

Каримуллина Алина Валерьевна*, аспирант кафедры мировой экономики Национального исследовательского университета Высшей школы экономики.

Промышленная политика Республики Сингапур: этапы, инструменты, результаты

Экономическое развитие Сингапура стало одним из самых показательных примеров перехода развивающейся страны в ряды экономик "первого мира". На протяжении нескольких десятилетий демонстрируя неизменно высокие темпы роста, экономика Сингапура к началу XXI в. достигла высокой степени диверсификации. Попытки разгадать причины этого восточноазиатского "экономического чуда" продолжаются до сих пор. Его пытаются объяснить последовательным использованием рыночных механизмов, "открытостью" экономики и её экспортной ориентацией, макроэкономической стабильностью, верховенством закона и наличием технократического правительства. Особенно горячие споры вызвал вопрос о роли государства в экономическом развитии Сингапура. Ярким проявлением государственных интервенций в экономику страны стала последовательная промышленная политика¹. С помощью различных механизмов правительству удалось реструктуризировать экономику, создать такие наукоёмкие отрасли, как химическая, нефтехимическая, биомедицинская, фармацевтическая, электронная и информационно-коммуникационная.

В табл. 1 представлена динамика основных экономических показателей Сингапура, которая свидетельствует, что за последние 50 лет ВВП страны (в постоянных ценах) увеличился более чем в 40 раз.

* alina.karimullina@gmail.com.

¹ Комплекс мер и механизмов государственного регулирования, направленный на изменение структуры национальной экономики. Принято выделять 2 уровня промышленной политики: (1) *функциональный*, или горизонтальный (меры этого уровня направлены на создание благоприятных условий для развития и структурной перестройки экономики – субсидии на подготовку кадров, налоговые льготы, стимулирующие научно-исследовательскую деятельность); (2) *селективная* политика (промышленная политика в узком смысле, включающая в себя меры по изменению отраслевой структуры и поддержку конкретных отраслей).

Таблица 1

Динамика основных экономических показателей
Республики Сингапур*

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011
ВВП в ценах 2005 г. (млрд сингапурских дол.)	6,9	16,6	39,2	82,7	165,2	208,8	284,6	298,3 (предв. оценка)
Темпы роста ВВП (%)	н/д	13,8	10,0	10,1	9,1	7,4	14,5	4,8 (предв. оценка)
ВВП на душу населения в текущих ценах (дол.)	428,0	925,0	4990,0	12745,0	23414,0	29400,0	43867,0	н/д
Годовая инфляция (%)	н/д	н/д	8,5	3,4	1,3	0,6	2,8	н/д
Население (тыс. человек)	1646,4	2074,5	2413,9	3047,1	4027,9	4265,8	5076,7	5183,7

* *The Singapore Department of Statistics. Key Annual Indicators. URL: <http://www.singstat.gov.sg/stats/keyind.html#keyind>.*

Рассматривая Сингапур как одну из азиатских НИС² "первой волны", можно уловить общие черты, которые позволят отнести его к восточноазиатской модели экономического развития наряду с Южной Кореей, Тайванем и Гонконгом. В то же время в рамках этой общей модели каждая страна избрала свой путь. Так, Сингапур больше, чем Корея, Тайвань и даже Гонконг, опирался на иностранный капитал, который поступал в виде финансовой помощи и прямых иностранных инвестиций (ПИИ)³. В начале восхождения основным источником иностранного капитала для Сингапура были США, Япония, Великобритания и другие страны Европы. В последние десятилетия интерес к этой стране проявляют инвесторы из Китая и стран АСЕАН. Тем не менее сходство исходных условий позволяет проводить параллели между Сингапуром и Гонконгом, как и между Кореей и Тайванем. Их географическое положение во многом определило традиционные виды экономической деятельности – транзитная торговля и портовые услуги. Высокая доля услуг в экономиках этих стран обусловила общую для них особенность процесса индустриализации: необходимая рабочая сила высвобождалась в этих странах не из сельскохозяйственного сектора, как это было в Корее и на Тайване, а из сектора услуг. Однако на этом сходство между Гонконгом и Сингапуром заканчивается. В отличие от первого, где проводимая политика

² Новые индустриальные страны.

