



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Российская структурная политика: каковы «контуры новой реальности»?

Юрий Симачев

Директор по экономической политике НИУ ВШЭ

На основе отдельных результатов проекта НИУ ВШЭ
«Структурные изменения в российской экономике и
структурная политика»

Основные вопросы

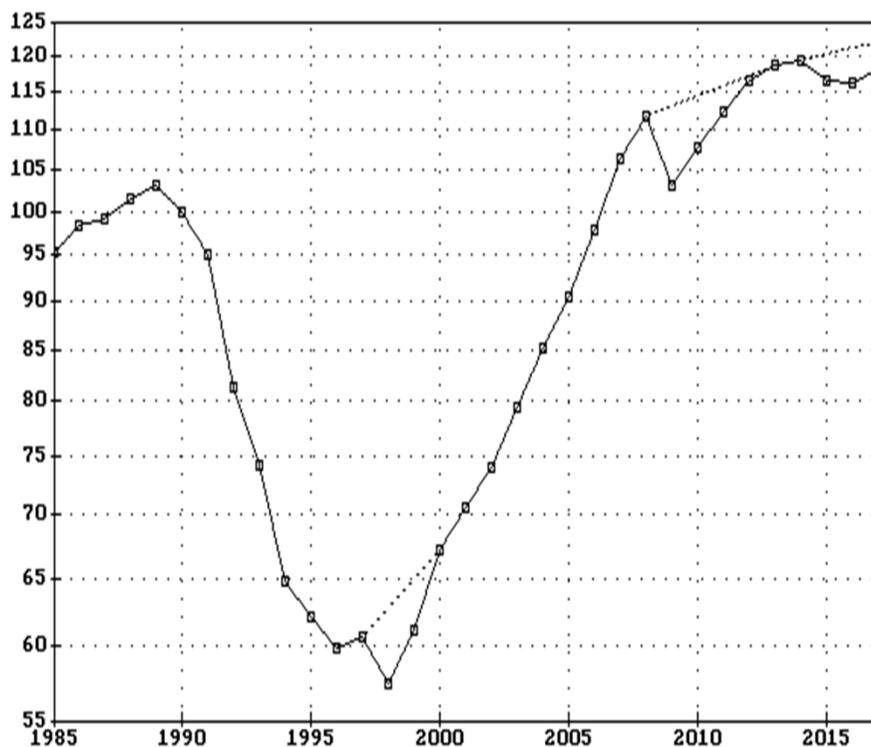
1. Каковы основные тренды структурных изменений в российской экономике?

1. Как изменились условия для формирования структурной политики?

1. Каковы возможности и ограничения для проведения структурной политики в России?

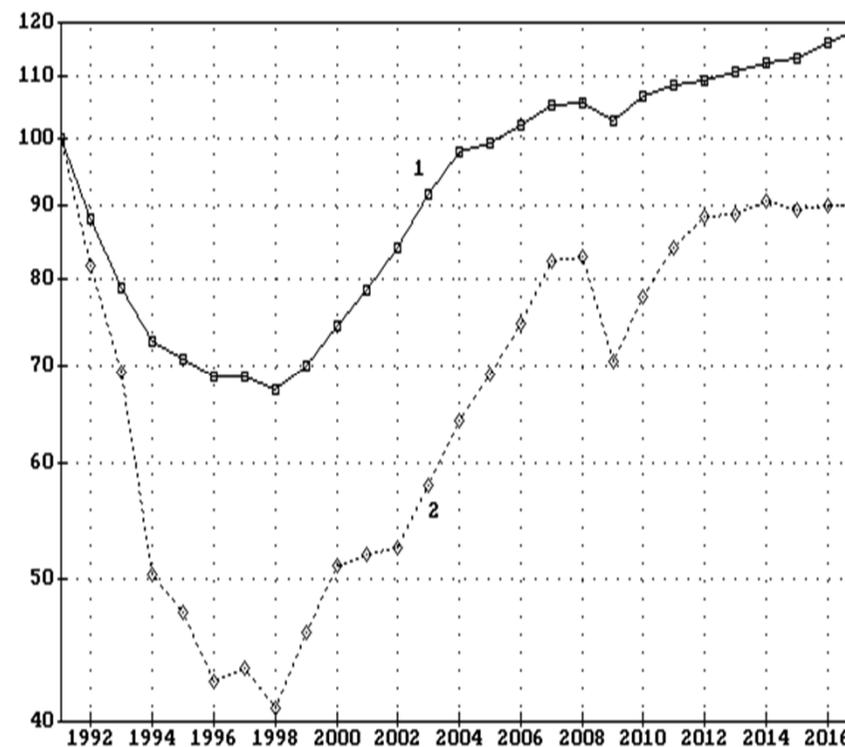
Предпосылки: снижение темпов роста и исчерпание трансформационных бонусов

Валовой внутренний продукт в постоянных ценах



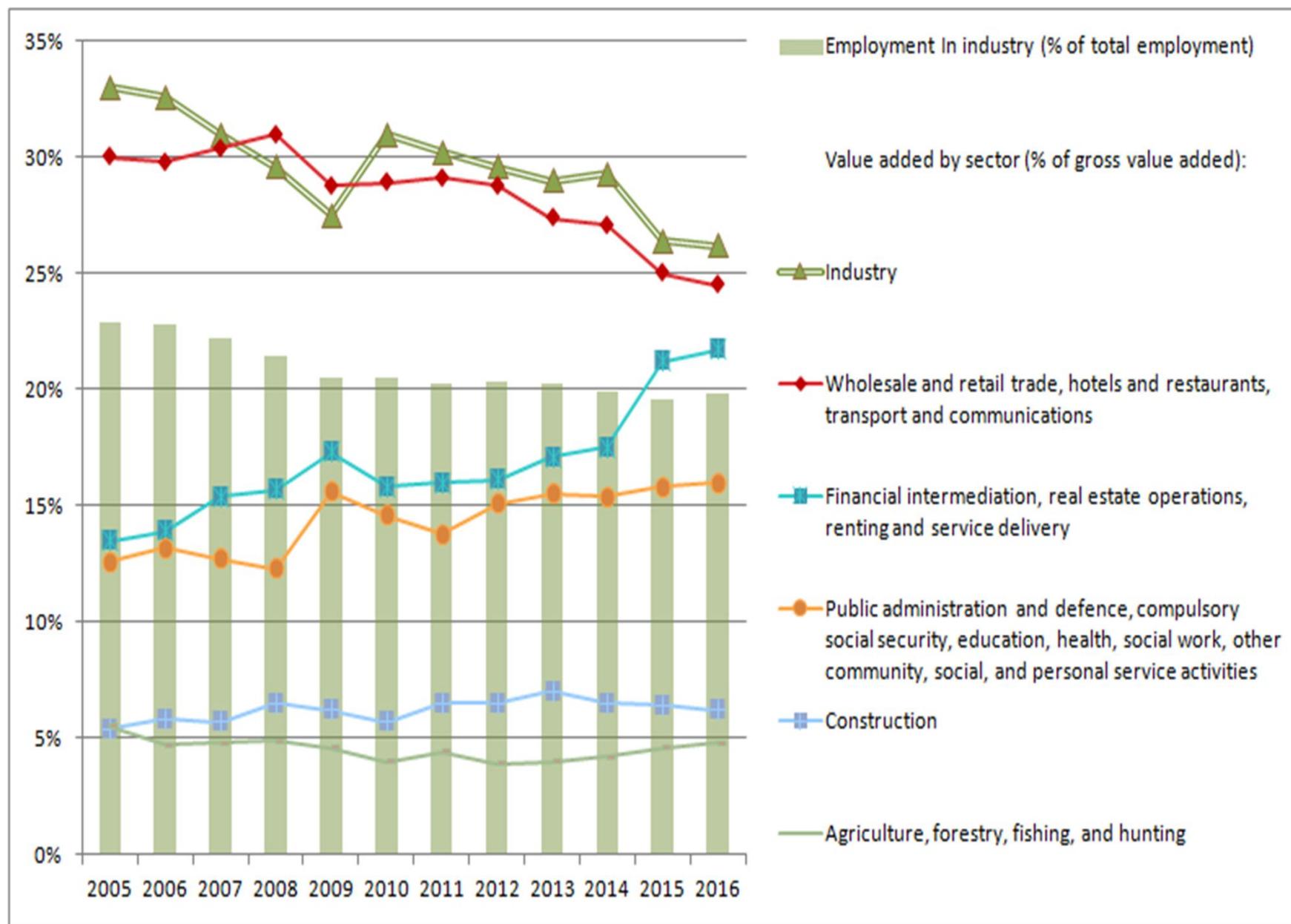
Источник: данные Пономаренко А.Н. (до 1989 г.) и Росстата, расчёты – Баранов Э., Бессонов В.

