

О государственной поддержке российского экспорта

Н. Петраков, Г. Шагалов

В работе показано, что сложившаяся структура международной специализации России, ставит развитие внешнеэкономического оборота и всего национального хозяйства страны в зависимость от колебаний конъюнктуры мировых рынков сырья. В результате устойчивость экономического роста страны напрямую определяется стабильностью развития международных рынков топлива и сырья, на которых периодически наблюдаются взлеты и падения цен. Устойчивый экономический рост обеспечивается диверсифицированным экспортом, в котором существенную роль играет продукция обрабатывающих отраслей, в первую очередь наукоемкая. В работе рассмотрены вопросы государственной поддержки экспорта, которая даст возможность увеличить экспорт обрабатывающих отраслей, с высокой компонентой наукоемкости.

В рамках данной статьи нет возможностей рассмотреть весь круг проблем, связанных с расширением инновационно-ориентированного экспорта. Здесь ставится более узкая задача: разработать принципы и инструменты государственной поддержки и стимулирования инновационно-ориентированного экспорта России. Предлагаемые инструменты включают в себя меры внешнеторговой политики, механизмы макроэкономического регулирования, кредитование и страхование экспорта, методы финансового стимулирования.

Учитывая относительно ограниченный объем ресурсов, которые могут быть использованы для поддержки экспорта, система стимулирования экспорта должна в первую очередь нацелена на развитие и расширение инновационно-ориентированного экспорта.

Поэтому, на наш взгляд, с учетом международного опыта при разработке программ содействия развитию экспорта Россия основное внимание должна уделять продукции обрабатывающих, в первую очередь, высокотехнологичных отраслей производства.

На наш взгляд, России необходимо приступить к созданию эффективной системы поддержки и стимулирования экспорта, отвечающей потребностям наращивания поставок за рубеж российской продукции обрабатывающих отраслей.

Это следует сделать как можно быстрее поскольку вступление России в ВТО в значительной мере перекроет возможности для использования целостной системы государственной поддержки экспорта.

Следует подчеркнуть, что практически все промышленно развитые страны, развивающиеся государства, а в последнее время и стран, осуществляющие переход к рыночной системе имеют системы государственной поддержки и стимулирования национального экспорта. Исповедуя принципы рыночного фундаментализма, Россия упустила много времени в этой области.

В специальной литературе отмечается, что одним из важнейших препятствий на пути развития национального экспорта различных государств стоит так называемый ресурсный барьер.

Для отечественных же экспортеров ресурсный барьер имеет гораздо большее значение, чем для зарубежных экспортеров и рассматривать его надо шире, чем это делают западные экономисты. У отечественных экспортеров наблюдается нехватка средств не только для проведения названных выше работ, непосредственно связанных с экспортными поставками. Российский экспортер во многих случаях не имеет достаточных ресурсов, чтобы осуществить модернизацию производства, ему систематически не хватает ресурсов для пополнения оборотных средств, не говоря уже о расходах на НИОКР. Например, согласно представительному опросу российских предприятий, организованному в мае 2004 г. 72%, охваченных опросом предприятий, считают, что расширению их экспорта мешает устаревшее оборудование. Однако собственных средств для модернизации нет.

Потребность в ресурсах у российских экспортеров гораздо более острая, чем у зарубежных поставщиков товаров на мировой рынок.

Для преодоления барьеров на пути развития экспорта нужны крупные финансовые ресурсы. Анализ показывает, что экспортный сектор обрабатывающих отраслей России в целом в современных условиях не спо-

собен самостоятельно изыскать ресурсы для существенного наращивания экспортных поставок и изменения их структуры. В то же время проведенное нами исследование конкурентоспособности отдельных экспортных отраслей и производств показало, что хотя конкурентоспособность многих отраслей обрабатывающей промышленности в основном невысока, имеется значительный набор наукоемких производств, которые обладают неплохими показателями конкурентоспособности и могли бы при наличии необходимых финансовых ресурсов расширить свой экспорт. Товары, обладающие достаточно высокой конкурентоспособностью помимо ВПК имеются в атомной, космической промышленности, энергомашиностроении, электротехнике и некоторых других отраслях обрабатывающей промышленности.

Экономисты, представляющие либеральное направление российской науки, выступают против активного государственного вмешательства в формирование структуры промышленности и экспорта. По их представлениям, государство не может знать, какие виды производства окажутся наиболее перспективными и прибыльными в будущем. И только рынок способен сформировать наиболее благоприятную структуру промышленного производства России.