³ Согласно некоторым оценкам в 1985–1988 гг. доля накопленных ПИИ составляла в Корее 2 % от ВВП, в Гонконге – 20–26, в Сингапуре – 54, на Тайване – 8 % (см.: *Lall S. Explaining Industrial Success in the Developing World / Sanjaya Lall // Current issues in Developing economics / V. N. Balasubramanyam, S. Lall, eds. London: Macmillan, 1991. P. 147*). Подобные показатели иллюстрируют весьма осторожное отношение к иностранным инвестициям со стороны Кореи и Тайваня, в распоряжении которых были значительные запасы национального капитала, и нейтральный (по сравнению с Сингапуром) подход Гонконга к привлечению ПИИ.

согласовывалась с принципами невмешательства государства в экономику, в Сингапуре она формировалась при активных государственных интервенциях, необходимость которых не ставится под сомнение и сегодня⁴.

Эволюция государственной промышленной политики в Сингапуре

Одним из проявлений активной роли государства стала целенаправленная промышленная политика, которая позволяла стимулировать структурные изменения в экономике, выбирая для поддержки перспективные отрасли, способные создать новые сравнительные преимущества⁵. Развитие её проходило в несколько этапов.

1959–1965 г.г.: импортозамещение. Для Сингапура, получившего право на самоуправление в 1959 г., одной из главных целей экономической политики стало создание рабочих мест и ликвидация зависимости от транзитной торговли. В таких условиях индустриализация стала наиболее подходящим решением поставленных задач. Промышленная политика этого периода базировалась на концепции "большого толчка", согласно которой одновременное создание большого количества отраслей экономики позволит поддерживать спрос за счёт межотраслевых связей.

В рамках Первого плана развития (First Singapore Development Plan, 1961–1964) селективная промышленная политика практически отсутствовала. Для создания новых рабочих мест реализовывались в основном инфраструктурные проекты (строительство аэропорта, улучшение портовой инфраструктуры), развивались трудоёмкие производства (полупроводников, текстиля, кожевенных изделий и пр.) и туризм. Осуществлялись и единичные проекты в капиталоемких отраслях промышленности, например голландско-британской нефтегазовой компанией Shell⁶ был построен НПЗ, а индийской Tata Steel – сталепрокатный завод. Этапом импортозамещения этот период можно назвать весьма условно, поскольку в нём сочетались как элементы протекционизма (увеличение количества импортных квот, контроль за вхождением в определённые отрасли новых иностранных компаний), так и достаточно либеральный режим по отношению к прямым иностранным инвестициям.

⁴ Авторы подобной политики характеризуют сингапурскую экономику как функционирующую одновременно по рыночным и командным принципам (см.: *Abeysinghe T.* Singapore: Economy / Tilak Abeysinghe. 2007. August. P. 3. URL: <http://courses.nus.edu.sg/course/ecstabey/Singapore%20Economy-Tilak.pdf>).

⁵ Economic Review Committee Main Report. 2003, 179 p. // Ministry of Trade and Industry (Singapore) : website. URL: http://app.mti.gov.sg/data/pages/507/doc/ERC_Comm_MainReport_Part1_v2.pdf; http://app.mti.gov.sg/data/pages/507/doc/ERC_Comm_MainReport_Part2_v2.pdf.

⁶ Shell стала первой компанией, получившей от сингапурского правительства "Сертификат компании-пионера" Shell Companies in Singapore // Shell : website. URL: http://www.shell.com.sg/home/content/sgp/aboutshell/who_we_are/history/Singapore.

1966–1977 гг.: экспортная ориентация. Выход Сингапура из Федерации Малайзия⁷ в августе 1965 г. лишил его доступа к рынку близкого соседа. В таких условиях в стране, не имевшей ёмкого внутреннего рынка и собственных сырьевых ресурсов, продолжать политику импортозамещения было неразумно. К тому же Британия объявила о закрытии к 1971 г. своих военных баз в Сингапуре, что грозило усугубить проблему безработицы, поскольку они обеспечивали работой около 20 % трудоспособного населения.

Переход к экспортной ориентации сопровождался либерализацией внешнеторговой политики: на смену такому защитному инструменту, как импортные квоты, пришли импортные пошлины. В 1967 г. действовали квоты по 72-м товарным позициям, а в 1973 г. – только по 3-м. Одновременно (к 1967 г.) количество импортных пошлин достигло 389. Чтобы несколько компенсировать потенциальный ущерб, который эти протекционистские меры наносили традиционной для Сингапура предпринимательской деятельности (портовые услуги и торговля), в стране были созданы зоны свободной торговли (1966 г.).

