серьезно усилия по координированию.

Ключом к успеху этого аспекта индустриальной политики в Южной Корее или Тайване было то, что усилия по координированию в этих странах были поддержаны на самом высоком уровне исполнительной власти, и для индивидуальных инвесторов были обеспечены эффективные стимулы участия в процессе координирования технологий. Кроме того, несмотря на значительные бюрократические возможности, усилия по координированию были направлены на группы секторов поочередно, чтобы избежать перегрузки возможностей правительства.

### ***Разделение риска и условия финансирования инвестиций в потенциально прибыльные сектора***

Важным компонентом инвестиционной и технологической политики во всех успешных развивающихся странах были правительственные стратегии, направленные на финансирование критических секторов. В данном случае провалом рынка являлось то, что инвесторы во многих критических секторах не имели возможности получить финансирование по рыночным процентным ставкам. Хотя, даже финансирование критических секторов ***по рыночным процентным ставкам*** может привести к серьезным проблемам. Но на самом деле, во многих странах с высоким экономическим ростом политика правительства создала условия финансирования критических секторов по процентным ставкам ниже рыночных.

Неудачи в рыночной экономике случаются там потому, что инвестирование и приобретение технологий для новых секторов является рискованной деятельностью. Когда кредитный рынок и рынок капитала обваливается, финансирование становится нереальным, или, что более типично, при такой цене или дополнительных условиях, которые возлагают всю степень риска на инвестора. Это может препятствовать инвестициям в новые области, в которых инвесторы не будут сталкиваться с дополнительным риском при высокостоящим финансировании внедрения новых технологий или при ипотечных операциях с имуществом.

В то же время в таких случаях возможности управления могут стать критическими, чтобы не допустить провала таких стратегий. Если инвесторы получают кредит, который в других случаях был им не доступен, организации, предоставляющие кредит, должны быть уверены, что он будет использован по назначению. Правительства могут использовать ряд стратегий для сокращения неадекватной деятельности. Доступное финансирование по рыночным процентным ставкам сокращает риск поставить заемщика в положение, когда его усилия будут ниже уровня его возможностей, потому что заемщику необходимо обеспечить адекватный оборот, чтобы выплатить заем. Но это полностью не избавляет от риска, потому что заемщик может не иметь намерения выплачивать заем, предоставленный ему при помощи организационных усилий правительства.

Аналогичным образом, государственная доля капитала в финансируемой компании может улучшить ее деятельность, так как при этом создаются стимулы для государственного контроля и риск для фирм с неэффективной деятельностью, потому что правительство в этом случае может продать свой пай более агрессивным инвесторам. Повторяясь, можно сказать, что эти стратегии работают только в случае готовности правительства действовать при неэффективной деятельности инвесторов и при наличии стабильно функционирующего рынка капитала, а такие условия отсутствуют во многих развивающихся странах.

Корректирующие действия правительства при неэффективной деятельности являются ключевыми. Если правительству доверяют, достаточно довольно простых механизмов, чтобы заставить заемщика действовать эффективно. Например, в Южной Корее организации, предоставляющие кредиты для финансирования инвестиций в критические сектора в период промышленного взлета страны, составили простые цели для заемщиков, обычно такие как нацеливание на экспорт, что легко контролируется. Предприятия, которые не справились с поставленными требованиями, обычно попадали под растущий прессинг со стороны правительства и банков и, в конце концов, получали новых владельцев.

Развивающимся странам, в контексте с существующими организационными структурами и политическими условиями, нужно продумать, какие заслуживающие доверия санкции следует вводить против фирм, которые воспользовались финансовыми механизмами индустриальной политики, но действовали не эффективно. Для этих стран необходимо добиваться эффективной правительственной стратегии по возвращению капитала, вложенного в неэффективно действующие предприятия. В большинстве же развивающихся стран эффективность законов о банкротстве или фондовые биржи как механизмы, дисциплинирующие заемщиков, обычно действуют сами по себе.

Эффективное давление на заемщиков в процессе индустриальной политики могут, таким образом, зависеть от создания дополнительных и специализированных государственных соглашений и соглашений по рекуперации, которые обеспечат надежные механизмы воздействия на заемщиков и заставят их действовать максимально активно, чтобы добиться прибыли в результате инвестиций. Например, государственные финансовые паи в фирмах могут храниться в специальных агентствах, имеющих законное право на мониторинг эффективности фирм по предварительно принятым критериям и имеющих право при необходимости прекратить сотрудничество с ними. Таким агентствам будут доверять, если у них будет четкая поддержка на самом высоком политическом уровне.

### ***Разделение риска в процессах профессиональной подготовки и обучения***

Провалы рынка в период организации процессов профессионального и общего обучения представляет собой серьезную помеху для развития технологий в развивающихся странах. Разница в производительности развитых и развивающихся стран гораздо больше, чем разница в зарплатах, что особенно характерно для секторов с высокой добавленной стоимостью. Это объясняет, почему, несмотря на очень низкие зарплаты, развивающимся странам так сложно развивать сектора с высокой добавленной стоимостью. Разница в производительности только частично зависит от слабой инфраструктуры и уровня образованности рабочей силы. Прежде всего, это происходит от того, что рост производительности в промышленном производстве часто зависит от работы по принципу «учись, делая», и производительность труда работника обычно может повышаться при производстве определенного количества продукта за определенное время, при этом за простой высчитывают по уровню международных цен. Это является основной причиной, почему финансирование новых технологий является критическим. Но провалы рынков кредита и капитала могут, в свою очередь, препятствовать адекватному финансированию обучения на рабочем месте.

Успешная индустриальная и технологическая политика в таких странах как Южная Корея, Тайвань и Малайзия заставила правительства разделить ответственность за риск и неопределенность при обучении новым технологиям, и приняла формы государственного финансирования некоторых затрат на обучение, но при этом в случае, если обучение не было успешным, деньги за него нужно было вернуть. Последнее было особенно важно, так как успех зависел от надежности стратегии возврата. Эта стратегия заставила фирмы и промышленные предприятия, получившие финансовую помощь, добиваться эффективности и достигать реального роста производительности.



Многие другие развивающиеся страны попытались достигнуть успеха при помощи подобной политики, но без эффективно действующего права государства отобрать финансовую поддержку, если обучение не дает результатов. В этих случаях государственная поддержка в приобретении технологий заканчивалась поддержкой зарождающихся отраслей, которые так и не развились. В результате широкомасштабных провалов этих стратегий большинство развивающихся стран отказались от такого подхода полностью. Но политика зарождающихся отраслей провалилась в большинстве развивающихся стран потому, что побуждение к эффективному развитию не комбинировалось с эффективными санкциями против секторов в случаях, когда они не достигали уровня конкурентоспособности через какой-то период времени.

Политическое пространство для основных интервенций сузилось в большинстве развивающихся стран. При гораздо более высоком уровне открытости торговли, которая появилась в результате соглашений ВТО, в развивающихся странах разделение риска в процессе обучения требует комплекса инструментов, которые не нарушат торговые соглашения. Однако, специфические усилия для улучшения и ускорения обучения в критических областях не только возможны, но и необходимы, если стремиться к технологическому прогрессу. Для того, чтобы его добиться политики должны иметь возможность не только финансово поддерживать обучение, но и быстро отбирать эту помощь, если это обучение не ведет к конкурентоспособности.

Для этого могут быть разработаны инструменты, которые могут включать:

- поддержку обучения фискальными и другими льготами для улучшения слабых программ обучения
- помощь через целевую инфраструктуру секторам, вовлеченным в обучение, и
- временные ссуды для финансирования обучения.

Многие поощрительные программы продолжают существовать и действовать в развивающихся странах, так как ВТО не запрещает многие формы помощи для эффективного развития технологий. Проблема состоит в том, что эти программы часто тщательно не продуманы, когда дело касается ожидаемых результатов, не проводится мониторинг деятельности и не существует практики эффективных санкций и системы возвращения полученных ссуд. Неудивительно, что результаты почти всегда разочаровывают.

Возможность разработать соответствующие инструменты разделения риска является, таким образом, необходимой для преодоления технологических проблем в развивающихся странах. Во-вторых, в большинстве случаев низкие результаты были получены из-за недостаточных возможностей для успешного осуществления стратегий. В частности, органы, вовлеченные в управление льготами для обучения, должны быть тесно связаны с исполнительными органами, которые имеют институционную и политическую возможность принудительно осуществлять возвращение финансовой поддержки или обеспечить другие санкции, если обучение не показывает результаты через ожидаемый период времени. Последнее является критическим условием успеха. Во многих развивающихся странах и в странах с переходной экономикой развитие таких возможностей в управлении ведет не только к усилению бюрократических возможностей, но также и к созданию политических коалиций, которые позволяют эффективно реализовать эту политику.

### ***Обеспечение целевой инфраструктуры в критических секторах***

Важность инфраструктуры для экономического развития широко признана, но когда инфраструктура не может быть улучшена быстро *по всем категориям*, определение секторов, которые являются критическими для достижения целей национального развития и приоритизация инфраструктуры в этих секторах может принести высокие дивиденды. В таком контексте инфраструктуру следует широко интерпретировать как включающую физический и человеческий капитал. Кроме того, включающую также способность государства обеспечивать ресурсы для развития навыков, соответствующих нуждам критических секторов.

Способность определять приоритеты инфраструктуры и обеспечивать инфраструктуру высокого качества в этих секторах поможет существенно улучшить стимулирование капиталовложения в высокопроизводительные сектора, или в сектора, соответствующие целям стратегии национального развития.

Такая способность обеспечивать высококачественную инфраструктуру в критических секторах, когда невозможно быстро улучшить инфраструктуру по всем категориям, является жизненно важным для ускорения инвестиций. Это также может значительно повысить возможности правительства в организации переговоров и обсуждений соглашений с иностранными инвесторами о ввозе технологий. Иностранные инвесторы, занимающиеся поставками высокопроизводительных технологий, чувствительных к качеству инфраструктуры, более склонны инвестировать и вести переговоры со странами, которые могут гарантировать им необходимую инфраструктуру. Одна из причин, по которой Китай продолжает привлекать больше иностранных инвестиций, чем любая другая развивающаяся страна, заключается в том, что инфраструктуру в Китае можно приоритизировать для быстрого притока инвестиций в критически важные области.

Помимо этого, способность обеспечивать целевую инфраструктуру может быть механизмом для обеспечения условной поддержки отдельных секторов и технологий в разделении риска в процессе обучения.

Тем не менее, способность предоставить качественную инфраструктуру, даже в ограниченном количестве, приоритетным секторам, предполагает хотя бы минимальные фискальные возможности государства. В некоторых развивающихся странах даже этого может не быть. При таких обстоятельствах необходимо уделять внимание макроэкономическим вопросам, в особенности увеличению сбора налогов и ограничению расходов в непродуктивных секторах.