Динамика промышленного производства: добыча полезных ископаемых (1) и обрабатывающие производства (2)



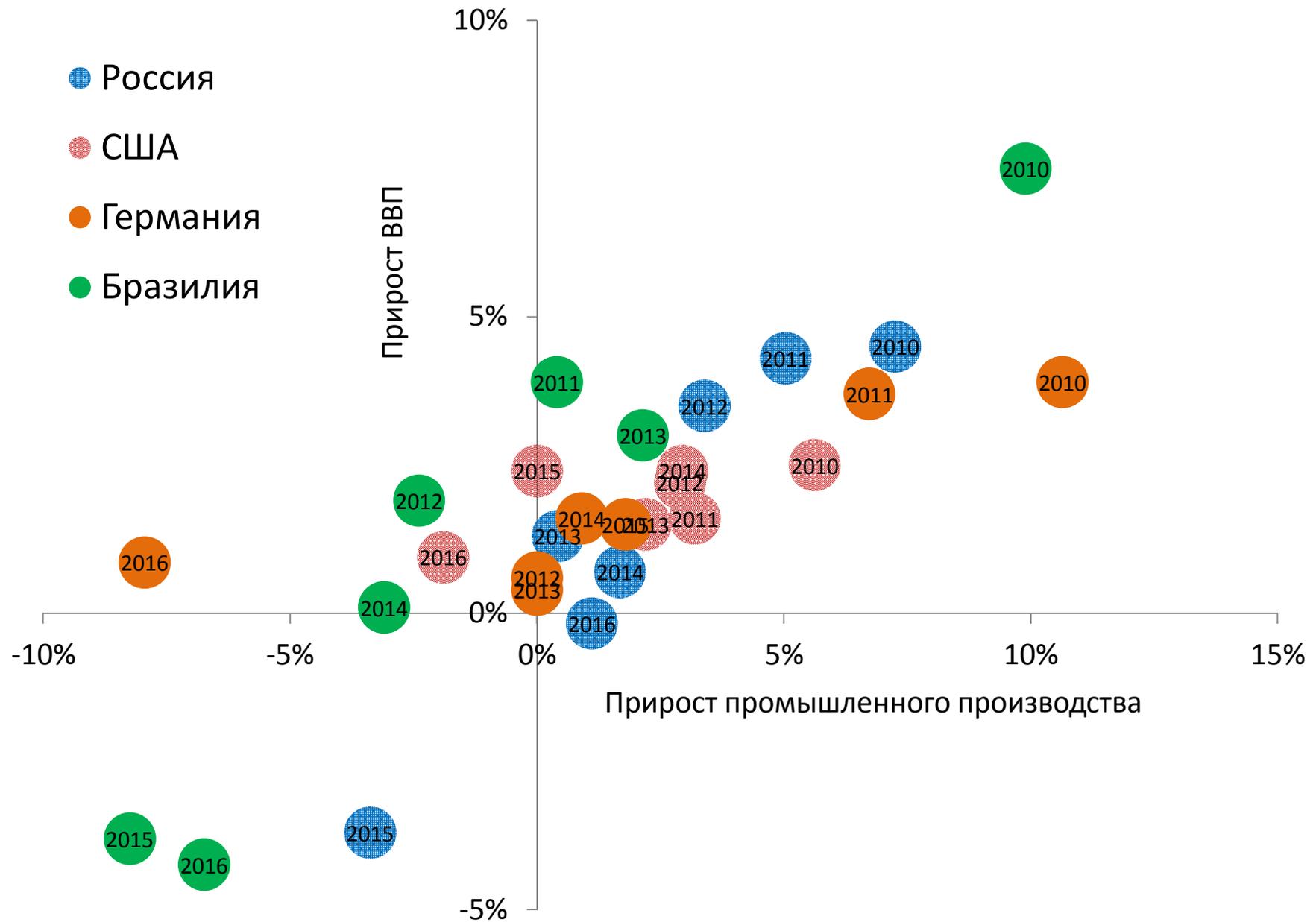
Источник: данные Росстата, расчёты – Баранов Э., Бессонов В.