Ещё более щедрые льготы предлагались иностранным инвесторам⁸. Одновременно с этим промышленная политика становится более адресной, а меры государственного воздействия на структуру экономики более активными и прямыми. Правительство сдерживало рост заработной платы, проводило законы, ужесточающие трудовое законодательство и ограничивающие роль профсоюзов⁹, в стратегических отраслях создавались государственные предприятия¹⁰. Приоритетными отраслями стали электроника, строительство, нефтехимия, судостроение и судоремонт.

1978–1985 гг.: создание и развитие капиталоемких и высокотехнологичных отраслей промышленности при параллельном развитии новых отраслей услуг. На этом этапе решалась задача реструктуризации экономики посредством свёртывания трудоёмких отраслей и стимулирования капиталоемких и высокотехнологичных производств. Особый упор был сделан на производство автокомпонентов, химических и фармацевтических препаратов, станков и промышленного оборудования, периферийного компьютерного оборудования, программного обеспечения, электронной техники, контрольно-измерительной аппаратуры, оптических, медицинских и хирургических инструментов. Дальнейшее развитие получила нефтехимическая отрасль¹¹. Объектом особого внимания стал сектор

⁷ Федерация Малайзия была образована в 1963 г. В её состав входили Малайя, Сингапур и Саравак (Сев. Борнео). – *Прим. ред.*

⁸ В подобных благоприятных условиях в Сингапуре открыли свои производства американские ТНК – National Semiconductor, Texas Instruments (1968 г.) и General Electric (1969 г.) (см.: *Neo B. S., Chen G. Op. cit. P. 91*).

⁹ *Neo B. S., Chen G. Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore / Neo Boon Siong, Geraldine Chen. Singapore: World Scientific Publ. Co. Pte. Ltd., 2007. P. 95.*

¹⁰ В 1968 г. появились транспортная судоходная компания Neptune Orient Lines и международная торговая компания INTRACO.

¹¹ *Huff W. G. Patterns in the Economic Development of Singapore / W. G. Huff // The Journal of Developing Areas. 1987. April. Vol. 21, № 3. P. 305–326.*

услуг, предлагавший, в частности, транспортные, инжиниринговые, банковские, финансовые, телекоммуникационные и деловые услуги (юридические, консалтинговые, маркетинговые и пр.). Авторы промышленной политики считали, что достичь поставленных целей позволят повышение квалификации рабочей силы, фискальные преференции для иностранных инвесторов, а также политика по повышению заработной платы, которая должна была "нейтрализовать" сравнительное преимущество старых отраслей по фактору труда и перенаправить инвестиции в новые, более высокотехнологичные производства и сектор услуг с высокой добавленной стоимостью.

1986–1997 г.: завершение реструктуризации экономики на базе развития национального сектора НИОКР. Существенно увеличив долю трудовых издержек в стоимости конечного продукта, Сингапур уже не мог конкурировать в трудоёмких производствах с новым поколением азиатских НИС, обладавших более дешёвой рабочей силой. Основной задачей Сингапура на этом этапе становится наращивание объёмов производства в наукоёмких отраслях (электроника, химическая промышленность, биотехнологии, фармацевтика) и услуг с высокой добавленной стоимостью (логистика, финансовые, инжиниринговые, маркетинговые услуги, информационно-коммуникационные технологии)¹². В конце 80-х гг. прошлого века стартовали и первые программы по развитию НИОКР. Важной приметой этого периода стала постепенная экономическая либерализация, сопровождавшаяся приватизацией многих государственных компаний. На этом фоне серьёзную поддержку получил национальный малый и средний бизнес. Правительство Сингапура приступило к реализации программ, помогающих национальным компаниям переносить трудоёмкие производства в Малайзию, Индонезию, Китай и Индию. С этого времени началась активная работа по стимулированию сингапурских инвестиций за рубеж.