### ***Развитие регулятивных возможностей для поддержки и повышения конкурентоспособности***

Способность правительства повышать и поддерживать конкурентоспособность через индустриальную и технологическую политику оказывает влияние на все, о чем говорилось ранее. Конкурентоспособность – это способность создавать продукцию такого качества и по такой цене, чтобы она могла выжить при открытой конкуренции с лучшими образцами, представленными рынком. Конкурентоспособность определяется стоимостью относительной единицы изделия в стране в сравнении с международной ценой изделий подобного качества. Целью индустриальной и технологической политики должно стать достижение конкурентоспособности в новых высоких

технологиях и в инвестициях с более высокой добавленной стоимостью. Такие инвестиции могут выжить без дальнейшей помощи, обеспечивая новые рабочие места, более высокие зарплаты и принося другую пользу для развития экономики. Конкурентоспособность – не то же самое, что конкуренция. Конкуренция – это акт покупки и продажи в условиях открытого рынка со свободным входом и выходом для других продавцов и покупателей. Степень конкуренции может быть измерена степенью свободы входа и выхода на данном конкретном рынке. При некоторых условиях конкуренция может обеспечить достижение и сохранение конкурентоспособности. Но в других случаях, особенно в условиях индустриальной и технологической политики, конкуренции может быть недостаточно и возникает необходимость в других возможностях власти для обеспечения конкурентоспособности. Однако, конкурентоспособность и конкуренция тесно взаимосвязаны, так как основным механизмом, создающим конкурентоспособность в современной рыночной экономике, является конкуренция на конкурентном рынке.

В теории, если инвесторы вынуждены выживать на рынках свободного доступа для внутренних и международных фирм, они могут это сделать, лишь максимально увеличив свои инвестиции в новые технологии и приложив все усилия для постоянного внедрения изученного лучшего опыта на своих предприятиях. В результате, конкуренция может гарантировать то, что предприниматели будут поддерживать свою конкурентоспособность, постоянно вводя новшества или копируя действия новаторов. В самом деле, начиная с Адама Смита, экономисты признавали тот факт, что инвесторы имеют естественную тенденцию пытаться ограничить конкуренцию в своих секторах, так как это позволяет им выжить при низкой производительности, увеличивающейся неэффективностью, и, вместе с тем, добиться высоких прибылей, принуждая потребителей платить более высокие цены. (Rajan и Zingales, 2003).

Не удивительно, что **политика конкуренции** традиционно была основным стержнем, обеспечивающим конкурентоспособность, особенно в развитых странах. Правительства в развитых странах обычно имеют государственные агентства, отвечающие за выявление и наказание анти-конкурентных соглашений и сговоров между производителями, а также за регулирование цен в секторах, где могут оперировать лишь некоторые крупные фирмы. Тем не менее, конкурентная политика не всегда так проста. ***Не всегда случается так, что больше конкуренции это лучше, чем меньше (хотя это и верно в большинстве случаев)***. Например, в развитых странах фирмам, постоянно вводящим новшества, нужно позволить получать дополнительную прибыль, чтобы поддержать у них стимул к инновациям. Для этих фирм, слишком высокая конкуренция может очень быстро ударить по прибыли, и это может стать проблемой. Несомненно, слишком низкая конкуренция также является проблемой, так как уменьшает стимул к продолжению улучшения продукции и технологий. Таким образом, в развитых странах во многих критических секторах, вводящих новшества, существует оптимальный уровень конкуренции, который не слишком высокий и не слишком низкий (Aghion и другие, 2002). Из этого следует, что регулятивные органы должны иметь возможности и персонал для постоянного определения такого уровня.

То, что правильно для развитых стран, еще больше применимо к развивающимся странам. Регулятивные органы должны иметь возможность выносить суждения о конкуренции и конкурентоспособности на постоянной основе, особенно в контексте индустриальной и технологической политики. Во многих секторах высокий

уровень конкуренции может быть лучшей политикой по обеспечению долгосрочной конкурентоспособности. Обычно это те сектора, которые уже достигли международной конкурентоспособности, либо могут достичь ее в кратчайшие сроки. Сектора с низкой технологией, такие как производство одежды, уже имеющие глобальную конкурентоспособность во многих развивающихся странах, являются примером секторов, которым следует поддерживать конкурентоспособность через конкуренцию. В других секторах, в которых стремятся к улучшению, требуются более тонкие регулятивные возможности.

Когда бы сектор ни получал политическую поддержку в любом виде, описанном выше, для приобретения новых технологий и стремясь к улучшению, конкуренции, как механизма, способствующего конкурентоспособности, становится недостаточно. Сектор, получающий такую поддержку, имеет преимущества, как перед другими секторами внутри страны, так и, что особенно важно, перед производителями подобных товаров в других странах. В результате, этот сектор может поддерживать свою долю в рынке в обстановке поверхностной конкуренции, даже если он еще не является конкурирующим в том смысле, что не смог бы выжить без поддержки. В таких случаях должны быть созданы институты, дополняющие рыночную конкуренцию, для быстрого достижения и поддержания международной конкурентоспособности, чтобы можно было ликвидировать получаемую финансовую поддержку.

Например, если обучение в новых отраслях промышленности поддерживается благодаря субсидиям на тренинговые программы, или на доступ к более качественной или более дешевой инфраструктуре, то дополнительные институциональные меры необходимы для обеспечения того, чтобы поддержка давалась на predetermined период, или при условии постоянного улучшения деятельности, что определяется повышением экспорта или другим доступным индикатором. Без этих мер, политика поддержки может провалиться, и в этом случае достигнуть международной конкурентоспособности вряд ли удастся, так как сектор будет зависеть от продолжительной поддержки вместо того, чтобы воспользоваться возможностью наверстать упущенное и достичь настоящей конкурентоспособности. Что и произошло со многими нацеленными на наверстывание упущенного программами в развивающихся странах, которые «произвели на свет младенцев, так никогда и не выросших». Совершенно очевидно, что вопросы координирования, финансирования, обучения, инфраструктуры и конкурентоспособности тесно связаны и требуют интегрированного политического реагирования со стороны правительства. Вставка 1 суммирует вышесказанное.

**Вставка 1**  
**Инвестиционная и технологическая политика :**  
**Обоснование и первые шаги**

Провалы в рынках кредита, рынках капитала, рынках страхования, недостатки координирования и внешних факторов могут препятствовать развивающимся странам двигаться по пути повышения добавленной стоимости для создания занятости с высокой оплатой труда и повышения уровня жизни. В частности, без целевой политики, направленной на повышение производительности через обучение на рабочем месте, развивающиеся страны могут увязнуть в ситуации с низкой производительностью и низкой оплатой труда.

Наименее требовательный подход инвестиционной и технологической политики в развивающихся странах включает необходимость начинать с уже существующей конкуренции и требует ответа на следующие вопросы:

- Что можно сделать для повышения объема производства, производительности и занятости в областях, в которых страна уже конкурентоспособна?
- Что можно сделать, чтобы производство в этих областях давало более высокую добавленную стоимость?
- Каким образом можно использовать эти области как лидирующие, для установления прямых и обратных связей с новыми секторами, которые будут способны повысить добавленную стоимость в стране до уровня, превышающего уровень существующих конкурентоспособных секторов?

Целью является создание таких секторов, которые смогут стать конкурентоспособными на мировом уровне, с высокой производительностью и потенциальными возможностями для ускоренного роста производительности за относительно короткий период времени при помощи всех или некоторых типов инвестиционной и технологической политики, перечисленных ниже:

- Решения, координирующие приобретение технологий для всех фирм и секторов
- Разделение риска и возможность финансирования инвестиций в новые технологии и сектора
- Разделение риска в процессах профессионального и общего обучения
- Обеспечение целевой инфраструктурой критические сектора
- Развитие регулятивных возможностей для поддержки и увеличения конкурентоспособности

Комбинация типов политики будет зависеть от внедренных технологий, силы и слабости предпринимателей, финансовых институтов, инфраструктуры и уровня умений и навыков в секторе. Критическим детерминантом успешности с большой вероятностью могут стать возможности управления и регулятивные возможности для поддержки и повышения конкурентоспособности через мониторинг и, при необходимости, применение жестких мер, включая возвращение финансовой поддержки, если прогресс не наблюдается.

*Когда большинство стран воспользовались вариантами индустриальной и технологической политики в прошлом, основной причиной разницы в успешности была эффективность создания стимулов и организация надежных гарантий возвращения поддержки в случаях недостаточного прогресса.*

(Источники: Amsden 1989; Wade 1990; Aoki and others 1997; Khan and Jomo 2000)

## **IV. Шаги в процессе разработки инвестиционной и технологической политики**

### **Шаг 1. Определение секторов для поддержки**

Провалы рынка, на которые обязательно должна реагировать инвестиционная и технологическая политика, отличаются от страны к стране, потому что их экономические сектора достигали разного уровня развития и имели разные специфические проблемы. Например, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой изначально имели разные условия и уровни развития различных секторов (сельское хозяйство, промышленность и сфера услуг), изначально разные технические возможности и навыки предпринимателей и работников в различных секторах, характеристики и ограничения их финансовых систем и инфраструктуры также могли различаться и, что особенно важно, их возможности управления могли отличаться от возможностей управления других стран и варьироваться от сектора к сектору внутри страны.

Таким образом, начинать следует с изучения признаков и доступных данных об инвестициях и технологиях, существующих в национальной экономике, а также с обсуждения ситуации с основными участниками процесса для того, чтобы выявить проблемы, с которыми им придется иметь дело для продвижения существующих конкурирующих секторов вверх по «технологической лестнице» и для установления прямых и обратных связей с этими секторами. Так как это первый шаг в процессе разработки политики, не все выявленные приоритеты на этом этапе могут быть отобраны для внимания политиков после того, как будут пройдены все шаги процесса, показанного на рисунке 1. Конечной целью является отбор небольшого количества интервенций, которые реально можно осуществить в условиях имеющихся ресурсов и возможностей управления. Однако, желательно при этом, чтобы национальные дебаты и консультации были максимально обстоятельными и основывались на качественных данных и свидетельствах о секторах, в которых уже существует конкурентоспособность на национальном уровне и известны проблемы, с которыми им приходится сталкиваться в процессе повышения производительности и движения к конкурентоспособности производства с более высокой добавленной стоимостью

#### ***Требования к данным***

Данные, имеющиеся в наличии, для оценки национального функционирования в сфере капиталовложения и технологий имеют обыкновение варьироваться от страны к стране как качественно, так и количественно. Чем тщательнее отобраны данные, тем качественнее проходит выявление препятствий и ограничений. Таким образом, улучшение в области сбора и обработки данных национальными статистическими организациями является важной частью улучшения разработки политики в этой сфере. Очевидными исключениями являются страны, находящиеся в конфликтной ситуации и страны, пострадавшие от конфликта, но даже в них, национальная инвестиционная и технологическая политика представляется возможной в том случае, если достигнуты минимальные условия безопасности в некоторых секторах, необходимые для экономической активности.

В **таблице 1** обобщены некоторые данные, которые могли бы быть полезными для определения национальных приоритетов в сфере инвестиций и технологий согласно

задачам, определенным в стратегии национального развития. В таблице *показаны* виды соответствующих данных, но не все из них будут иметься в наличии у каждой развивающейся страны. Прогресса в политике можно добиться и при наличии гораздо меньшего объема информации. В некоторых странах информация для выявления ограничений и расстановки приоритетов будет успешно дополняться данными из других источников.