Изменения в структуре российской экономики



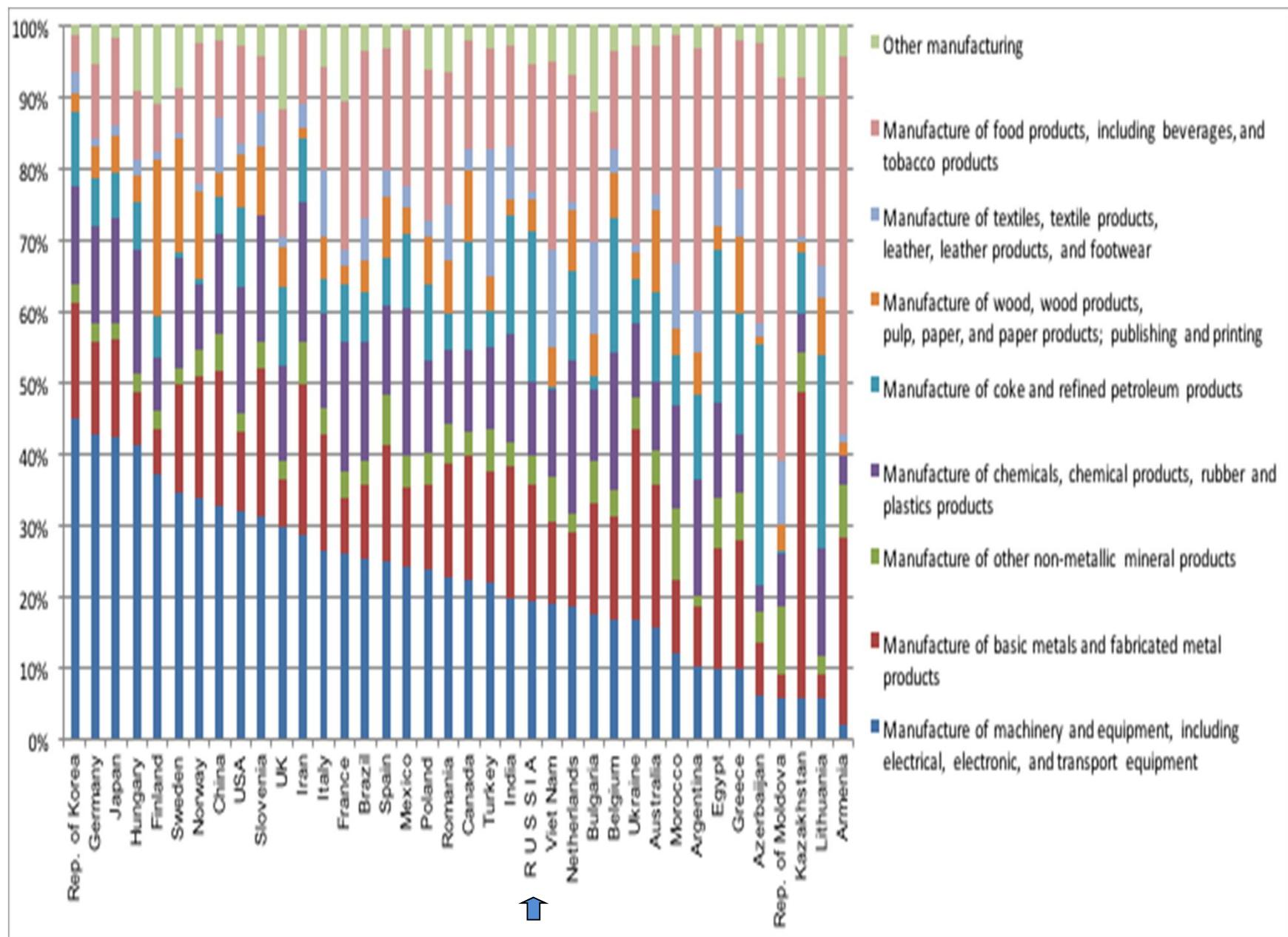
Источник: Кузык М. на основе данных Росстата

Изменения в динамике ВВП и промышленного производства



Источник: Кузык М. на основе данных Росстата

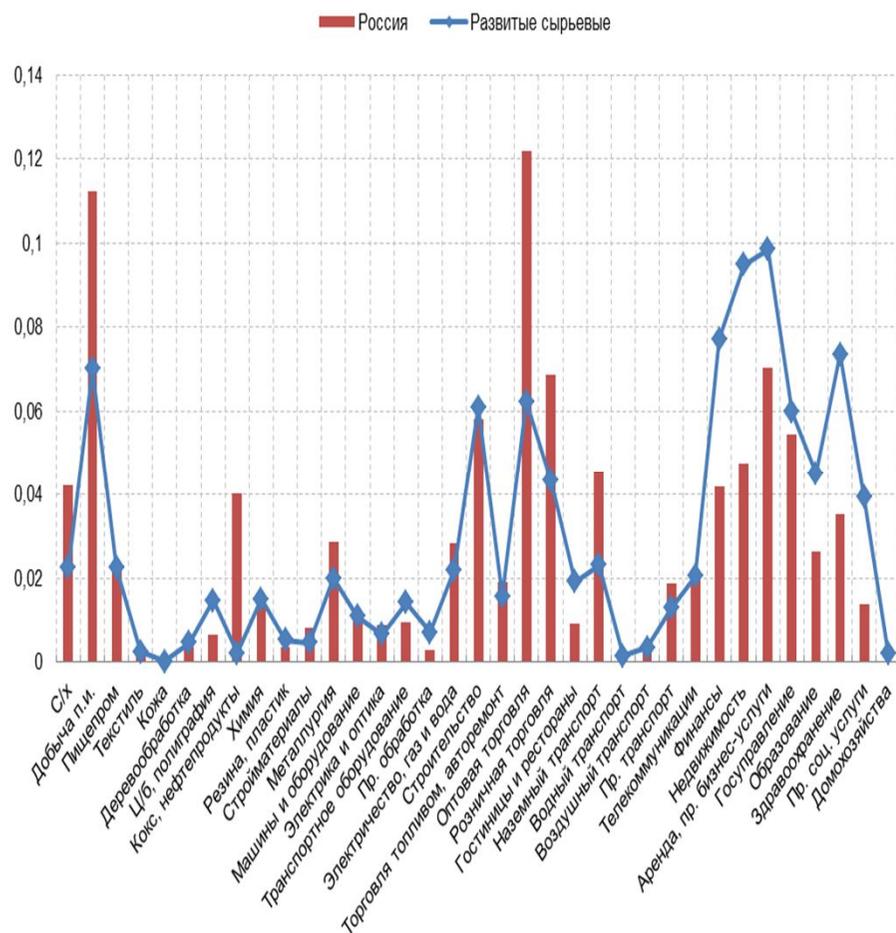
Структура промышленности различных стран в 2015 году



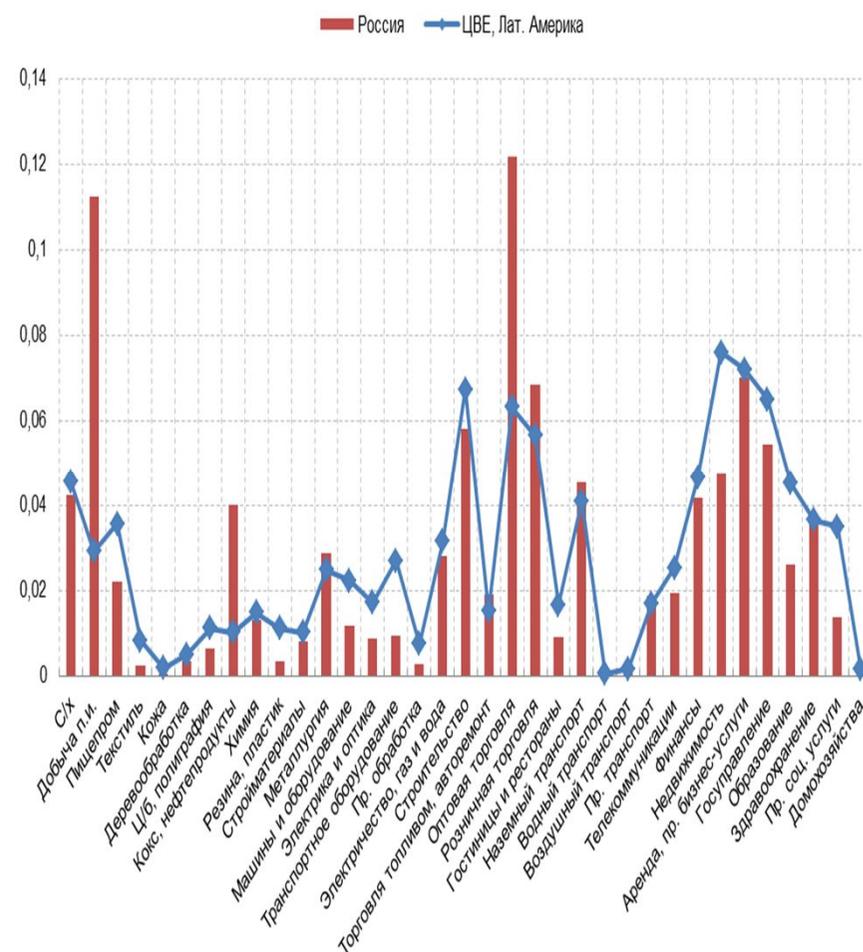
Источник: Кузык М. на основе данных Росстата