Нам представляется, что история мировой экономики дает ответ на поставленный выше вопрос. Развитие национальных экономик и внешне-экономических связей индустриально развитых стран происходило таким образом, что в них к настоящему времени в структуре экспорта преобладают отрасли обрабатывающей промышленности, в том числе производства высоких технологий. Причем развитию этих отраслей, особенно их экспорту многие годы оказывалось активное государственное содействие.

Таким образом, мировой опыт дает ответ на вопрос, какая структура экспорта наиболее эффективна: та структура, где преобладает продукция

обрабатывающих, особенно высокотехнологических, а не сырьевых отраслей.

Поэтому перед национальной экономикой России стоит задача диверсификации экспорта, в первую очередь за счет наращивания поставок высокотехнологичной инновационно-ориентированной продукции.

Решение проблемы развития высокотехнологичного экспорта требует государственной поддержки.

При выработке системы государственной поддержки экспорта в условиях ограниченности финансовых ресурсов встает проблема выбора подотраслей и производств, заслуживающих поддержки. Для этого нужна разработка системы критериев отбора производств, заслуживающих государственной поддержки.

Из теории оптимального функционирования экономики известно, что отдельные производственные ячейки действуют оптимально для национального хозяйства в целом только в том случае, если они стремятся к реализации локального критерия, представляющего собой максимум прибыли, исчисляемой в оценках оптимального плана. При этом последние характеризуют меру воздействия тех или иных ресурсов (продуктов), поступающих в хозяйственный оборот, на глобальный критерий эффективности (оптимальности).

Поэтому, если частное предприятие, имеющее определенные производственные ресурсы, располагает информацией о народнохозяйственных оценках всех конечных и промежуточных ресурсов и продуктов, с которыми оно имеет дело, то, стремясь к максимизации собственной прибыли, оно будет максимизировать и глобальный народнохозяйственный критерий эффективности (оптимальности).

Иначе говоря, его поведение будет оптимальным (рациональным) с позиций как коммерческих структур, так и с точки зрения национального хозяйства как целого.

Таким образом, необходимой предпосылкой согласования частных коммерческих и глобальных народнохозяйственных интересов в процессе экономической деятельности предприятий и фирм является не только наличие локального критерия эффективности (прибыли), но и наличие народнохозяйственных оценок, т.е. цен оптимального плана.

Основным методом согласования коммерческих и глобальных интересов является использование таких экономических параметров управления, которые характеризуют народнохозяйственную значимость ресурсов и продукции, вовлекаемых во внутренний и внешнеэкономический оборот. Такими параметрами управления могут служить цены, максимально приближающиеся к оценкам оптимального плана, т.е. равновесные цены и равновесные курсы иностранных валют. Кроме того, важную роль в согласовании коммерческих и народнохозяйственных интересов играют финансовые нормативы, например, налоги, экспортные и импортные пошлины, рентные платежи и т.д.

Исходя из сказанного выше, следует, что деятельность частных предприятий в области внешнеэкономического сотрудничества обеспечивает максимизацию их прибыли и глобального эффекта от участия государства в международном разделении труда в том случае, если:

- а) цены ресурсов и продукции, вовлекаемой во внутренний и внешнеэкономический оборот, близки к оптимальным, т.е. являются равновесными;
- б) курсы рубля по отношению к иностранным валютам также являются равновесными;
- в) финансовые нормативы (налоги, пошлины, рентные платежи) близки к оптимальным значениям.

В том случае, если условия а) – в) выполняются, можно говорить о том, что деятельность отечественных экспортеров и импортеров в полной

мере отвечает как их собственным коммерческим интересам, так и глобальным интересам развития экономики в целом.

В современных условиях в значительной мере устранена проблема существенного расхождения между внутренними ценами продукции и общественно необходимыми затратами, характерная для централизованного планового хозяйства.

Известно, что существование отмеченной проблемы приводило в прошлом к необходимости использовать в расчетах эффективности весьма сложные подходы к определению общественно-необходимых затрат продукции, вовлекаемой во внешнеэкономический оборот. На практике это выливалось в необходимость разработки значительного объема информации и проведение громоздких расчетов.