Эти данные служат отправной точкой для политиков при выявлении областей, в которых инвестиционная и технологическая политика может повлиять на цели стратегии национального развития. Они также будут способствовать дискуссиям, подкрепленным информацией, для определения областей, в которых инвестиционная и технологическая политика может больше всего повлиять на объем производства, производительность, занятость и другие цели развития.

Результатом изучения данных и результатов обсуждений с участниками процесса станет определение ряда приоритетных областей, в которых инвестиционная и технологическая политика может способствовать развитию технологий, росту производительности и прямым и обратным связям в секторах, уже имеющих некоторый опыт участия в конкуренции или близких к тому, чтобы стать конкурентоспособными на международном уровне.

Следующие два шага ведут к сокращению списка возможных областей, которым следует оказать поддержку, до относительно небольшого количества, и на которые нужно обратить внимание с учетом фискальных и реализационных возможностей этого государства. Целью этих последующих шагов будет расстановка приоритетов, наложение обязательств для разработанного списка и побуждение разработчиков политики и участников процесса согласиться с укороченным списком приоритетов политики. Решение поставленных задач зависит от ограничений, препятствующих реализации политики и зависящих от финансовых ограничений и возможностей государства в процессе реализации, особенно в критических областях управления, необходимых для успешного осуществления инвестиционной и технологической политики. В среднесрочный период необходимость улучшения возможностей управления для обеспечения эффективности осуществления и улучшения фискальных возможностей, направленных на обеспечение более объемной финансовой поддержки все большему количеству секторов, также будет предметом инвестиционной и технологической политики.

### ***Данные о критических экономических секторах и технологиях***

Точкой отсчета для определения приоритетов инвестиционной и технологической политики является сбор и анализ исходных данных об экономике: ее важные сектора и подсектора, ее совокупное и секторальное функционирование с позиций экономического роста, роста производительности, роста занятости, роста экспорта и тому подобное, как показано в первом пункте таблицы 1. Данные дают нам картину распределения и эффективности капиталовложения в прошлом. Они также предоставляют нам информацию о характеристиках разных секторов и подсекторов экономики с точки зрения занятости, производительности, оплаты труда, и так далее, соответствующих как другим подсекторам экономики, так и конкурентам. Определение критических секторов, которые станут приоритетными в процессе инвестиционной и технологической политики, можно облегчить выявлением секторов

в стране, которые уже стали конкурентоспособными или близки к конкурентоспособности на мировом уровне. (Сектор в этом контексте относится к области производственной деятельности, так что в этом смысле производство готовой одежды или садоводство являются примерами секторов).

Теоретически допустимо, что могут быть потенциальные сектора, которые не существуют в настоящее время, где (с правильной политической поддержкой) развивающиеся страны могут добиваться больших успехов в занятости, объеме производства или росте производительности. Но из-за ограниченных ресурсов у политиков развивающихся стран для проведения анализа провалов рынка, которые могут препятствовать появлению некоторых потенциально прибыльных секторов, при втором и самом лучшем прагматичном подходе следует начать с того, что уже работает и попытаться сделать прогноз, как эти сектора можно будет использовать в качестве основы для инвестиционной и технологической политики, следуя путем, показанным во вставке 1. Во многих развивающихся странах сектора, которые являются конкурентоспособными или близки к этому, это вероятнее всего сектора, использующие трудоемкие технологии для производства промышленных или сельскохозяйственных продуктов на экспорт. Данные могут помочь выявить эти сектора и, хотя во многих случаях эти сектора уже известны политикам, полученные данные могут быть направлены на дальнейший поиск.

Изначальные данные также полезны для определения направления, которому следовали подобные сектора продвинутых развивающихся стран. Добивались ли они более высокой добавленной стоимости внутри секторов, более эффективных способов повышения производительности, какие прямые и обратные связи они развивали? Для некоторых секторов ответы на эти вопросы могут показать их несостоятельность в предложении возможностей для повышения производительности или развития связей по сравнению с другими секторами. Эта информация будет очень полезной для привлечения внимания к приоритетным секторам. Например, если страна вышла на международный рынок в производстве готовой одежды или мягких игрушек, изучение траекторий более развитых развивающихся стран может показать, что производство готовой одежды имеет более высокий потенциал для повышения производительности и связей, чем производство мягких игрушек. Необходимо очень точный расчет потенциального улучшения роста или производительности в различных секторах. Но политики должны иметь данные и свидетельства под рукой для дискуссий с участниками. Эти данные нацелены на определение секторов с наибольшей вероятностью повышения производительности и технологий на базе существующих национальной конкуренции и свидетельств возможного улучшения.

Результаты дискуссий о национальных приоритетах могут оспариваться потенциальными победителями и проигравшими с определенных политических позиций. На этом этапе процесса необходимо просто сопоставлять данные и информацию о различных секторах под-секторах наиболее прозрачным способом.



**Таблица 1. Данные, необходимые для определения целей инвестиционной и технологической политики**

<b>Данные/информация (не все категории будут доступны или потребуются в каждом отдельном случае)</b>	<b>Возможный источник</b>
<b>1. Критические экономические сектора и технологии</b>	
а. Характеристика обширной экономической деятельности (сельское хозяйство, промышленность, услуги) по отношению к целям стратегии национального развития (например, занятость, добавленная стоимость в расчете на одного человека, рост производительности, экспорт, рост экспорта)	Национальная статистика по доходу, торговая статистика из баланса выплат, обзоры
б. Характеристика отдельных подсекторов (например, производство одежды, хлопчато-бумажные ткани, производство арахиса) по отношению к указанным выше целям и в сравнении с конкурентами	Как упоминалось выше, учитывая перечень экономических секторов, примеры обзоров по отдельным секторам, статистические данные промышленных организаций, коммерческих и промышленных отраслей, данные в сравнении с данными Мирового банка и другими международными организациями
<b>2. Результативность инвестирования</b>	
а. Общая сумма инвестиций (общая потребность в капиталовложении) как часть от ВВП и в сравнении с конкурентами	Национальная статистика доходов в оценке Мирового Банка и других международных организаций
б. Инвестирование в различные области экономики (сельское хозяйство, промышленность, услуги)	Национальная статистика доходов в оценке Мирового Банка и других международных организаций
в. Инвестирование в суб-сектора является критическим для стратегии национального развития (например, экспортные сектора, сектора с высокой добавленной стоимостью или сектора с ростом занятости) такие как текстильные, по производству одежды, урожаи с высокой добавленной стоимостью и т.д.	Частные инвестиции в различные сектора можно оценивать на основании различных источников, таких как импорт основных товаров, зафиксированный в статистике торговли с зарубежными странами (для оценки инвестиций в машиностроение), продажа цемента или других строительных материалов в различные сектора (для оценки инвестиций в строительство). Государственные инвестиции в различные сектора можно оценивать по национальному бюджету.
г. Инвестирование в инфраструктуру и человеческий капитал также является критическим для стратегии национального развития (как и выше)	Расходы национального бюджета на инфраструктуру и образование (если имеются) и оценка частных инвестиций в эти области или качественная оценка «узких мест»
д. Раздельное инвестирование в государственные и частные сектора	Национальная статистика доходов. Государственные инвестиции можно оценивать и по национальному бюджету, а частные инвестиции по данным импорта основных товаров и другим данным

<b>Таблица 1. Данные, необходимые для определения целей инвестиционной и технологической политики (продолжение)</b>	
<b>3. Технологии и ограничения/ «узкие места» инвестирования</b>	
а. Качественная информация об ограничениях, препятствующих усовершенствованию технологий и необходимая для повышения конкурентоспособности	Диалог с местными и международными промышленными ассоциациями, ведущими предпринимателями и техническими экспертами,
б. Качественная информация об ограничениях и «узких местах», ограничивающих инвестирование в критические сектора (например, неадекватная инфраструктура, несоответствующая регулятивная структура, неадекватная политическая поддержка обучения и т.д.)	Диалог с торговыми и промышленными ассоциациями, ведущими предпринимателями; обзоры мнений делового мира

### *Данные об инвестициях и эффективности инвестирования*

Второй раздел Таблицы 1 описывает данные, которые могут быть использованы для оценки доли и распределения инвестиций в экономику на разных уровнях: совокупном и секторальном, и также в специфических категориях, таких как инфраструктура, человеческий капитал и инвестирование в частные и государственные сектора. Долгосрочный экономический рост зависит как от величины, так и от эффективности инвестирования. Первый раздел Таблицы 1 предоставляет нам данные об экономическом росте, росте производительности и так далее; второй раздел измеряет долю и распределение инвестиций в секторах экономики. Эффективность инвестирования может быть выведена из этих двух наборов данных. Чем выше исторические темпы роста при определенной величине инвестиций, тем более эффективно инвестирование.

Данных об инвестициях, особенно на уровне секторов, обычно недостаточно в развивающихся странах, а иногда их нет совсем. Тем не менее, полезно рассортировать имеющиеся данные, чтобы увидеть, можно ли ответить на некоторые или все последующие вопросы. Это поможет в процессе дискуссии о направлении к усовершенствованию и секторальным приоритетам. Во-первых, полезно знать области экономики, в которых присутствуют значительные государственные и частные инвестиции. Во-вторых, те ли это области, где существует конкурентоспособность на международном уровне, и которая нуждается в дальнейшем развитии? В-третьих, какой вывод мы можем сделать об эффективности этих инструментов из повышения объема производства или роста производительности, которые произошли в результате этих инвестиций? Ответы на эти вопросы могут показать недостаточность инвестиций в критические сектора, где развивается конкурентоспособность, и что, несмотря на инвестиции, объем производства или производительность не достигают уровня конкурентов.

Если нет национальных данных об инвестициях на секторальном уровне, политики, чтобы ответить на эти вопросы, могут воспользоваться вторичными по важности данными о видах инвестиций в конкурентоспособные на мировом уровне сектора, принимая во внимание объем производства и рост экспорта в стране.

Происходит ли рост экспорта в секторах с международной конкурентоспособностью главным образом за счет производства с низкой добавочной стоимостью, или существуют признаки движения к повышению через несколько лет, как показывают изменения средней величины экспорта в этих секторах? Если рост экспорта медленный, это является косвенным показателем недостаточности инвестирования в увеличение объема производства или в то, чтобы выдержать растущее конкурентное давление со стороны других стран. Если объем производства растет, но единица величины экспорта при этом растет очень медленно или не растет совсем, это означает, что инвестиции идут в основном на увеличение объема производства, а не на усовершенствование технологий.

В некоторых странах отсутствие данных об инвестициях означает, что политические дискуссии могут проходить на базе такого косвенного свидетельства объема и вида инвестиций в критические сектора. Этого может быть достаточно, чтобы инициировать некоторые шаги в инвестиционной и технологической политике, но более качественные статистические данные могли бы стать критическими для будущего развития политики в этих странах.