Предпосылки: структура российской экономики не отвечает современным вызовам

Структура экономики России в сопоставлении с другими странами, %



Страны: Австралия, Канада, Нидерланды (среднее не взвешенное)

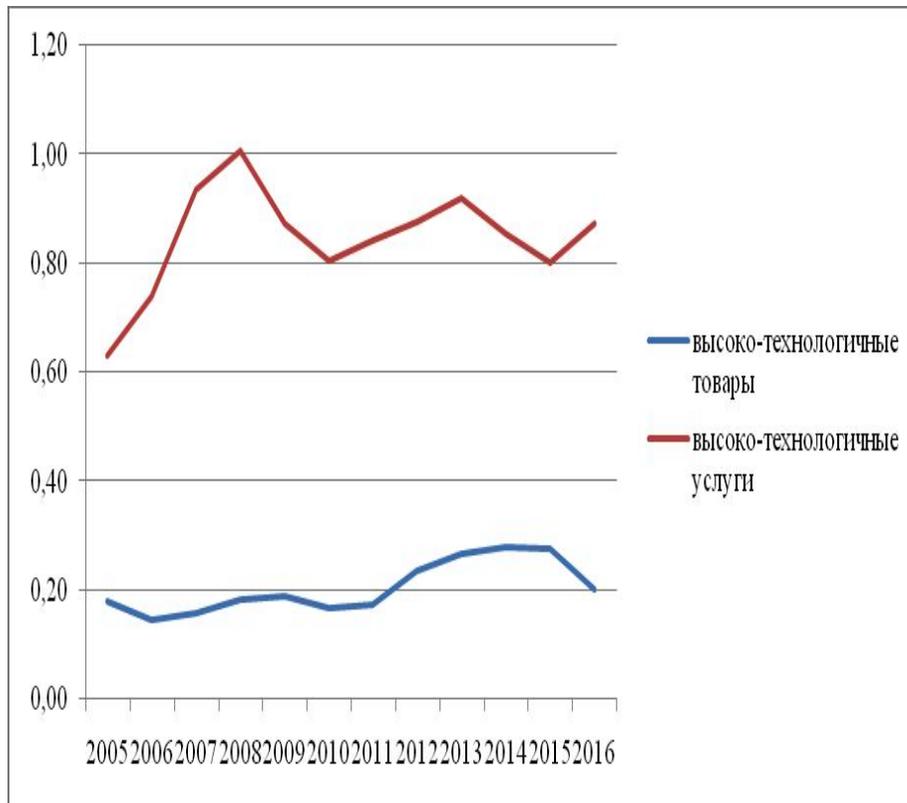


Страны: Венгрия, Чехия, Польша, Румыния, Бразилия, Мексика (среднее не взвешенное)

Источник: WIOD, SEA (2014 released), расчёты - Акиндинова Н., Балашова Е., Чепель А., Чернявский А.

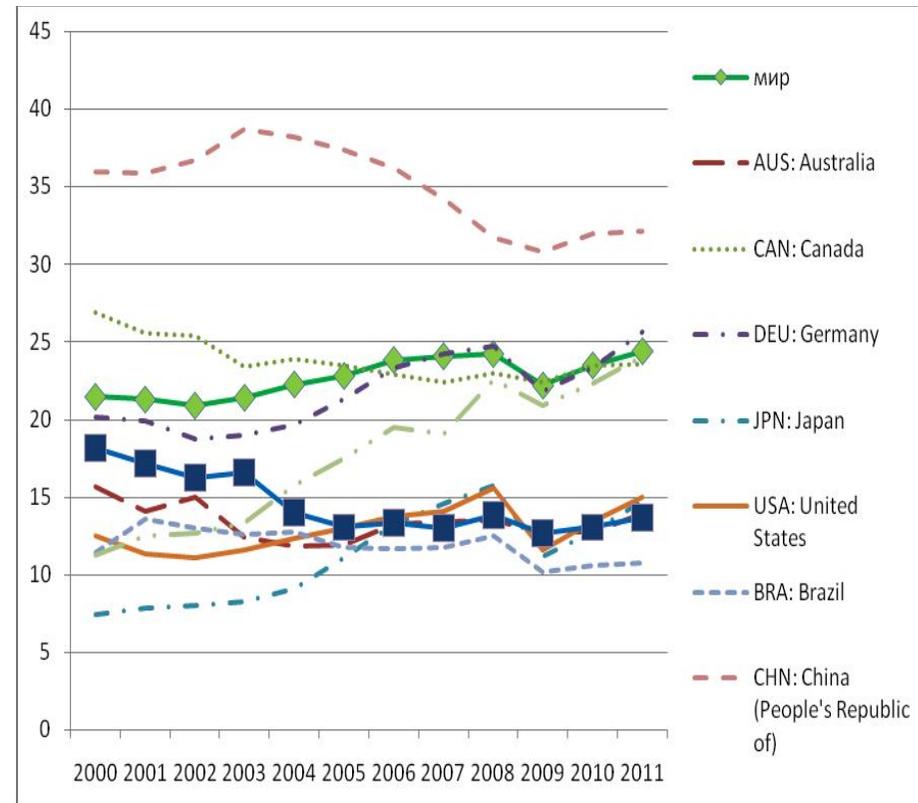
Предпосылки: российский экспорт плохо вписывается в современную структуру и динамику мирового спроса