С 1998 г.: переход к инновационной экономике. В последние годы правительство Сингапура не только продолжает поддерживать и без того быстро развивающийся сектор услуг в сферах торговли, логистики, информационных технологий, финансов, туризма и инжиниринга, но и стимулирует развитие этого сектора в новых отраслях (медицина, образование и массмедиа).

В промышленном секторе ставка делается на авиакосмическую отрасль, биотехнологии, фармацевтику и производство медицинских инструментов, а также на дальнейшее развитие уже действующих отраслей – электроники, химии и нефтехимии, судостроения и судоремонта¹³. Появляется всё больше инициатив по поддержке малого и среднего бизнеса, работающего в сфере инновационного развития (программы Technopreneurship 21 – 1999 г., Entrepreneurship 21 – 2001 г., RISE – 2009 г. и др.).

¹² The Singapore Economy: New Directions: Report of the Economic Committee / Ministry of Trade and Industry (Singapore). 1986. February. P. 60, 81, 164.

¹³ См.: Economic Review Committee Report. 2003. 1st part. P. 56 // Ministry of Trade and Industry (Singapore) : website. URL: http://app.mti.gov.sg/data/pages/507/doc/ERC_Comm_MainReport_Part1_v2.pdf.

Механизмы промышленной политики: сингапурский вариант

В процессе реализации государственной промышленной политики, который продолжается уже более 50 лет, был задействован широкий арсенал различных механизмов – финансовых, фискальных, правовых, институциональных и пр.

На *институциональном уровне* большое значение при разработке и реализации промышленной политики имели государственные ведомства и организации. Как и в Японии, в Сингапуре важную роль играло Министерство торговли и промышленности. Под его началом были созданы ключевые институты, отвечавшие за конкретные направления промышленной политики. Так, Совет по экономическому развитию (СЭР), сформированный в 1961 г., является главным инструментом привлечения ПИИ. С участием СЭР создавались первые совместные предприятия с ТНК. На первых этапах в сферу ответственности этого органа входили также кредитование предприятий на льготных условиях, приобретение земли под строительство промышленных площадок и создание промышленной инфраструктуры¹⁴.

Агентство Сингапура по международному предпринимательству (International Enterprise Singapore) занимается продвижением сингапурских компаний на иностранных рынках и поддержкой их зарубежных инвестиций.

Среди функций Агентства по науке, технологиям и исследованиям (A*STAR) значится реализация стратегий в области научно-технической политики и развития научно-исследовательского потенциала Сингапура. Деятельность этого органа направлена на обеспечение ключевых кластеров экономики квалифицированными научно-исследовательскими кадрами, поддержку исследовательских программ в университетах и исследовательских центрах¹⁵.

На определённых этапах активное участие государства в формировании структуры экономики также проявилось в создании государственных предприятий и государственных регулятивных комитетов. Предприятия создавались напрямую через соответствующие министерства или с помощью государственных инвестиционных холдинговых компаний (например, Temasek Holdings Pte. Ltd)¹⁶. Подобные государственные компании

¹⁴ После реорганизации в 1968 г. за СЭР осталась только функция по привлечению ПИИ. На базе отделов Совета было создано новое управление по развитию инфраструктуры – Jurong Town Corporation. Финансовый отдел СЭР был трансформирован в Банк развития Сингапура (Development Bank of Singapore), функционировавший в качестве промышленного банка и обеспечивавший финансовые потребности инвесторов (см.: *Lim Y. C. L. Singapore's Success: The Myth of the Free Market Economy / Linda Y. C. Lim // Asian Survey. 1983. June. Vol. 23, № 6. P. 322*).

¹⁵ A*STAR также оказывает содействие при создании новых исследовательских институтов. Под его эгидой были открыты Институт генома, Институт биоинформатики, Институт биоинженерии и нанотехнологий.

¹⁶ *Krause L. B. Hong Kong and Singapore: Twins or Kissing Cousins? / Lawrence B Krause // Economic Development and Cultural Change. 1988. April. Vol. 36, № 3. P. 45–66; Tang A. M. Why Does Overcrowded, Resource-Poor East Asia Succeed: Lessons for the LDCs? / Anthony M. Tang // Ibid. P. 5–10.*

были необходимы для развития стратегических отраслей (судостроение, судоходство, нефтехимия), требующих значительных капиталовложений, которые были не по силам частному сектору. Находясь в государственной собственности, эти предприятия управлялись по коммерческим принципам: их акции котировались на биржах, а руководство компаний было подотчётно их акционерам. В условиях экономической либерализации в начале 90-х гг. большинство государственных компаний было приватизировано¹⁷.