## Вставка 2

### Выбор секторов в стратегии национального развития

Для многих развивающихся стран выявление главных технологических задач для усовершенствования и расширения конкурирующих секторов является относительно простой задачей. Для этого необходимы данные о технологиях, применяемых другими развивающимися странами в подобных отраслях, но стоящих выше на технологической лестнице. При конструировании политики можно опираться на свидетельства того, как в более развитых странах повышение величины объема произведенной продукции, повышение производительности или качества товаров влияло на результаты в областях, важных для стратегии национального развития, таких как развитие занятости, рост заработной платы, повышение объема производства, рост экспорта и другие показатели. Такого сравнения существующих и потенциальных условий в конкурирующих секторах может быть достаточно для определения направлений к усовершенствованию той соответствующей инвестиционной и технологической политики, которой следует добиваться.

Однако, в стратегии национального развития следует учитывать, нужно ли существующие в стране конкурирующие сектора и деятельность поддерживать и расширять в течение длительного периода времени или следует предпринять шаги для развития только отдельных секторов. Здесь можно рассматривать много специфических факторов. Например, если сельскохозяйственные землевладения разрознены, и при этом существует значительное количество безземельных хозяйств или, если земля не плодородная, и имеются недостатки и проблемы окружающей среды, то вероятно благоразумно будет сосредоточить внимание на ускорении развития производства или услуг с высокой добавленной стоимостью для создания в будущем рабочих мест, не связанных с сельским хозяйством.

Дальнейшее наблюдение, которое может привести к отбору приоритетных секторов, показывает, что в дополнении к конкурентоспособности ускоренный рост производственного сектора ведет к повышению производительности в этом секторе, что позволяет поддерживать быстрый рост (Kaldor, 1966). Из-за того, что такие взаимоотношения между ростом объема производства и ростом производительности обычно не рассматриваются в сельскохозяйственных секторах и в сфере услуг, многие экономисты утверждают, что в развивающихся странах, стремящихся постоянно повышать социальную производительность, следует уделять больше внимания промышленному сектору, как главному стимулятору экономического роста. В добавлении к вероятности замкнутых циклов повышения производительности и объема производства нужно отметить, что гораздо легче добиться значительного повышения занятости в промышленности, чем в сельском хозяйстве или сфере услуг.

Политикам следует серьезно отнестись к этим статистическим наблюдениям, но, вместе с тем, во многих развивающихся странах в сфере услуг и сельском хозяйстве было создано много рабочих мест с относительно высокой заработной платой. Хорошим примером в данном случае является субподрядный сектор в Индии. Можно поставить под вопрос рост занятости в Индии по сравнению с Китаем, где промышленный сектор развивается гораздо быстрее, но развивающимся странам не следует игнорировать сектора с высокой добавленной стоимостью в сфере услуг и сельском хозяйстве, хотя верно и то, что, в общем, промышленность остается основным источником повышения занятости в среде неквалифицированных рабочих.

### *Информация об ограничениях*

В третьем пункте таблицы 1 описывается наиболее важный вид информации, необходимой для информирования на национальном уровне участников дебатов об инвестиционной и технологической политике. Информация, о которой говорилось выше, определяет критические конкурирующие сектора, их деятельность после инвестиций и ограничения. Она также определяет типы технологий и товаров, которые появятся на следующих этапах процесса усовершенствования в этих секторах на базе опыта более развитых развивающихся стран. Критическим вопросом здесь становится вопрос, почему усовершенствование еще не достигнуто. Возможно причина в серьезных провалах рынка, которые препятствовали усовершенствованию и новым инвестициям в эти сектора, а также препятствовали развитию прямых и обратных связей с новыми конкурирующими секторами.

Доступная информация для определения ограничений, которые могут препятствовать усовершенствованию и технологическому прогрессу, обычно представляет собой не количественные данные, а качественную информацию, которая используется для ответов на вопросы, возникающие в ходе дискуссий о провалах рынка и обобщена во вставке 1. Если инвестиции и технический прогресс внедряются медленно в конкурирующие сектора, почему это происходит? Может так случиться, что движение к новой продукции более высокой стоимости или высокопродуктивным технологиям, включает координирование или риски, или расходы на обучение, или финансы такого типа или величины, которые тормозят инвестиции в этот сектор (см. обобщение этого вопроса во вставке 1). Определение наиболее важных ограничений, относящихся к определенному сектору можно осуществить только через процесс качественной оценки того, что блокирует соответствующие инвестиции в этот сектор, при этом нужно полагаться на консультативные промышленные ассоциации, ведущих предпринимателей этого сектора, местных и иностранных технических экспертов, особенно тех, кто работает в подобных секторах в более развитых развивающихся странах, где был достигнут технический прогресс, а также на других местных участников процесса.

Объемная качественная информация может помочь определить специфические ограничения и проблемы, мешающие развивающимся странам увеличивать инвестиции в сектора, конкурентоспособные на мировом уровне или близких к этому, инвестировать в усовершенствование технологий и повышать производительность в этих секторах и развивать новые прямые и обратные связи для создания новой конкурирующей деятельности.

В то время как диалог с инвесторами и промышленными или секторальными ассоциациями является важным источником информации, эту процедуру нельзя сводить лишь к проведению обзоров, помимо результатов исследований он должен основываться на всех сравнительных данных, имеющихся в наличии (на некоторые из них ссылаются в первых двух разделах таблицы 1). Сравнительные данные очень важны, так как инвесторы и промышленные ассоциации имеют склонность идти проторенным путем и могут пропустить самые значительные препятствия, которые стоят на пути у развивающейся экономики и являются важными с позиций сравнительной перспективы. Например, инвесторы во всех развивающихся странах хотят видеть улучшение эффективности управления и имеют тенденцию выискивать в общих обзорах информацию о недостатках в управлении и считать это самым важным препятствием для приобретения технологий и долгосрочного инвестирования в

стране. В заключительном разделе данного руководства мы увидим, что, хотя такая реакция понятна, не следует делать ее основной целью политики для большинства развивающихся стран.

В частности, мы увидели, что многие развивающиеся страны на ранних стадиях развития начинают лучше функционировать и приближаться к развитым странам, даже не достигнув существенных улучшений в условиях эффективного управления. Опыт высокоразвитых стран свидетельствует, что несмотря на то, что немедленного повышения эффективности управления трудно добиться, успешные страны имеют такие возможности управления, которые позволяют им преодолеть специфические инвестиционные и технологические ограничения эффективным и прагматичным способом.

Отсюда следует, что на основании экспертизы, существующей в конкурирующих на мировом уровне секторах, изыскания инвесторов должны определить практические шаги для преодоления специфических проблем, которые могут ограничивать инвестиции в новые технологии, и для развития новой продукции. Мнение местных производителей и предпринимателей, дополненное информацией и свидетельствами из более развитых развивающихся стран, в данном случае является критическим для определения процессов и возможностей повышения стоимости и производительности в существующих конкурирующих секторах и возможностей развития прибыльных прямых и обратных связей. Типы вопросов, ответы на которые могут помочь политиками и которые следует идентифицировать, мы уже рассмотрели и обобщили во вставке 1.

Таким образом, диалог с участниками процесса должен пытаться выявить шаги, которые необходимо предпринять для улучшения (эффективного) координирования приобретения технологий, улучшения информации, для помощи в переговорах с внешними поставщиками технологий, для ослабления финансовых ограничений, для разделения финансового и других видов риска в процессе обучения и обеспечения эффективной целевой инфраструктуры в критических секторах. Разработчики политики должны также обратить внимание на улучшение институциональных механизмов для повышения конкурентоспособности через эти интервенции, как условия, необходимого для успешного применения всех соответственных мер. Особенности наиболее приемлемого политического фокусирования будут разными в разных контекстах, в зависимости от характеристик страны и существующих технологиях (см. Вставку 3).

### **Вставка 3**

#### **Определение возможных областей, в которых инвестиционная и технологическая политика может быть полезной**

Определение списка возможных областей, где инвестиционная и технологическая политика может помочь росту объема производства, производительности и /или занятости, включает ряд шагов. Возможный список в дальнейшем будет сокращаться по мере того, как будет учитываться возможности управления и осуществления.

- i) Использование национальных и международных свидетельств для определения деятельности, при которой страна уже добилась международной конкурентоспособности или близка к этому. Эта деятельность совершенно очевидна, так как это деятельность в производстве продукции или услуг, которые страна успешно экспортирует.
- ii) Использование национальных и международных свидетельств для определения размера и эффективности инвестирования в эти области: повышается ли со временем объем производства, растет ли производительность (измеряемая удержанием доли рынка от конкурентов), улучшается ли качество товаров (измеряемое единицей стоимости), добавляется ли новая продукция к уже существующей в рассматриваемых секторах?
- iii) Использование, прежде всего, международных свидетельств из более развитых развивающихся стран для определения границ, в которых эти сектора могут выполнять функцию критических секторов, для усовершенствования продукции (с более высокой стоимостью), повышения производительности (чтобы обеспечить занятость с более высокой оплатой труда и чтобы поддерживать конкурентоспособность), установления прямых и обратных связей (для развития других секторов экономики и для увеличения конкурентоспособности существующих секторов). Завершением может стать отказ от попыток усовершенствования некоторых секторов и выявление других потенциальных секторов.

#### **Пример 1. Бедная развивающаяся страна с низкими показателями инвестирования**

Экономические сектора (здесь представлен не полный список) включают в себя: низко производительное крестьянское сельское хозяйство, низко производительный экспортный сектор по производству одежды, конкурентоспособность на международном уровне, и средне производительную крупномасштабную химическую промышленность, созданную для защиты от импорта и в данный момент далекую от конкуренции на международном уровне.

#### **Примеры областей, в которых инвестиционная и технологическая политика может быть полезной**

- i) Отсутствие обратных связей в отрасли по производству одежды, неизбежно влекущее за собой импорт всех аксессуаров и тканей, некоторые из которых можно производить внутри страны. Потенциал для увеличения приобретения инвестиций и технологий через координирование, финансирование и разделение риска при внедрении нового машинного оборудования для улучшения качества товаров и повышения стоимости, разработка программ по обучению на рабочих местах для рабочих и среднего руководящего звена с тем, чтобы увеличить число квалифицированных работников, и разделение риска и расходов на финансирования такого обучения.
- ii) Большие потери в химической промышленности препятствуют росту инвестиций. Потенциал увеличения инвестирования и конкурентоспособности через разделение риска для привлечения новых инвестиций (возможно зарубежное партнерство со специальными стимулами, которые определяются на ограниченный сроки и зависят от эффективности), через координирование связей с зарубежными и местными покупателями для расширения рынков и через изменение комплекса товаров для обслуживания новых рынков.

Развитие экспорта сельскохозяйственных культур, которому мешает недостаток возможностей для заключения контрактов на зарубежных рынках с тем, чтобы привлекать необходимые инвестиции в качественный контроль, рефрижерацию и маркетинг. Потенциальные возможности предложения селективных льгот для зарубежных поставщиков технологий с тем, чтобы привлекать новые технологии, координирование маркетинга товаров с высокой добавленной стоимостью (таких как садоводство или рыболовство) с зарубежными поставщиками (возможны специальные, ограниченные во времени льготы при эффективности деятельности).