Доля России в мировом экспорте высокотехнологичных услуг, %



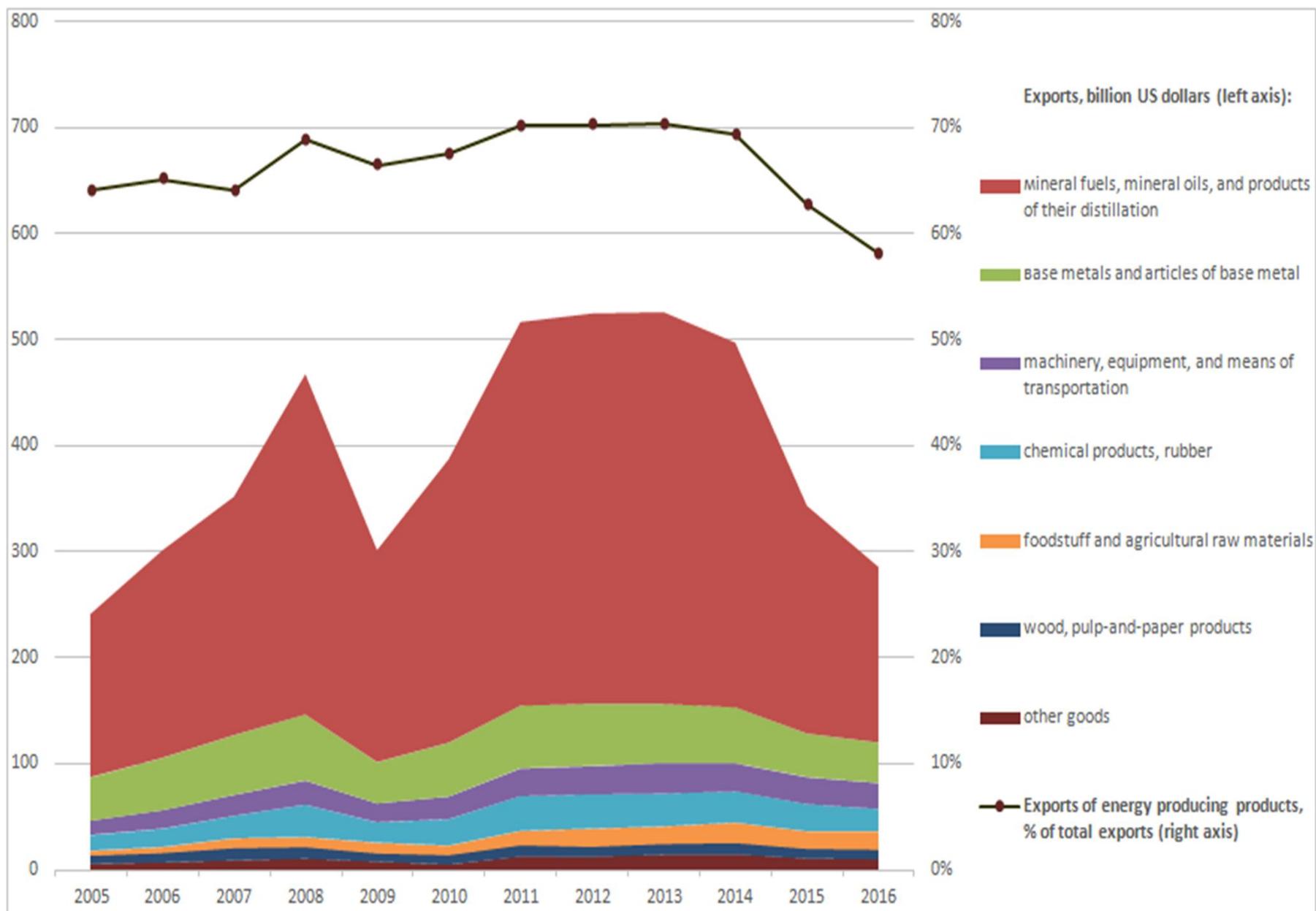
Источник: данные UNCTAD, расчёты – Данильцев А., Глазатова М.

Доля иностранной добавленной стоимости в общем экспорте, %



Источник: данные OECD, расчёты – Данильцев А., Глазатова М.

Динамика энергетического экспорта России



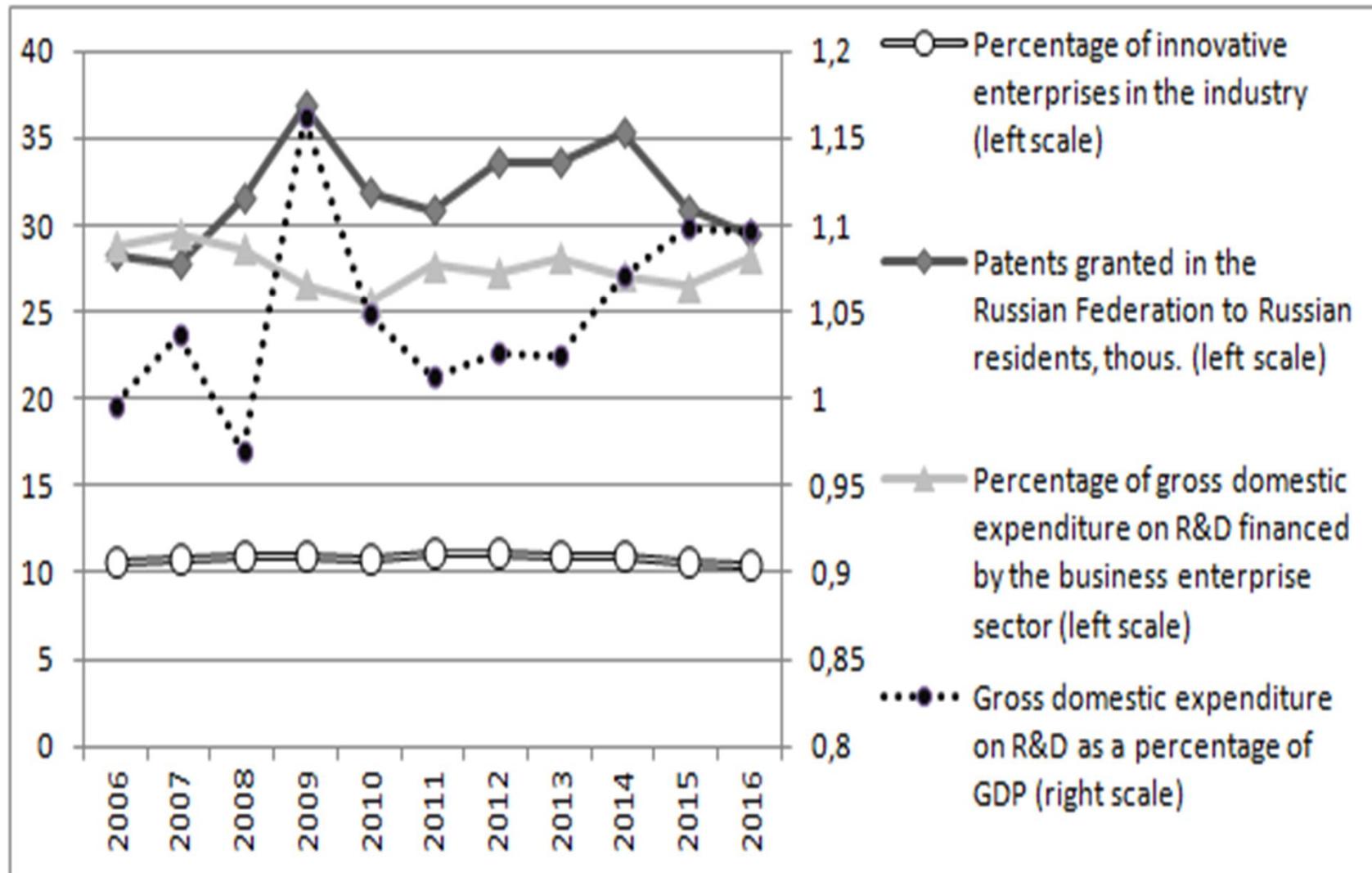
Источник: Кузык М. на основе данных Росстата, ФТС