В современной экономике, на наш взгляд, внутренние цены по большинству товаров приближаются к ценам равновесия и отражают общественно-необходимые затраты. Однако по ряду важных товаров внутренние цены отклоняются от общественно-необходимых затрат. Например, цены в энергетике и на транспорте существенно отклоняются от общественно-необходимых затрат. В таких случаях применение внутренних цен при оценке макроэкономической эффективности ведет к искажению народнохозяйственной эффективности внешнеэкономических связей не только конечной продукции и услуг, включаемых во внешнеэкономический оборот, но и продукции, в производстве которой используются такие товары и услуги.

Обратим теперь внимание на валютный курс рубля к доллару – ключевой валюте внешнеэкономического оборота России

В ИПР РАН в минувшие годы периодически проводились расчеты равновесного курса российского рубля по отношению к доллару США. Они показали, что в первые годы реформ официальный курс рубля по своему значению серьезно превосходил расчетный равновесный курс. В по-

следние годы этот разрыв существенно сократился. Равновесный курс по абсолютному значению приблизительно составлял порядка 26-50 рублей за доллар США по данным за 2004 год. Можно говорить о некоторой заниженности фактического курса рубля по отношению к равновесному¹. Это, в частности, обуславливает большую величину сальдо торгового баланса при фактическом рыночном курсе (при равновесном курсе, по нашим расчетам, сальдо было бы меньше).

Исследования российских экономистов в области налоговой системы России, системы экспортных и импортных пошлин, рентных платежей свидетельствуют, что они нередко устанавливаются в первую очередь, исходя из фискальных интересов государства без учета проблемы согласования частных интересов предприятий и интересов развития национальной экономики в целом.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что существующие управляющие переменные (цены, валютные курсы, налоги) не обеспечивают согласования локальных критериев предприятий и фирм, связанных с международным разделением труда, с глобальным критерием эффективности национальной экономики. Отсюда следует два вывода. Во-первых, опасно полагаться на развитие внешнеэкономической сферы России, исходя исключительно из локальных интересов (максимизации прибыли) отдельных предприятий; необходимо корректирующее, регулирующее воздействие государства на внешнеэкономическую деятельность предприятий.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что существующие управляющие переменные (цены, валютные курсы, налоги) не обеспечивают надежного согласования локальных критериев предприятий и фирм, связанных с международным разделением труда, с глобальным кри-

¹ Нам представляется, что оценки равновесного курса более информативны для органов макроуправления, чем оценки, опирающиеся на учет эффекта Балаши-Самуэльсона. – См. А. Илларионов «Реальный валютный курс и экономический рост». // Вопросы экономики, № 1, 2002.

териум эффективности национальной экономики. Отсюда следует два вывода. Во-первых, опасно полагаться на развитие внешнеэкономической сферы России, исходя исключительно из локальных интересов (максимизации прибыли) отдельных предприятий; необходимо корректирующее, регулирующее воздействие государства на внешнеэкономическую деятельность предприятий. Несовершенные рыночные механизмы не могут обеспечить наилучшее с точки зрения стратегических интересов экономики ограниченных ресурсов.

Во-вторых, управляющие органы страны при выработке стратегии внешнеэкономической деятельности должны располагать специальными критериями, позволяющими определять приоритеты в развитии экспортно-ориентированных отраслей. Важная роль среди этих критериев принадлежит оценкам эффективности экспорта с позиций всей экономики, т.е. макроэкономическими (народнохозяйственными) оценками эффективности включения России в международное разделение труда. Все важнейшие экспортные потоки, крупные народнохозяйственные мероприятия, связанные с международным сотрудничеством, необходимо оценивать с точки зрения их вклада в решение проблем развития национальной экономики как целого. Такие расчеты, на наш взгляд, должны стать обязательными для унитарных предприятий, связанных с внешнеэкономической деятельностью, а также для акционерных предприятий, в капитале которых участвует государство. Их следует также проводить во всех случаях, где в той или иной форме используются средства государственного бюджета.

Прорабатывая вопрос о поддержке того или иного вида производства, необходимо проводить расчеты эффективности экспорта по принципу "затраты - результаты", которые позволяют выяснить сравнительные преимущества (издержки) России. При этом важно подчеркнуть, что при выборе объектов поддержки надо учитывать не только и не столько сложившиеся сравнительные издержки (преимущества) в экспорте страны, а, пре-

жде всего ее потенциальные сравнительные издержки. Это предполагает учет перспективной динамики затрат на производство планируемой к экспорту продукции и цен мирового рынка, формирующихся под влиянием взаимодействия спроса и предложения. Подобные оценки могут быть получены лишь на основе глубоких научных и технико-экономических разработок. Такими разработками должны заниматься независимые эксперты, например, представители Российской Академии наук.