**Пример 2. Развивающаяся страна со средним уровнем дохода и со средним объемом инвестирования**

Экономические сектора включают в себя крупномасштабный производственный сектор с низкой конкурентоспособностью во многих подсекторах; международная конкурентоспособность достигается в отдельных нишах производственного сектора и сферы услуг; в сельскохозяйственном секторе доминируют крупные фермы с низкой производительностью.

**Примеры областей, в которых инвестиционная и технологическая политика может быть полезной**

- i) Иностраные технологии и инвестирование в *потенциально* конкурентоспособное крупномасштабное производство, сдерживаемое недостаточностью инфраструктуры и риском медленного прогресса в обучении. Сфера действий для целевой поддержки инфраструктуры и помощи в финансировании обучения на рабочем месте для привлечения высокотехнологичных многонациональных инвестиций и лицензирование технологий..
- ii) Отсутствие координирования в потенциально успешных группах производства (в машиностроении, электронике и т.д.) для приобретения высокопроизводительных технологий. Потенциал для координации и помощи при заключении контрактов с иностранными поставщиками технологий и инвесторами.
- iii) Сельскохозяйственная продукция с высокой добавленной стоимостью, сдерживаемая плохо развитой инфраструктурой и высоким риском при выходе на экспорт ценных культур. Сфера деятельности для целевой инфраструктуры в некоторых сельскохозяйственных секторах.



## **Шаг 2. Определение инструментов и политики для эффективной реализации**

Следующие два шага (см. рисунок 1) заключаются в ограничении потенциальных областей политического вмешательства до реального числа областей, в которых вмешательство осуществимо на практике и где отдача в виде содействия достижению национальных целей развития имеет высокую вероятность. Шагом вторым является сочетание видов политического вмешательства с возможными областями вмешательства из списка, обозначенного в шаге 1, с учетом ограниченных институциональных возможностей большинства бюрократий развивающихся стран.

Из-за разницы деятельности и конкурирующих секторов в различных странах разные стратегии могут подходить для повышения производительности и занятости в каждом отдельном случае. Общие области, на которые могут оказать влияние теоретические провалы рынка и где оправданы прагматичные политические интервенции, показаны во вставке 1. Такие важные области (координирование, финансирование, обучение и т.д.) могут обеспечить политиков схемой проведения дискуссий по различным прагматичным типам политики.

Самый подходящий путь для стран, не имеющих успешного опыта инвестиционной и технологической политики, это начать с относительно скромного выбора вида политики, несколько лет наблюдать их применение на практике, и затем перейти к более амбициозным программам или, по мере необходимости, переконструировать существующие программы. Принимая во внимание то, что виды интервенций, которые могут быть необходимыми или допустимыми, различны в разных странах, мы можем рассмотреть только несколько примеров политики и интервенций, которые могут соответствовать целям политики, обобщенных во вставке 1.

### ***Координирование приобретения технологий в фирмах и секторах***

На практическом уровне координирование требует учреждения агентств с реальными полномочиями, чтобы объединять промышленные, торговые и предпринимательские ассоциации, определять области, где координирование инвестиций, производства или маркетинга может вести к повышению конкурентоспособности и следовать таким прагматичным путем для получения результатов. Руководящая роль таких организаций является критической. Успешные страны часто полагаются на латеральные трансферты для привлечения предпринимателей и опытных специалистов из частного сектора для руководства критическими агентствами, основной целью которых является усовершенствование промышленности и технологий.

Текие организации нуждаются в поддержке исполнительной власти для того быть эффективными и чтобы обеспечить надежность стимулов и соглашений. Эти стимулы могут варьироваться от лицензий на новые технологии, которые координируются агентством, до фискальных или инфраструктурных стимулов для получения координированных инвестиций. С большой вероятностью зарубежные инвесторы и поставщики технологий также будут участвовать в переговорах о видах технологий инвестирования или предоставляя лицензии местным производителям при условии, что эффективная поддержка правительства принятых соглашений будет очевидной и надежной.

### ***Разделения риска и условия финансирования инвестиций***

Провалы в рынках кредита и фондовых биржах случаются довольно часто в развивающихся странах. Обеспечение направленного кредита критическим секторам для финансирования инвестиций в новые технологии и в прямые и обратные связи могут стать важной частью эффективной инвестиционной и технологической политики.

Банковские ссуды по рыночным процентным ставкам могут преодолеть критические ограничения. Эти ссуды могут быть предоставлены коммерческими банками или банками государственного сектора при условии, что правительство задействовано в координирование этих инвестиций и мониторинге результатов. Предприниматели неохотно берут заемы в банках на относительно короткий срок на условиях частных коммерческих банков под личное поручительство. Но они могут пойти на долгосрочный контракт с рекламационным актом на их активы, что кредиторы могут активно использовать при поддержке правительства, если конкурентоспособность не достигнута и существует риск в возвращении ссуды.

Государство может также финансировать усовершенствование процесса приобретения технологий и производительности через покупку акций компаний. Это тоже должно гарантировать надежность, чтобы предприниматели понимали риск потерять контроль над своими компаниями, если их деятельность неэффективна. В противном случае, очень сложно заставить бизнес работать максимально эффективно для повышения производительности и добиться быстрого обучения после получения поддержанной государством финансовой помощи в приобретении новых технологий.

### ***Разделение риска в процессе профессиональной подготовки и обучения***

Проблема низкой производительности труда на начальном этапе внедрения новых технологий и процессов часто тормозит сам процесс внедрения. На начальных этапе, когда все еще работает принцип «обучение на рабочем месте», индивидуальное финансирование обучения предпринимателем приведет к финансовым потерям. Однако при успешном обучении предприниматель, в итоге, получает прибыль, но при этом обученный сотрудник может принять решение уйти из фирмы, в результате уже другой предприниматель будет получать прибыль. В свою очередь, внешние факторы могут удерживать индивидуальных инвесторов от вложения средств в обучение.

Так как технические навыки полезны государству, координирующие стратегии для получения таких навыков в фирмах обоснованы.

Целый ряд схем можно использовать для разделения риска и расходов на обучение. Государство может помогать внедрению программ по повышению квалификации, в которых квалифицированные кадры из более развитых развивающихся стран приглашаются для передачи опыта по различным направлениям как в самих фирмах, так и в агентствах по обучению, которые имитируют деятельность фирм. В прошлом обучение финансировалось с помощью различных программ по субсидированию, включая защиту для зарождающихся производств, но выполнять их было чрезвычайно сложно, а некоторые из них совершенно не соответствовали правилам ВТО. Большинство развивающихся стран входят в сферу полномочий ВТО и должны выполнять государственные соглашения, поэтому

необходимо тщательно следить за тем, чтобы проекты программ по поддержке обучения сотрудников фирм не нарушали правил ВТО. Так как большинство видов профессионального обучения разрешается соглашениями о свободной торговле, тщательная разработка проектов программ обучения, таких при которых бы не было простого субсидирования фирм, позволит принимать такие программы на законном основании.

### ***Обеспечение целевой инфраструктуры в критических секторах***

Эти интервенции являются частью стратегии координирования для ускорения приобретения и усовершенствования технологий в критических секторах. Фискальные ограничения в развивающихся странах повсеместно препятствуют улучшению инфраструктуры на ранних этапах развития. Однако, если деятельность агентств по проведению инвестиционной и технологической политики скоординированы с соответствующими министерствами общественных работ и министерством финансов, критические проблемы инфраструктуры, которые могут ограничивать инвестиции в конкурирующие сектора, можно решить.

Этот подход включает развитие транспортной сети, коммунальных услуг и другой инфраструктуры на основе приоритизации для секторов, которые являются частью стратегии координирования усовершенствования инвестирования и технологий. Совершенно очевидно, что эффективная политика приоритизации инфраструктуры для некоторых секторов требует поддержки на самом высоком уровне исполнительной власти. То есть, повторяясь, можно сказать, что руководящая роль организаций по проведению инвестиционной и технологической политики и тесный контакт или поддержка исполнительной власти являются критическими для эффективного осуществления стратегии координирования..

### ***Развитие регулятивной возможности поддержки и повышения конкурентоспособности***

Ни одна из описанных выше стратегий приобретения инвестиций и технологий не будет работать при отсутствии дополнительных регулятивных возможностей, не допускающих, чтобы сектора, получающие финансовую поддержку не обращались вольно с полученными средствами и имели низкую производительность после окончания периода, отведенного на обучение

Мы уже видели ранее, что интервенции, направленные на изменение уровня и типа инвестиций не могут не помогать некоторым инвесторам больше, чем другим. Пока продолжается политика поддержки, рыночной конкуренции будет недостаточно для того, чтобы лежащая в ее основе конкурентоспособность увеличивалась с желаемой скоростью. Важным стимулом для роста производительности и обучения является гарантия того, что будет выполнено обещание правительства отобрать выделенную финансовую помощь при отсутствии положительных результатов, более того, отобрать активы и или продать их, или, что более вероятно, передать их другому владельцу. То есть снова возникает вопрос о создании профессиональных регулятивных органов, функционирующих параллельно с органами, определяющими эффективность результатов, особенно для мониторинга ссуд и других форм финансовой поддержки.

#### **Вставка 4.**

### **Примеры инвестиционной и технологической политики в двух гипотетических развивающихся странах**

#### **Пример 1. Бедная развивающаяся страна с низким объемом инвестиций**

- ❖ Создать эффективный координирующий орган для того, чтобы собрать вместе инвесторов в сфере производства готовой одежды и сопутствующих отраслях, особенно в тех, которые имеют сильную обратную связь с производством одежды. Создание интегрированных стимулов для поощрения капиталовложений в сектора обратной связи. Если рыночное финансирование для усовершенствования технологий недоступно из-за условий, которые действующие производители не принимают, нужно рассмотреть схемы средств и кредитов для производителей готовой одежды, инвестирующих в новые технологии с целью повышения производительности и стоимости, используя при этом надежную стратегию возврата, если производство неэффективно. В фирмах могут вводиться программы по обучению работников новым технологиям и повышается производительность через обучение по принципу «учись, делая» при внедрении новой техники..
- ❖ Создать полномочное агентство для консультаций с иностранными поставщиками технологий и определить необходимое инвестирование и риск, сопряженный с усовершенствованием убыточной химической промышленности. Инвестиции могут потребоваться как в фиксирование капитала, так и в изменение стиля менеджмента и/или самого менеджмента. Предложить стимулы зарубежным инвесторам, поставляющим указанные технологии и рынки с разделенным риском. Стимулами могут стать целевая и приоритизированная инфраструктура, уменьшение налогов на обозначенный срок, быстрое оформление необходимых документов и т.д..
- ❖ Предложить выборочные стимулы иностранным поставщикам технологий или местным фирмам, инвестирующим в новые технологии, для повышения контроля за качеством, улучшения рефрижирации и маркетинга сельскохозяйственных продуктов с высокой добавленной стоимостью. Укрепить критические регулятивные функции, чтобы обеспечить достижение поставленных целей и повышение конкурентоспособности.