Широкое применение в промышленной политике нашли и *финансовые инструменты*. Правительство Сингапура часто прибегало к прямому финансированию посредством создания целевых фондов для решения различных задач, например для финансирования подготовки высококвалифицированных кадров (Фонд повышения квалификации в 70-е гг. или Национальный фонд производительности в 2011 г.) или для поддержки сингапурских компаний, желающих расширяться и выходить на международный рынок (Фонд развития предприятий, 2011 г.) и др.¹⁸

Наряду с этим государственная поддержка оказывалась также и посредством льготного кредитования. Хотя его применение было не столь массированным, как в Южной Корее и на Тайване, оно служило средством поддержки как крупных предприятий, так и малого и среднего бизнеса¹⁹.

Из других средств наиболее часто применялись *фискальные инструменты*, в том числе налоговые льготы и скидки, возврат НДС, ускоренная амортизация. Они стали универсальными инструментами для реализации различных задач промышленной политики. Особенно широко их использовали в селективной промышленной политике для привлечения ПИИ²⁰. Получая достаточно щедрые налоговые льготы, инвесторы брали на себя обязательство выполнить определённые нормативы по объёму инвестиций, проектной мощности производств, количеству создаваемых

¹⁷ Примерами подобных предприятий являются авиакомпания Singapore Airline (SIA), производитель морских буровых платформ Keppel Corporation, нефтехимические компании Petrochemical Corporation of Singapore и Singapore Refining Corporation, портовый оператор PSA International, транспортно-судоходная компания Neptune Orient Lines, международная торговая компания INTRACO, инжиниринговая компания Singapore Technologies Engineering, строительные компании Sembawang Corporation и JTC, телекоммуникационная компания SingTel.

¹⁸ См.: Key Budget Initiatives for Business 2011 // Ministry of Finance Singapore : website. URL: http://www.mof.gov.sg/budget_2011/key_initiatives/business.html#s1.

¹⁹ Так, в 1976 г. была запущена программа финансирования малых предприятий (Small Industry Finance Scheme), в рамках которой предоставлялись дешёвые кредиты для открытия производств. В 1985 г. эта программа распространилась и на малые предприятия сектора услуг. В 1987 г. СЭР выдал на эти цели около 1125 кредитов общим объёмом 141,4 млн дол.

²⁰ Первые налоговые льготы предоставлялись в рамках закона "О пионерных производствах" (1959 г.). Он освобождал от налога на прибыль (сроком на 5 лет) компании, получившие сертификат компании-пионера (см.: Tan A. H. H. Official Efforts to Attract FDI: Case of Singapore's EDB / Augustine H. H. Tan: Report / Conference on Industrial Globalization in The 21st Century: Impact and Consequences for East Asia and Korea, 2-3 August 1999 // National University of Singapore : website. [1999. August 27]. P. 5. URL: <http://www.fas.nus.edu.sg/ecs/pub/wp/previous/AHTAN2.pdf>).

рабочих мест и пр.²¹ Позднее подобный пакет фискальных преференций, доказавший свою эффективность в промышленности, применялся и для стимулирования развития сектора услуг²². В последнее время льготный налоговый режим был введён в отношении таких отраслей, как судостроение, фармацевтика, биомедицинское производство и финансовые услуги (Approved Contract Manufacturer and Trader Scheme 2011 и Financial Services Initiative – Headquarters 2009)²³.

Механизм фискальных преференций имел место и в функциональной промышленной политике. Налоговые льготы (освобождение от подоходного налога, налога на ввозимые инвестиционные товары и сырьё для экспортного производства, налоговые скидки, ускоренная амортизация) использовались для стимулирования экспортного направления на предприятиях²⁴. С новым курсом на развитие наукоёмких отраслей появилось большое количество налоговых и других стимулов, в том числе и для поощрения научно-исследовательской деятельности фирм (например, компенсации затрат на роялти и приобретение лицензий у иностранных правообладателей)²⁵. Поддержка малого и среднего бизнеса также во многом опиралась на механизм фискальных преференций (освобождение от налогов, налоговые скидки, возмещение расходов на взносы в Центральный фонд социального обеспечения)²⁶.