Отдельные категории продуктов в российском экспорте и в глобальном экспорте: доля (в 2010-2016 годах) и динамика (2010-2016 годы в сравнении с 2000-2007 годами)

Sectors	Share in Russian export, %	Share in the world export, %	Growth of Russian export, %	Growth of the world export, %
Primary commodities	52,56	17,52	131,75	120,80
Primary processing of agricultural commodities	3,95	5,85	98,48	86,87
Primary processing of other commodities	23,55	11,10	230,70	141,17
Low-tech processed goods (textiles and footwear)	0,23	5,23	35,97	69,17
Low-tech processed goods (others)	2,64	8,20	53,17	87,49
Mid-tech processed goods (transportation vehicles)	0,55	7,11	52,87	61,41
Mid-tech processed goods (chemicals)	5,91	7,07	120,76	94,05
Mid-tech processed goods (machines and equipment)	1,85	13,49	80,96	82,93
High-tech processed goods (electronics)	1,12	13,17	144,24	67,97
High-tech processed goods (others)	0,62	5,73	18,09	95,39
Other products	7,03	5,54	64,16	140,31

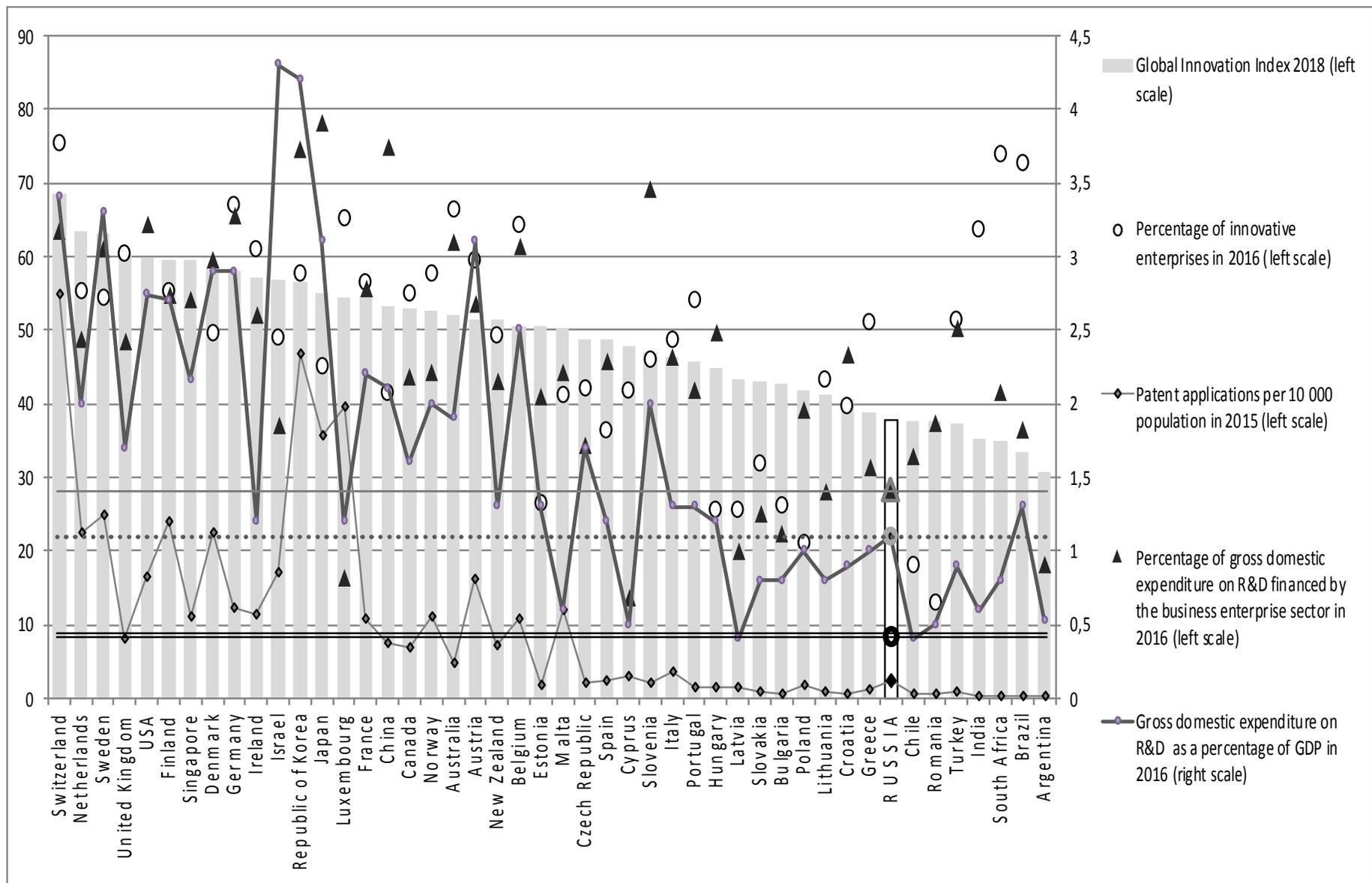
Источник: Данильцев А., Глазатова М. на основе данных UNCTAD

Динамика инновационной активности в России



Источники: (HSE, 2018; OECD 2018)

Сопоставление индикаторов инноваций по различным странам



Источники: (Cornell University, INSEAD, & WIPO, 2018; OECD, 2018; HSE, 2018)

Мотивации для активной структурной политики в России

1. Низкие темпы экономического роста:

потенциал восстановительного роста исчерпан;
институциональная неэффективность российской экономики

2. Неконкурентоспособная по современным меркам структура российской экономики:

сильная зависимость российского бюджета от мировой конъюнктуры цен на углеводороды;

присутствие российского бизнеса в обрабатывающих секторах в основном в фазах массового производства, как следствие значимый фактор ловушки средних доходов;

недостаточное развитие малого и среднего бизнеса, быстрорастущих компаний, как следствие, ограниченное следование трендам формирования новых секторов;

противоречивое сочетание индустриального и постиндустриального облика экономики, низкая капитализация научного и образовательного потенциала, низкая инновационная активность, недостаточная ориентированность на социальные нужды и потребности человека

3. Невысокое качество встраивания российской экономики в систему мирохозяйственных связей:

интеграция как поставщика сырья;
импорт – слабый фактор расширения экспорта

Изменение условий для структурных изменений в мире

- ❑ Усиление ориентированности экономики на человека и его потребности, повышение роли потребительских инноваций - общество становится важнейшим фактором развития
- ❑ Принципиально новые технологии, быстрое распространение и удешевление, смена технологических парадигм – возникновение новых секторов и появление новых драйверов развития
- ❑ Процессы регионализации (формирование соглашений по типу «закрытых клубов» с преференциями для членов) и все большего перехода контрактации в форму глобальных цепочек и технологических платформ усиливают селективность в установлении экономических отношений
- ❑ Урбанизация, высокая плотность взаимодействий – развитие новых сервисных секторов – повышение роли умной региональной специализации
- ❑ Особенности организации новых секторов экономики, изменение бизнес-моделей, цифровизация и кастомизация, формирование новых монополий, диффузия секторов – возникают новые области приложения структурной политики
- ❑ На фоне усиления моделей сетевой экономики и развития цифровых платформ трансформируется роль и место государства, в целом изменяются отношения общества, бизнеса и государства