#### **Пример 2. Страна со средним уровнем дохода и со средним объемом инвестиций**

- ❖ Создать полномочную организацию для определения инвестиций и технического переоснащения, необходимого для превращения некоторых в настоящее время неконкурентоспособных крупномасштабных предприятий в прибыльные предприятия с конкурентоспособностью на международном уровне. Обеспечить стимулы для зарубежных инвесторов, поставляющих указанные технологии и инвестиции и разделить сопутствующий этому риск. Сюда можно включить приоритизированную инфраструктуру, налоговые льготы, более либеральные условия получения прибыли на обозначенные сроки и т.д. Добавление полномочий и веса правительству может убедить инвесторов в том, что надлежащие регулятивные структуры, фискальные стимулы и поддержка инфраструктуры будут им доступны. Разработать регулятивные агентства для отслеживания прогресса и установить временные рамки поддержки.
  - ❖ Создать координирующее агентство для определения и объединения инвесторов в важных отраслях промышленности (машиностроение, электроника и т.д.), чтобы выявить возможности усовершенствования технологий и прямых и обратных связей. Вовлечь правительство в переговорный процесс заключения контрактов с иностранными поставщиками технологий и с инвесторами, предлагая им, по мере необходимости, приоритизированную инфраструктуру, налоговые льготы и другие стимулы..
- Обеспечить целевую инфраструктуру для сельскохозяйственных секторов с высокой добавленной стоимостью или для секторов, которые могут способствовать национальному плану развития. Регулятивная поддержка особенно важна для предотвращения нецелевого использования

### **Шаг 3. Адекватны ли организационные и государственные возможности условиям эффективной реализации ?**

Это последний из трех шагов, обозначенных на рисунке 1. Из списка возможных политических интервенций, показанных в шаге 2, теперь можно выбрать такие виды политики, которые можно будет успешно применить на практике с учетом ограниченных государственных возможностей регулирования и реализации. Затраты, связанные с осуществлением задач, в настоящее время выходящих за пределы возможного, более значительны, чем затраты, связанные с умеренным темпом процесса введения инвестиционной и технологической политики. Это связано с тем, что неудача, вызванная чрезмерно амбициозной политикой, может привести к быстрой деморализации разработчиков политики и предпринимательского сектора и повредит более широкой политической поддержке стратегии. Это, в свою очередь, может привести к длительному негативному воздействию на постепенное увеличение возможностей инвестиционной и технологической политики в развивающихся странах.

На этой стадии процесса разработки политики правительство должно серьезно учитывать бюрократические и политические требования для эффективного осуществления определенной политики. Бюрократические условия включают в себя возможности нанимать высококвалифицированный и опытный персонал, имеющий представление о бизнесе не только в определенной стране, но и в странах, стоящих на более высоких технологических ступенях, к которым стремится эта развивающаяся страна. Это непростое условие, но легче соблюсти его, чем реформировать всю бюрократическую систему. Несколько компетентных людей наверху, отвечающие за исполнение очень узкой части политики, могут добиться значительного успеха в случае последующей четкой и эффективной политической поддержки.

Политические требования эффективной инвестиционной и технологической политики гораздо более высокие и зависят от типов предпринимаемых интервенций. Это делает одни типы интервенций жизнеспособными, а другие нет, и именно на данном этапе от нежизнеспособной и невыполнимой политики нужно временно отказаться, а необходимые бюрократические и политические способности развивать.

Необходимые политические условия состоят, но не ограничиваются следующим:

*Во-первых*, политическое руководство должно быть достаточно открытым и легитимным, чтобы иметь возможность вести национальный диалог о приоритетах инвестиционной и технологической политики без стремления угодить ложными рассуждениями сторонников существующего режима. В то время как немногие из развивающихся стран имеют достаточно высокий уровень легитимности, поддержка инвестиционной и технологической политики может разрабатываться открыто, с самого начала вовлекая все промышленные ассоциации и всех участников процесса независимо от их скрытой и фактической политической принадлежности.

*Если* дискуссия планируется быть открытой и вызывающей ответную реакцию, и если все заинтересованные в такой политике лица являются представителями широкого спектра политических и деловых кругов, то политические условия для успешной реализации могут быть достигнуты. Такую консультативную деятельность не стоит рассматривать как одну из попыток «оптимизировать» отбор секторов, которые необходимо проириитезировать. Существует много серых (пограничных)

областей и точная оптимизация в любом случае не будет представляться возможной. Скорее, *консультативная задача должна заключаться в отборе ряда важных секторов, на которых можно сосредоточить ограниченные фискальные и регулятивные возможности государства для ускорения национального развития.* Понимание этого позволит выбрать ряд разных секторов для улучшения, чтобы снять напряженность и ограничить возможность раскола, способных повлиять на правительственную политику. Но необходимо признать, что этих минимальных условий не придерживаются в некоторых развивающихся странах, и в таких случаях прогресс будет ограничен. В этих странах сначала необходимо направить усилия на создание широкой политической поддержки инвестиционной и технологической политике, вовлекая деловые и торговые круги

*Вторым* политическим условием, необходимым для более амбициозных интервенций с целью поддержать обучение и обеспечить целевую инфраструктуру является наличие у регулятивных органов эффективной возможности вести переговоры о регулятивных соглашениях и прекращать поддержку или помощь секторам, не сумевшим достичь регулятивных целей. Эта возможность – не просто бюрократическая или институциональная возможность (хотя это тоже необходимо); это главная политическая возможность, так как регулятивные органы должны иметь возможность при необходимости прекращать поддержку даже тем клиентам, которым благоволит правительство. В то время как разногласия и коррупция распространены во всех развивающихся странах, вид коррупции, заключающейся в политической протекции влиятельных клиентов, часто служил основной причиной провала инвестиционной и технологической политики в развивающихся странах (Khan 1996, 2002, 2006).

Развивающиеся страны, которые не в состоянии отделить регулирование инвестиционной и технологической политики от политики «перемены лошадей» вряд ли могут преуспеть в применении этих стратегий. Отметим, что выполнение важной задачи по повсеместному сокращению коррупции и уменьшению разногласий не является необходимым условием успеха. Для этого необходимо гораздо менее жесткое условие, которое заключается в том, чтобы основные регулятивные органы, отвечающие за осуществление и регулирование инвестиционных и технологических стратегий, были избавлены от «обычной» деятельности политики в этих странах и, если возможно, то через соглашения большинства политических партий. Чем больше консенсус по этому вопросу, тем больше шансов на успех. При отсутствии консенсуса среди основных политических партий, шансы на успех сильно ограничены, и возможно будет лучше сократить инвестиционную и технологическую политику до областей, в которых не требуется регулятивное управление. Например, координирование и обеспечение помощи при заключении контрактов с зарубежными поставщиками технологий менее обременительны в смысле регулятивных требований, чем разделение риска в приобретении технологий путем финансирования приоритизированного обеспечения инфраструктуры.

Заключительная стадия процесса разработки политики должна принимать во внимание эти соображения и другие политические ограничения, чтобы еще больше сузить спектр политики до уровня, при котором ее можно будет осуществить, исходя из существующих политических и институциональных реалий (см. рисунок 1). Это не обязательно является минималистским подходом, так как *текущая инвестиционная и технологическая политика может также определить необходимые реформы управления, направленные на некоторые политические и институциональные условия, которые бы позволили провести в последующие годы более экстенсивную*

**инвестиционную и технологическую политику.** Во вставке 5 мы показываем, какие из видов политики, выделенных во вставке 4 для наших двух гипотетических стран, следует привести в соответствие с существующими (гипотетическими) возможностями управления этих стран. При этом можно определить необходимые реформы управления, которые должны стать приоритетными в каждой стране.

В настоящее время требуется окончательная проверка, чтобы удостовериться, что политика движется вперед в то время, как национальная инвестиционная и технологическая политика имеет фискальные условия, согласующиеся с макроэкономической политикой и фискальными требованиями других видов политики.

### **Вставка 5**

#### **Заключительный этап выбора инвестиционной и технологической политики в наших двух гипотетических развивающихся странах**

##### **Пример 1. Бедная развивающаяся страна с низким объемом инвестиций**

- ❖ **Существующие организационные и управленческие возможности:** слабая бюрократия, но имеет возможность ставить компетентных профессионалов во главе критических агентств. Правящая политическая партия обладает легитимностью и допускает представителей оппозиции к определению индустриальной политики.
- ❖ **Отбор видов политики из вставки 4:** Все три типа политики, описанные во вставке 4, практически осуществимы. Тем не менее, из-за бюрократических ограничений было бы благоразумно начинать с развития одного из этих секторов, например, с создания координационного органа для усовершенствования сектора по производству одежды и его обратных связей. При наличии прогресса в последующие годы политикой можно охватить другие сектора.
- ❖ **Определение приоритетов управления для укрепления инвестиционной и технологической политики в будущем:** Дальнейшее укрепление бюрократических возможностей в ключевых регулятивных органах. Нахождение консенсуса между основными партиями, организовав совместные консультации по ключевым вопросам инвестирования и развития технологий.

##### **Пример 2. Страна со средним уровнем дохода и со средним объемом инвестиций**

- ❖ **Существующие организационные возможности и возможности управления:** бюрократия со средней компетентностью; возможности ставить компетентных профессионалов во главе ключевых агентств. Но при этом существует конкуренция в политике и между партиями. Отсутствие согласия по национальным приоритетам и отсутствие возможности быстро добиться согласия. Частая смена правящих партий и, в связи с этим, программ развития страны.
- ❖ **Отбор видов политики из вставки 4:** регулятивные возможности для обеспечения целевой инфраструктуры или разделение риска при финансировании для развития неконкурентоспособных крупномасштабных предприятий или сельскохозяйственного сектора по всей вероятности недостаточно эффективны. Координирующий орган для определения потребностей технологий и развитие основных промышленных отраслей это то, с чего следует начинать, обеспечивая при этом распространение информации и пытаясь заставить правительство способствовать созданию целевой инфраструктуры и фискальных стимулов. Однако, даже это, в лучшем случае останется на среднем уровне из-за отсутствия регулятивных возможностей для обеспечения повышения конкурентоспособности.
- ❖ **Определение приоритетов управления для укрепления инвестиционной и технологической политики в будущем:** главным приоритетом в этом случае могла бы стать попытка достичь минимального консенсуса между конкурирующими партиями по приоритетам национального инвестирования и развития технологий. Необходимо найти политический подход для выявления общей для противодействующих сторон выгоды, чтобы определить национальные стратегии и обеспечить их осуществление.

Окончание процесса, описанного выше, должен привести к двум политическим результатам:

Во-первых, мы должны будем определить практический, реально осуществимый ряд инвестиционных и технологических направлений, которые могут способствовать достижению более широких целей стратегии национальной развития. В зависимости от экономических характеристик страны и существующих возможностей управления эта политика может быть более или менее экстенсивной.