Система государственной поддержки экспорта, по нашему мнению, должна включать разнообразные инструменты экономического воздействия, а также меры организационного и информационного содействия экспортеру.

К числу таких мер можно отнести:

- меры государственного регулирования на макроэкономическом уровне;
- участие государства в кредитовании экспорта;
- участие государства в страховании экспортных поставок;
- меры финансовой поддержки;
- меры внешнеэкономической политики (протекционистская защита определенных отраслей и методы международной региональной интеграции);
- меры организационного и информационного содействия продвижению экспорта.

Важнейшим макроэкономическим инструментом развития экспорта выступает валютный курс. После девальвации 1998 г. валютный курс сильно снизился, что стимулировало отечественный экспорт. В настоящее время положительное воздействие девальвации рубля на рост экспорта во многом исчерпана. Возможности для существенного снижения курса рубля в настоящее время ограничены. Тем не менее в принципе механизм девальвационного корректирования рубля является важным инструментом макроэкономической поддержки экспортных поставок.

Одной из значимых мер макроэкономического регулирования выступает жесткое государственное регулирование цен на продукцию и услуги естественных монополистов. Это будет сдерживать рост издержек экспортеров и положительно воздействовать на издержки производства их продукции. В связи с этим требования о повышении цен на энергоносители, которые выдвигаются партнерами России по переговорному процессу в рамках ВТО не могут быть приняты Россией, поскольку это подорвет конкурентоспособность и возможности инновационного развития страны.

Важной мерой макроэкономического воздействия на экспорт, является налогообложение экспортеров. Необходимо восстановить льготу на прибыль для предприятий, осуществляющих инвестиции, отмененную в 2001 г., как минимум, для экспорто-ориентированных предприятий.

Важной составляющей системы государственной поддержки поддержки экспорта является участие государства в кредитовании экспортного производства и поставок за рубеж. При этом государственное кредитование в приоритетном порядке должно предоставляться предприятиям обрабатывающей промышленности, особенно производящих высокотехнологичную продукцию, а также предприятиям предоставляющим высокотехнологичные экспортные услуги.

Следует отметить, что в современных условиях государство располагает необходимыми средствами кредитования экспорта на льготных условиях.

Кредитование с использованием государственных средств может осуществляться как на обычных коммерческих условиях, так и на льготных условиях. При использовании льготных кредитов возможно предоставление финансовых средств под процентную ставку, составляющую половину рыночной. Государственные кредиты могут предоставляться за счет бюджетных средств, а также с привлечением средств частных инвесторов. Это требует создания специальных институтов, объединяющих го-

сударство и частных инвесторов. Подобные институты успешно функционируют в скандинавских и других странах.

При предоставлении государственных кредитов должно быть обеспечено целевое и эффективное их использование. Поэтому при выдаче кредитов на финансирование тех или иных проектов развития экспорта необходимо предоставление технико-экономических обоснований использования финансовых средств. Кроме того государство как кредитор должно жестко контролировать целевое использование предоставленных им займов и кредитов.

В число инструментов государственной поддержки экспорта должно включаться гарантирование и страхование экспортных кредитов и экспортных операций. Гарантии по кредитам можно подразделить на три категории: краткосрочные (на срок до 180 дней от даты поставки), среднесрочные (до 3 лет) и долгосрочные (свыше 3 лет). В рамках программ гарантирования и страхования экспорта, по аналогии с зарубежными странами, можно страховать на 90% коммерческие риски и на 100% политические риски. Коммерческие риски могут включать в себя возможные потери экспортера, связанные с ростом цен на сырье и материалы, изменением валютного курса, риска связанного с несвоевременной оплатой экспортной поставки и др.

Размер страховой пошлины, уплачиваемой экспортером, зависит от политической и экономической стабильности стран импортеров, от состояния мировых товарных и валютных рынков.

В качестве одного из компонентов системы государственной поддержки и стимулирования экспорта может выступать предоставления фискальных льгот экспортерам. Мы полагаем, что можно использовать два вида таких льгот: во-первых, льгот в области налогообложения и, во-вторых, льгот, связанных с импортными пошлинами.