Изменение роли структурной политики в мире

- ❑ Последствия финансового кризиса, исчерпание институциональных резервов развития – вовлечение в структурную политику ведущих стран – переосмысление роли государства. Сдвиг от торговой промышленной политики к технологической промышленной политике, отход от логики поддержки отраслей, национальных чемпионов
- ❑ Ориентированные на перспективу решения крупных государств по изменению своих рынков, принимаемые в режиме «снежного кома» (например, требования по ресурсосбережению и экологии)
- ❑ Принципиально новые технологические возможности и высокие риски обуславливают высокий уровень неопределенности. Модель привлечения инвестиций в новые направления технологического развития, связанная с «модой», необходимость участия в технологической гонке
- ❑ Структурная политика стала более сложной - требования к государству как актору структурной политики существенно возросли. Возникают вызовы для регулирования: традиционный инструментарий утрачивает эффективность. Недостаток практических свидетельств, усиление асимметрии в структурной политике – высокие риски манипулирования (запуск новых инициатив, блокирование изменений)
- ❑ Политизация структурной политики, которая выступает как важнейший механизм коммуникаций с обществом; во многих странах при выработке и реализации структурной политики отчетливо прослеживается цикличность, как правило, связанная с политическими циклами.

Проблемы и ограничения российской структурной политики

- ❑ Чаще – компенсационный характер, предотвращение негативных изменений, догоняющее развитие
- ❑ Ориентация на отрасли; приоритеты - рассматриваются в узком смысле, для перераспределения ресурсов
- ❑ Ведомственная принадлежность - «дробление» структурной политики, узкоотраслевой подход, слабое комплексирование
- ❑ Внимание к крупным или потенциально-крупным компаниям, холдингам и консорциумам с государственным участием, круг бенефициаров - узок
- ❑ Сильная асимметрия в выборе направлений развития, с опорой на ресурсы государства, стремление все спланировать
- ❑ Больше акцент на процессе, нежели на конечных результатах; множественность пилотов без выводов

1. Локальность достижений. Проблемы качественного регулирования, «дружественности» механизмов поддержки.
2. Недостаточная ориентированность на новые драйверы изменений (быстрорастущие компании, «скрытые» чемпионы, спрос среднего класса, новые сектора в крупных агломерациях, региональные инициативы).
3. Вертикализация политики. Даже изначально горизонтальные инициативы в последующем приобретали черты вертикальных.
4. Ограниченность процессов селекции лучших механизмов и обучения. Проблема отсутствия практики проведения регулярной оценки реализуемой политики и применяемых инструментов.

Российская структурная политика: необходима многомерность

ОСНОВАНИЯ

- Высоки риски неверных приоритетов, поэтому желательно диверсифицировать возможные подходы;
- Каждое направление характеризуется собственными скрытыми резервами и ключевыми игроками
- «Эшелонированность» результатов во времени
- Наличие нескольких команд для структурной политики позволит обеспечить конкуренцию подходов и условия для распространения лучших решений

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПОДХОДЫ

- (1) диверсификация экспорта, снижение зависимости от колебаний цен на углеводороды за счет расширения экспорта возобновляемого сырья;
- (2) развитие низко- и среднетехнологичных секторов за счет быстрого распространения доступных передовых технологий;
- (3) развитие секторов услуг, в том числе высокотехнологичных (в частности, креативные индустрии, экономика впечатлений);
- (4) улучшение позиций высокотехнологичных секторов в цепочках создания стоимости;
- (5) формирование условий для возникновения новых секторов и новых видов деятельности

Новое внешнеторговое позиционирование

ОСНОВАНИЯ

- Снижение темпов роста мировой торговли;
- Сокращение «свободного» рынка вследствие развития системы глобальной контрактации в рамках глобальных цепочек стоимости;
- Формирование соглашений по типу «закрытых клубов» с преференциями для членов и все больший переход контрактации в форму платформ;
- Риск для российского бизнеса остаться вне ключевой части глобальной экономики

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПОДХОДЫ

- (1) Перспективными для расширения экспорта являются продукция АПК (сырье и отдельные виды первичной переработки), отдельные виды продукции невысокого технологического уровня;
- (2) в рамках политики вынужденного импотозамещения возможен постепенный переход от конкуренции с иностранными поставщиками на внутреннем рынке к конкуренции на экспортных рынках;
- (3) не следует стремиться сокращать фронтально по всем направлениям импорт, напротив, необходимо по отдельным областям расширять использование иностранных ресурсов в рамках обратных цепочек добавленной стоимости со странами, которые занимают более сильные позиции (Китай, Германия, США, Япония);
- (4) предпочтительными для развития российского экспорта высокотехнологичной продукции (услуг) представляются сектора, для которых характерны невысокая серийность производства, необходимость частых модификаций, множественность различных адаптаций

Роль региональной структурной политики

ОСНОВАНИЯ

- Регионы многих стран являются активными и самостоятельными участниками экономических процессов;
- Региональные власти находятся ближе к компаниям (особенно малым и средним), обычно лучше понимают их потребности и имеют больше возможностей транслировать на уровень фирм ключевые идеи структурной политики;
- На региональном уровне могут быть приняты значимые меры по формированию благоприятного климата для принятия инновационных рисков и развития экосистем

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПОДХОДЫ

- (1) Наиболее продвинутые регионы сами могут инициировать процессы успешной интеграции в глобальные рынки – необходимо расширение возможностей регионов в части выработки и реализации структурной политики – в том числе в формате региональных экспериментов;
- (2) Выстраивание российской структурной политики на принципах дифференцированного подхода к субъектам РФ, отличающимся полиотраслевой специализацией, и территориям с ограниченным набором отраслей специализации;
- (3) Формирование инструментов поддержки среднего бизнеса, готового расти за счет межрегиональной экспансии на базе горизонтального межрегионального взаимодействия, инициированного регионами-лидерами, при методической поддержке федеральных ведомств

Структурная политика на микроуровне: поддержка быстрорастущих компаний

ОСНОВАНИЯ

- ❑ Один из важнейших итогов экономических реформ в России - формирование слоя из нескольких тысяч быстрорастущих компаний
- ❑ В последние годы в российской экономике есть определенная концентрация быстрорастущих компаний не только в секторе добычи и первичной переработки полезных ископаемых, но и в сельском хозяйстве и пищевой промышленности, а также в секторе интеллектуальных услуг (в частности, деятельность в области архитектуры и инженерных изысканий)
- ❑ В экономической политике России до недавнего времени не уделялось существенного внимания сегменту быстрорастущих компаний; первой попыткой начать работу с ними стал проект Минэкономразвития России «Национальные чемпионы»