Но, во-вторых, мы должны уметь определить ряд критических приоритетов управления, которые могут стать рекомендациями разработчикам инвестиционной и технологической политики для дальнейшего продвижения национальной стратегии. Эти приоритеты управления неизбежно будут более ограниченными, чем широкие реформы управления, исходящие из традиционного плана реформ. В этом и заключается преимущество, так как концентрирование на ограниченном, обоснованном числе реформ управления, которые имеют определенный шанс на успешное осуществление, может существенно повысить уместность реформ управления и их влияние на результаты развития.

## **V. ИНВЕСТИЦИОННАЯ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В СРАВНЕНИИ С РЕФОРМАМИ В УПРАВЛЕНИИ И ИНВЕСТИЦИОННОМ КЛИМАТЕ**

Инвестиционная и технологическая политика часто не находится в центре пристального внимания во многих развивающихся странах в процессе разработки их национальной политики. Вместо этого, часто предполагается, что со временем общие реформы по улучшению *эффективного управления и инвестиционного климата* могут косвенно улучшить качество инвестирования и помочь привлечь лучшие и более продуктивные технологии. В то время как сами по себе эти реформы очень желательны, существуют весомые причины того, почему осуществление реформ управления в развивающихся странах, скорее всего, будет продвигаться очень медленно и иметь ограниченное влияние на усовершенствование процесса приобретения инвестиций и технологий в обозримом будущем. Ставка на одну лишь эту политику может привести к упущенным возможностям в увеличении объема приобретения технологий и инвестиций во многих развивающихся странах. Этот раздел обеспечивает разработчиков политики некоторыми основными аргументами в пользу фокусирования на соответствующие прагматичные реформы управления, которые смогут способствовать эффективной инвестиционной и технологической политике, а не полагаться исключительно на эффективное управление и реформы инвестиционного климата.

Рассматривая вопрос об инвестиционной и технологической политике, важно понимать суть подходов к эффективному управлению и инвестиционному климату, их преимущества, а также их ограничения. Учитывая важность и привлекательность реформ эффективного управления, которые сами по себе являются целями, особенно важно оценивать ограничения таких реформ в достижении других задач. Рисунок 2 обобщает политические приоритеты в подходах к реформам эффективного управления и инвестиционного климата и связи, через которые, как ожидается, эти приоритеты реформ приведут к увеличению инвестиций и улучшению технологий.



Эти подходы подчеркивают «горизонтальную» политику в том, что они не нацелены на специфическое инвестирование или на торможение развития технологий. Скорее, они стремятся улучшить институциональную и инфраструктурную *среду*, в которой принимаются решения об инвестициях и технологиях. При таких подходах ожидается, что, если может быть улучшена общая среда, в которой оперирует рыночная экономика, то улучшится рыночная эффективность и за этим последуют лучшие инвестиционные и технологические решения. В бедной экономике с недостаточным капиталовложением и низким уровнем технологий, ожидается, что повышение рыночной эффективности и улучшение необходимой инфраструктуры приведет к увеличенным частным инвестициям и развитию новых технологий.

В подходах *эффективного управления* и *инвестиционного климата*, под основным ограничением долгосрочного инвестирования в развивающихся странах подразумевается отсутствие эффективных рынков, в которые инвесторы могут уверенно делать долгосрочные инвестиции. Критически важным требованием для эффективных рынков является способность участников рынка осуществлять сложные операции с валютой при низких «операционных затратах», и для этого необходимы стабильное право собственности и правовые нормы. Стабильные имущественные права и правовые нормы, – критически важные факторы, позволяющие заключать сложные контракты при низких затратах. Поэтому эти характеристики необходимы, если стремиться к рыночной системе с высоким уровнем инвестирования и долгосрочными инвестициями.

Однако, на рынках развивающихся стран, затраты на поиск торговых партнеров, заключения контрактов, и, особенно, выполнение контрактных обязательств необычайно высоки. Эти высокие операционные издержки могут в общем относиться к незащищенным правам собственности и контрактам, и это, в свою очередь, объясняет небольшой объем и низкое качество инвестиций. Когда права собственности не защищены, многие инвесторы просто не вкладывают деньги. Помимо этого инвесторы стараются держаться подальше от инвестиций в высокие технологии с долгим периодом «созревания», так как такие инвестиции особенно требуют стабильных и сложных соглашений для инвесторов, идущих на значительный риск. Подход эффективного управления, таким образом, фокусирует свое внимание на серии реформ управления, направленных на проблему слабых прав собственности и контрактов, что в свою очередь препятствует эффективному функционированию рынков в развивающихся странах.

Это детально показано на рисунке 2. Важными приоритетами реформ в этом подходе являются усовершенствование правовых норм и ограничение экспроприации частной собственности государственными и негосударственными экспроприаторами. Помимо этого, операционные издержки также повышаются из-за безудержной коррупции, вынуждающей инвесторов прокладывать свои собственные пути в лабиринте ограничений и вымогательства. Таким образом, антикоррупционные стратегии играют важную роль в проекте реформы эффективного управления. В конечном итоге, политическая стабильность необходима для обеспечения продолжительности политики и для уменьшения неопределенности в вопросах будущей экспроприации.

Эти требования определяют приоритеты реформ эффективного управления в развивающихся странах. Многие из этих реформ являются желательными сами по себе, но в подходе эффективного управления они также служат необходимым *средством*

для повышения рыночной эффективности, и тем самым, увеличения инвестиций и возможности инвестирования в более сложные высокотехнологические сектора. Вот почему управление стоит во главе списка реформ во многих развивающихся странах, и эти реформы часто доминируют в проекте реформ инвестиционной и технологической политики.

Подход инвестиционного климата подтверждает значимость этих реформ управления и добавляет, что государственная инфраструктура часто необходима для привлечения инвестиций большего объема и лучшего качества. Эти требования к инфраструктуре включают в себя эффективное обеспечение коммунальных услуг, таких как электричество, водоснабжение, телекоммуникации, дороги, железнодорожные пути и порты. Предполагается, что улучшение подотчетности правительства и компетентности чиновников в ключевых областях предоставления услуг приведет к более эффективному обеспечению основной государственной инфраструктуры. Таким образом, масштаб бюрократизма должен быть сокращен, и оставшиеся чиновники должны быть отобраны согласно своей компетентности, а их труд соответственно оплачен.

Очевидно, что многие из этих проектов реформ взаимосвязаны, например, подотчетность реформ должна улучшить качество государственной инфраструктуры. Качество инфраструктуры имеет прямое влияние на инвестирование. При наличии лучшей инфраструктуры, инвестиции становятся более прибыльными, таким образом, увеличивая количество инвестиций и инвестирование в высокопроизводительные области, особенно чувствительные к качеству инфраструктуры.

Как показано на рисунке 2, эти теоретические соображения приводят к тому, что подходы эффективного управления и инвестиционного климата приведут к тому, что в развивающихся странах реформы в этих областях привлекут инвестиции большего объема и лучшего качества. Эти теоретические аргументы поддерживает большое количество исследований, в процессе которых была обнаружена взаимосвязь между мерами эффективного управления и темпом роста, размерами инвестиций и уровнем исследования и экспериментальных разработок (R&D) в развивающихся странах (Knack and Keefer 1995, 1997; Mauro 1997; Kauffman and others 1999 ).

В то время как сами по себе эти реформы очень желательны в качестве стержня политики, направленной на улучшение качества инвестирования и улучшение функционирования технологий, подходы к эффективному управлению и к инвестиционному климату неадекватны для большинства развивающихся стран. Необходимо понимать, почему. Мы утверждаем, что существует ***необходимость в специальной политике и инструментах для целенаправленного преодоления инвестиционных и технологических препятствий***, и что такая политика, скорее всего, приведет к положительным результатам в контексте развивающихся стран.

**Рисунок 2**  
**Приоритеты реформ в управлении и инвестиционном климате**



## Ограничения реформ в управлении и инвестиционном климате

Приоритеты реформ эффективного управления и инвестиционного климата направлены на достижение целей управления и инфраструктуры, которые желательны сами по себе. Но во многих развивающихся странах, *общий прогресс в достижении целей эффективного управления и улучшений инфраструктуры вероятнее всего будет идти очень медленно с соответствующим ограниченным эффектом приобретения инвестиций и технологий.*

Однако, значительный прогресс в достижении целей эффективного управления, в частности, ключевых целей стабильных прав собственности, адекватных правовых норм и значительного снижения коррупции, требует существенных денежных ресурсов для финансирования необходимой политики и выполнения обязательств прав собственности и контрактов (рисунок 3). Достижение стабильных прав собственности является одним из самых дорогих государственных товаров, о чем свидетельствует размер сектора операционных издержек в развитых странах, таких как Соединенные Штаты, которые по некоторым подсчетам захватывают около половины ВВП страны (North and Wallis 1987).

Другими словами, устойчивые права собственности и низкие операционные издержки при операциях с валютой в более развитых странах могут быть достигнуты лишь в том случае, когда будут иметь место значительные расходы ресурсов на развитие правовых норм, разработку государственной политики, частный арбитраж, легализацию и регулирование лоббирования, политические процессы и т.д.

Принимая во внимание привлеченные средства, неудивительно, что развивающиеся страны, поставившие своей целью достижение усовершенствования процессов управления, в общем, не добились значительных успехов в улучшении своих показателей в сфере управления в краткосрочный или среднесрочный период. По очень похожим причинам, не легко быстро улучшить качество всей инфраструктуры *повсеместно* в развивающихся странах, учитывая фискальные ограничения и интенсивную политическую борьбу за денежные ресурсы.

Таким образом, оказалось, что большинству развивающихся стран очень трудно достичь повсеместных улучшений эффективного управления и инфраструктуры, даже когда присутствовала политическая воля, а эти цели являлись приоритетами реформ. Отсюда следует, что если продвижение в этих областях осуществляется медленно, то прогресс во внедрении инвестиций и технологий, зависящий от улучшений в этих областях, также, скорее всего, будет очень медленным. Это показано на рисунке 3.