Первый тип льгот может включать в себя: 1) отсрочку уплаты налогов; 2) снижение ставки налога на прибыль на определенный период; 3) снижение ставки налога на имущество и др.

Предприятия – экспортеры высокотехнологичной продукции могут также освобождаться на определенный период времени от уплаты импортных пошлин, уплачиваемых закупаемым за рубежом оборудованием, сырьем, полуфабрикатами, компонентами.

Выбор экспортеров, которым предоставляются финансовые льготы должен соответствовать приоритетам, обосновываемым в рамках промышленной политики. Временно, до выработки промышленной политики и соответствующих приоритетов, перечень экспортеров, на которых распространяются перечисленные выше финансовые льготы мог бы устанавливаться Минэкономразвития РФ с использованием разработок специалистов РАН.

Среди инструментов государственной поддержки экспорта могут быть меры внешнеторговой политики. Например, в целях защиты тех или иных развивающихся экспортных производств от конкуренции со стороны импорта временно могут быть установлены повышенные импортные тарифы на определенные виды продукции. При введении таких пошлин целесообразно заранее определить период, на который они вводятся и график их снижения.

Одним из направлений государственного содействия экспорту является помощь в информационной поддержке российских экспортеров. На наш взгляд, такую систему можно было бы создать на базе информационной системы ТПП, предполагая ее перестройку.

Важной компонентой системы государственной поддержки инновационно-ориентированного экспорта является поддержка малых предприятий, участвующих в экспортном процессе. В отличие от большинства промышленно развитых стран, где доля в экспорте малого бизнеса дости-

гает 30-40%, масштабы участия в экспорте российских малых предприятий и фирм, по реалистичным оценкам, крайне ограничены и составляют максимум 3-4% процента от общей стоимости товарного экспорта.

В рамках системы государственной поддержки экспорта необходимо разработать специальные инструменты, позволяющие снизить внешнеторговые и валютные риски для предприятий малого бизнеса, определить меры, позволяющие сократить предпродажные издержки, связанные с освоением внешних рынков. Во многих случаях малый бизнес не располагает ни необходимыми средствами, ни квалификацией и опытом по продвижению собственной продукции на мировые товарные рынки.

Специально отметим, что услуги упоминавшейся выше общероссийской информационной системы для малых и средних предприятий целесообразно было бы оказывать по доступным для этих предприятий ценам. В этом случае предоставление информации потребует дотаций либо со стороны ТПП либо со стороны государства.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что и в развитых и в развивающихся зарубежных государствах развитию и участию в экспорте малого и среднего бизнеса уделяется значительное внимание. В малом и среднем бизнесе названных стран занято до 50 процентов от общего числа занятых. Во многих зарубежных государствах созданы специализированные организации, содействующие развитию экспорта малого и среднего бизнеса. В одних странах эти организации финансируются государством, а в других - главным образом, за счет средств малых и средних компаний. Но и во втором случае организации, содействующие экспорту, координируют деятельность с правительственными ведомствами и получают от них поддержку.

Подобные организации функционируют, например, в Южной Корее, где действует развитая система поддержки экспорта. Как известно, малому бизнесу принадлежит важная роль в экономической жизни Южной Кореи.

На долю этого сектора экономики приходится около половины промышленных рабочих страны и одной трети корейского экспорта. Задачей специализированной организации Корейская федерация малого бизнеса (КФБМ), созданной в 1962 г., является усиление конкурентоспособности предприятий малого и среднего бизнеса как на внутреннем, так и на международном рынке. С финансовой точки зрения КФБ – это государственная организация, хотя выполняемые ею функции обычно осуществляют частные организации. Федерация содействует развитию сотрудничества и модернизации компаний в целях повышения производительности и качества продукции.

Деятельность, связанная со стимулированием экспорта, включает: распределение информации о рынках, получаемой от Корейской ассоциации содействия торговле, предоставление информации малым и средним компаниям о потребностях зарубежных рынков, проведение индивидуальных консультаций по юридическим вопросам, налогообложению, проблемам внешней торговли.

При разработке системы стимулирования и поддержки экспорта важно учитывать и географическую направленность экспортных потоков. Необходимы специальные механизмы, способствующие расширению инновационно-ориентированного экспорта России в страны СНГ. Ряд предложений в этой области разработан в ИПР РАН.