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПОДХОДЫ

- (1) Формирование системы широкой поддержки поддержки перспективных быстрорастущих компаний
- (2) Поощрение быстрорастущих компаний за уже достигнутые результаты развития (EX-POST поддержка)

Поиск решений в структурной политике: отдельные новации

А. СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЭКОНОМИКЕ, ИЗМЕНЕНИЕ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ ВО ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛЕ

Национальная технологическая инициатива – акцент на новых перспективных рынках, на развитии передовых технологий и новых бизнесов;

Российский экспортный центр – новый формат поддержки несырьевого экспорта;

Планы мероприятий по импортозамещению в отдельных отраслях промышленности, направленные, прежде всего, на машиностроение;

Фонд развития промышленности – поддержка процессов модернизации не только крупных, но средних компаний обрабатывающих отраслей промышленности;

Б. СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В НАУКЕ И ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАНИИ

Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, ориентированная на большие вызовы и обеспечение лидерства по отдельным научно-технологическим направлениям в рамках как традиционных, так и новых рынков;

Российский научный фонд – поддержка исследований мирового уровня, формирование новых заделов по стратегическим направлениям;

Проект 5-100 – поддержка ведущих российских университетов и улучшение позиций на глобальном рынке образовательных услуг и исследовательских программ.

Отдельные позитивные качественные результаты по новым инструментам

- ❑ Новые глобально конкурентоспособные фирмы, предъявляющие спрос на R&D – Фонд «Сколково»
- ❑ Новые тематические области прогресса в науке (науки о жизни, нейронауки, компьютерные науки, робототехника) – РФФ
- ❑ Новые партнерства – matching grants, технологические платформы
- ❑ Вовлечение молодых в научно-технологическую область, формирование технологических команд – НТИ
- ❑ Модернизация средних компаний – Фонд развития промышленности
- ❑ Новые человеческий капитал и культура – Проект 5-100

Структурная политика: нужны условия для запуска рыночных механизмов и устойчивых структурных сдвигов

ОСНОВАНИЯ

- Есть отдельные примеры успеха в развитии новых технологий, в формировании и росте новых компаний. Однако на макроуровне значимых позитивных структурных изменений немного
- Временные меры зачастую становятся постоянными и приводят к формированию новых неэффективных равновесий
- Перенос активности перспективных инновационных компаний в другие страны
- Есть проблема перехода от проектных изменений к устойчивым изменениям

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПОДХОДЫ

- (1) Новая постановка задач по улучшению бизнес-климата применительно к потребностям растущих, инновационных компаний
- (2) Развитие дружественных инструментов поддержки
- (3) Изменения в регулировании (корпоративное право, антимонопольное регулирование) в интересах возникающих секторов, быстрорастущих компаний

Развитие регулирования в новых условиях: осторожность и последовательность

- ❑ Концепция для догоняющих стран перепрыгивания через определенные стадии, но обязательное условие – проактивность системы регулирования к технологическим изменениям
- ❑ Условия выхода на мировой рынок определяются соответствием перспективным технологическим стандартам
- ❑ Радикальные технологические изменения сочетаются с высочайшим уровнем неопределенности, усиливается вероятность возникновения «технологических пузырей»
- ❑ Смещенность экспертных суждений: консерватизм (защита традиционных рынков), технооптимизм (привлечение инвесторов в новые направления)
- ❑ Классический подход к регулированию, как к отраслевому или продуктовому - не срабатывает, требуется гибкость и адаптивность
- ❑ Сильнейшее противоречие между этическими нормами, культурными традициями и возможностями быстрого технологического прогресса
- ❑ Прежние подходы применительно к ряду новых объектов не работают (регулирование платформенных монополий, налогообложение различных операций в условиях цифровой трансформации, определению ответственности за принятие решений с использованием искусственного интеллекта)
- ❑ Сложность достижения баланса между улучшением собственной юрисдикции и сохранение глобальных правил игры.
- ❑ Необходимо создание условий для пилотирования норм и итерационного регулирования (sandboxes), для формирования новых технологических ниш, для формирования инновационных экосистем

Возможности и ограничения для проведения структурной политики в России

- ❑ государство стало более сильным, но при этом возникла иллюзия контроля ситуации и, как следствие, ограничили мотивации к партнерству и с бизнесом, и с регионами;
- ❑ произошло заметное огосударствление экономики, это расширило возможности проведения изменений в ручном режиме, но существенно ослабило потенциал институциональных механизмов;
- ❑ расширилось количество доступных инструментов структурной политики, но при этом сократилось поле эффективного применения таких инструментов;
- ❑ увеличилось число акторов структурной политики, были созданы различные институты развития, однако взаимодействие - ухудшилось, в том числе и в силу отсутствия министерств-лидеров, усилилась «ведомственность» задач и инструментов
- ❑ достигнут существенный прогресс в восприятии важности инноваций и технологических изменений, но при существенном прогрессе системы госуправления в экономических и бизнес-компетенциях – недостаток технологических компетенций
- ❑ заметно несовершенство государственной статистики, наблюдается тренд к появлению параллельных ведомственных систем
- ❑ государство пока недостаточно ориентировано на новые драйверы изменений – спрос населения (среднего класса), развитие и рост средних компаний, развитие крупных городов, деятельность университетов (культура, образование, экосистема)

Возможные источники и стимулы структурных изменений

1. Открытость структурной политики для новых направлений и подходов; вовлечение в формирование структурной политики различных групп интересов и координация усилий различных акторов
2. Повышение роли регионов и городов в изменениях, отказ от прямолинейной трансляции задач нацпроектов на уровень регионов – необходимо пространство на трансформационных изменениях, для формирования групп, объединяющих федеральных и региональных стейкхолдеров
3. Общая реаллокация средств государственной поддержки на более результативные и динамичные компании; необходим поиск новых драйверов изменений (есть ресурсы, но неясно как тратить)
4. Стимулирование упреждающих изменений в образовательном и научном секторах, ориентированных на новый спрос, на новые сектора; расширение деятельности университетов, как источников новых бизнес-команд и наукоемких фирм, а также инновационной культуры
5. Создание условий для накопления человеческого потенциала и его трансформации в человеческий капитал, содействие формированию инновационных экосистем
6. Переход к устойчивому развитию, сочетание проектного и функционального подходов, миссия-ориентированная политика (социальный контекст, амбициозность, зонтичные задачи, смесь механизмов)

Администрирование структурной политики

- ❑ Многокомпонентность (пилоты) - применительно к каждому направлению структурной политики требуется свой комплекс мер, свои подходы к их реализации, при этом задействуются различные драйверы изменений
- ❑ Культура формирования и реализации пилотов, работы с «мозаикой» проектов; потенциал командной работы, новые схемы объединения усилий различных акторов
- ❑ Реформирование системы стратегического планирования
- ❑ Развитие конкуренции между командами и смена мало результативных команд на основе регулярной оценки качественных результатов структурной политики;
- ❑ Введение независимой оценки результатов применения различных инструментов структурной политики и, на этой основе, селекция лучших механизмов;
- ❑ Переход от логики наказаний и поиска виноватых к ставке на селекцию команд с высоким репутационным капиталом; способность государства принимать на себя риски и учиться на ошибках