**Рисунок 3. Ограничения в подходах к эффективности управления и инвестиционного климата**



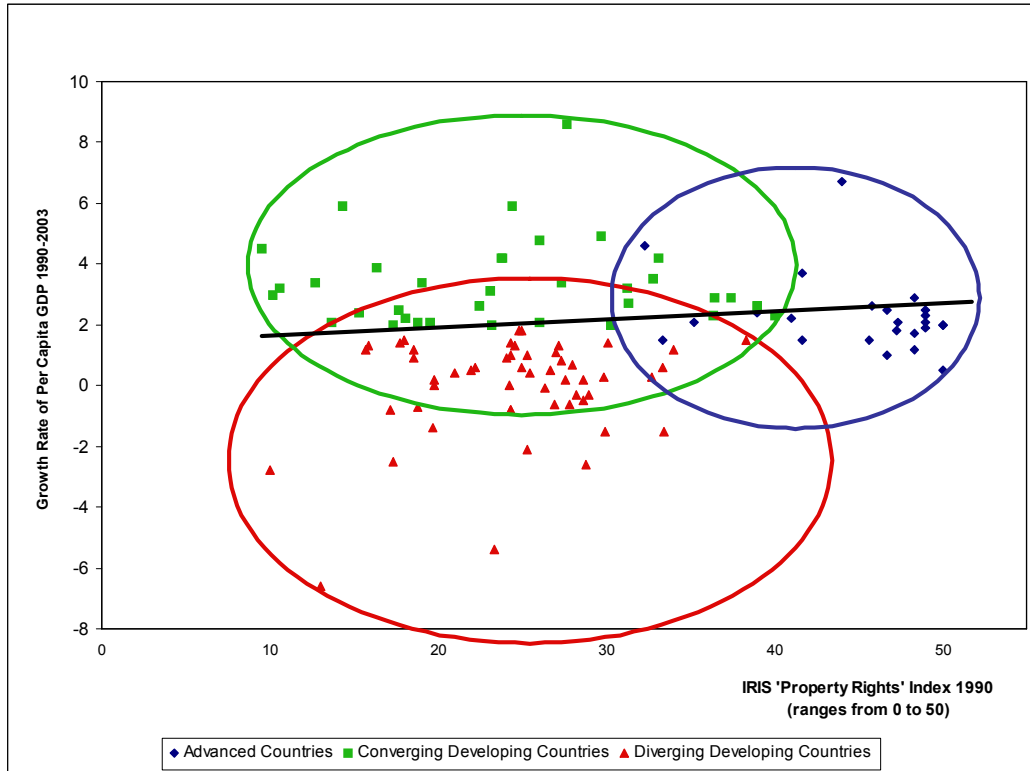
Принимая во внимание экономические ограничения, препятствующие достижению стабильных прав собственности и низких операционных издержек в бедных странах, неудивительно, что исторические свидетельства показывают, что страны с быстрым темпом роста не достигли значительно большей стабильности прав собственности, чем развивающиеся страны с низким темпом роста. Рисунок 4 использует сводный индекс прав собственности (IRIS-3 2000), составленный Кнэком и Кифером в IRIS центре в Мэрилэнде как совокупность показателей коррупции, правовых норм, качества бюрократии, расторжения контрактов и риска экспроприации. На рисунке 4 демонстрируются показатели 1990 года индекса прав собственности в задействованных странах и сравниваются, темпы роста в течение 13 лет в тех странах, данные по которым имеются в наличии.

В то время как существуют слабые позитивные отношения между улучшением управлением и темпом роста, согласно индикаторам эффективного управления (как и утверждает подход политики эффективного управления), *мы не наблюдаем существенной разницы в средних показателях или сумме показателей, когда сравнивали развивающиеся страны с высокими и низкими темпами экономического роста.* На рисунке 4, развитые страны изображены в виде голубых ромбов, приближающиеся развивающиеся страны (с темпом роста выше, чем средний темп роста развивающейся страны) представлены зелеными квадратами, а отстающие развивающиеся страны (с темпом роста ниже среднего темпа роста развитой страны) – красными треугольниками. Важным наблюдением является то, что развивающиеся страны с высоким темпом роста имели в среднем очень похожие средние показатели и дисперсию по показателям эффективного управления по сравнению с развивающимся странами с низким темпом роста (Khan 2004; UNDESA 2006).

Рисунок 4 показывает, что развивающиеся страны с высоким темпом экономического роста добились успеха в общем не потому, что их средняя стабильность прав собственности была значительно выше, чем у развивающихся стран с низким темпом роста, но у них при этом отсутствовала стабильность права собственности, сравнимая с развитыми странами. Учитывая то, что мы знаем об издержках на обеспечение населения государственными товарами, необходимыми для достижения устойчивых прав собственности и эффективных систем выполнения контрактов, было бы удивительно, если бы это было иначе. Наряду с этим, в то время как непреложной истиной является то, что улучшение инфраструктуры предпочтительно для инвестирования, подъем экономического развития в странах с высоким темпом роста не зависел напрямую от улучшения инфраструктуры. Скорее, при таком подъеме становилось легче финансировать улучшение инфраструктуры, а это вело к более прибыльным инвестициям, создавая, таким образом, замкнутый круг. То же самое верно и для расходов на стабилизацию права собственности и на дальнейшее улучшение инвестиционного климата.

Рисунок 4

Сводный индекс частной собственности и экономического роста, 1990-2003 (на основании данных Knack-IRIS)



### ***Критические возможности управления, необходимые для инвестиционной и технологической политики в сравнении с эффективным управлением***

Дискуссия о политических мерах, благодаря которым приобретение инвестиций и технологий может быть ускорено, выявила ряд чрезвычайно важных возможностей управления, которые необходимы правительствам развивающихся стран, если они собираются успешно применять все эти виды политики и программы. Например, для некоторой инвестиционной и технологической политики возможности управления необходимо развивать, чтобы выявить области технологического координирования и завершить такую дискуссию эффективной политикой по преодолению препятствий. В случае другой политики, стремящейся ускорить обучение или повысить конкурентоспособность, необходимы иные возможности управления для выявления и корректировки неэффективного функционирования путем прекращения поддержки и передачи поддержки другим секторам и технологиям (Khan 2000). Управление стратегией отказа в поддержке является одной из основных возможностей управления, необходимых для успеха инвестиционной и технологической политики.

Этот анализ, несомненно, смещает фокус реформ управления, необходимых для инвестиционной и технологической политики, в сторону от общих реформ эффективного управления, которые многие развивающиеся страны пытаются осуществить, часто с небольшим успехом. Это не означает, что *цели* эффективного управления не важны. Цели эффективного управления сами по себе очень желательны, и развивающиеся страны должны стремиться к максимальному достижению этих целей на каждой стадии развития. Но это означает, что попытка улучшить эти условия в значительной степени, имея очень ограниченные фискальные возможности и возможности реформирования, слишком амбициозна, и ожидаемые результаты приобретения инвестиций и технологий, скорее всего, будут очень низкими. ***В то время как реформы управления желательны сами по себе, развивающиеся страны не должны целиком и полностью зависеть от этой политики, чтобы улучшить функционирование в сфере инвестиций и технологий.***

Способность реагировать на критические провалы рынка, которые могут препятствовать усовершенствованию инвестирования и технологий, и возможность приоритезировать несколько секторов одновременно, часто характеризовалась как стратегия «выбора победителей». Если инвестиционная и технологическая политика на самом деле зависела бы от умения разработчиков политики выбирать победителей, то ее потенциальный успех можно было бы поставить под большое сомнение. В реальности, успех инвестиционной и технологической политики, которую мы обсудили, основан на прагматичном выявлении препятствий и ограничений, сдерживающих прогресс в основных экономических секторах, и институциональной и политической способностью реагировать на продолжительное неэффективное функционирование путем изменения политики или смещения фокуса политики в сторону других приоритетных секторов ( см. Вставку 6)



**Вставка 6**  
**Инвестиционная и технологическая политика не основана на «выборе победителей»**

«Горизонтальная» политика улучшения инвестиционного климата, скорее всего будет осуществляться долго, перед тем как приведет к значительным результатам во всех областях. Не удивительно, что преуспевающие развивающиеся страны всегда имели *специфическую* инвестиционную и технологическую политику для преодоления особенно важных препятствий. В любое время эта политика определенно выделяла одни сектора среди других, хотя они менялись с течением времени по мере преодоления препятствий. В результате, инвестиционная и технологическая политика была ошибочно описана как политика «выбора победителей».

На самом деле, чиновники, политики или промышленные ассоциации склонны часто ошибаться, если они пытаются выбрать «выигрышные» сектора или технологии для поддержки.

На самом деле, успешная инвестиционная и технологическая политика основывается на практическом выявлении некоторых препятствий и ограничений, мешающих критическим секторам повысить конкурентоспособность и подняться выше по технологической лестнице. У преуспевших стран скорее была возможность изменить политику, а не способность выбирать победителей, если инвестиционное или технологическое функционирование в приоритетных секторах оказывалось неэффективным. Возможность менять политику или смещать фокусирование на другие сектора необходима для достижения успеха. Именно фактическая (*ex post*) гибкость реагирования, а не предполагаемая (*ex ante*) возможность выбирать победителей отличала успех от провала в инвестиционной и технологической политике. ***Успешная инвестиционная и технологическая политика помогает «создавать» а «не выбирать» победителей и, если не представлялось возможным создать победителей в одних секторах, политика быстро переключала внимание на другие многообещающие сектора.***

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- Aghion, Philippe, Nicholas Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith and Peter Howitt (2002). Competition and innovation: An inverted U relationship. Working Paper No. WP02/04. London: Institute for Fiscal Studies.
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara, (eds) (1997). *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press.
- DESA (2006). *World Economic and Social Survey 2006*. Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, New York.
- Hellman, Thomas, Kevin Murdock and Joseph Stiglitz (1997). Financial restraints: Toward a new paradigm. In *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara, eds. Oxford: Clarendon Press.
- IRIS-3 (2000). *File of International Country Risk Guide (ICRG) Data*, Stephen Knack and the IRIS Center eds. College Park: University of Maryland.
- Kaldor, Nicholas (1966). *Causes of the Slow Rate of Growth of the United Kingdom; An Inaugural Lecture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kauffman, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999). *Governance matters*. World Bank Policy Working Paper No. 2196. Washington, D.C.: World Bank.
- Khan, Mushtaq (1996). The efficiency implications of corruption. *Journal of International Development*, 8 (5): 683-696.
- (2000). Rent-seeking as process. In *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Mushtaq Khan and Jomo K.S., eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2002). Corruption and governance. In early capitalism: World Bank strategies and their limitations. In *Reinventing the World Bank*, Jonathan Pincus and Jeffrey Winters, eds. Ithaca: Cornell University Press.
- (2004). State failure in developing countries and strategies of institutional reform. In *Toward Pro-Poor Policies: Aid Institutions and Globalization*, Bertil Tungodden, Nicholas Stern and Ivar Kolstad, eds. Proceedings of Annual World Bank Conference on Development Economics. New York: Oxford University Press for World Bank.
- (2006). Corruption and governance. In *The New Development Economics*, Jomo, K.S. and Ben Fine, eds. London and New Delhi: Zed Press and Tulika.
- and K.S. Jomo (eds) (2000). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer (1995). Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics and Politics* 7 (3): 207-227.
- (1997). Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation. *Economic Inquiry* 35 (3): 590-602.
- Mauro, Paolo (1997). The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: A cross-country analysis. In *Corruption and the Global Economy*, Kimberly Elliot, ed. Washington: Institute for International Economics.

- North, Douglass, and John Wallis (1987). Measuring the Transaction Sector in the American Economy 1870-1970. In *Long-Term Factors in American Economic Growth*, S.L. Engerman and R.E. Gallman, eds. Chicago: Chicago University Press.
- Rajan, Raghuram, and Luigi Zingales (2003). *Saving Capitalism from the Capitalists*. London: Random House.
- Singh, Ajit (1997). Financial Liberalisation, Stockmarkets and Economic Development. *Economic Journal* 107 (442): 771-782.
- Singh, Ajit (1999). Should Africa promote stock market capitalism? *Journal of International Development* 11 (3): 343-365.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.