Наведение так называемого "порядка" на рынке труда стало одним из элементов промышленной политики Сингапура первого десятилетия индустриализации. Для этого использовались *правовые инструменты*. Законы "О производственных отношениях" (1966 г.) и "О занятости" (1968 г.) давали больше полномочий работодателю, исключая из трудового договора такие пункты, как повышение по службе, сокращение, увольнение. Эти меры дополнялись политикой по сдерживанию роста

²¹ В рамках закона "О расширении промышленного производства" (1967 г.) налоговыми каникулами сроком до 5 лет могли пользоваться только инвесторы, вложившие в новые производства от 250 тыс. до 1 млн синг. дол.

²² Инициатива по стимулированию развития деловых услуг (Operational Headquarters Initiative) 1986 г. предусматривала льготную ставку подоходного налога (10 %) для компаний, размещавших свои региональные и головные офисы в Сингапуре.

²³ См.: Key Budget Initiatives for Business 2009, 2011 // Ministry of Finance Singapore : website. URL: http://www.mof.gov.sg/budget_2011/key_initiatives/business.html#s2; http://www.mof.gov.sg/budget_2009/key_initiatives/cashflow.html.

²⁴ Закон "О расширении промышленного производства" (1967 г.) предусматривал льготную ставку налога на экспортный доход сроком до 10 лет при условии, что объёмы экспорта превышали 100 тыс. синг. дол. и составляли не менее 20 % продаж компании (см.: Singapore Income Tax System & Tax Rates // GuideMeSingapore : website. URL: <http://www.guidemesingapore.com/taxation/topics/singapore-tax-rates>).

²⁵ По программе Productivity and Innovation Credit 2010 при инвестициях от 570 тыс. дол. в **утверждённые виды НИОКР фирмы получают налоговую скидку в виде уменьшения налоговой базы на 400 % от суммы инвестированных средств** (см.: Singapore Budget – Overview of Tax Changes // Inland Revenue Authority of Singapore : website. URL: http://www.iras.gov.sg/irashome/PIcredit.aspx#About_Productivity_and_Innovation_Credit).

²⁶ См.: Key Budget Initiatives for Business 2007, 2009 // Ministry of Finance Singapore : website. URL: http://www.mof.gov.sg/budget_2007/key_initiatives/benefits_for_business.html; http://www.mof.gov.sg/budget_2009/key_initiatives/cashflow.html.

зарплат²⁷. С одной стороны, это позволило привести их уровень в Сингапуре к показателям, соизмеримым с показателями других азиатских НИС²⁸, и реализовать сравнительное преимущество экономики²⁹. С другой стороны, подобное прямое вмешательство вскоре привело к дисбалансу – увеличению спроса на дешёвую рабочую силу и её исчерпанию, что потребовало привлечения работников из-за рубежа.

В 1979 г. для преодоления возникшего перекоса была разработана новая стратегия (New Economic Policy), которая предусматривала планомерное повышение заработной платы в течение 3-х лет – с 1979 по 1981 г. Она была не просто реакцией на неудачи предыдущей стратегии, но и механизмом промышленной политики. По замыслу правительства, повышение трудовых издержек должно было перенаправить потоки ПИИ из трудоёмких и низкотехнологичных производств в более капиталоемкие и технологичные, тем самым помогая им преодолеть зависимость от иностранной рабочей силы³⁰.

Однако этот инструмент оказался слишком прямолинейным и сам по себе не способствовал реструктуризации экономики. В период между 1979 и 1985 гг. средняя заработная плата действительно росла достаточно быстро, однако приток ПИИ резко сократился, что привело к снижению занятости. В результате Сингапур на какое-то время потерял конкурентные преимущества в виде низкой стоимости рабочей силы и в 1985 г. впал в первую за несколько десятилетий рецессию.

Надо сказать, что многие западные исследователи используют этот пример для доказательства негативного влияния государственного вмешательства в экономику. Но на самом деле урок этой ситуации с заработной платой доказывает лишь то, что для изменения отраслевой структуры одной меры недостаточно, необходим комплекс целенаправленных действий.

Логическим продолжением политики по развитию *человеческого капитала* стали программы по подготовке кадров. В Сингапуре с самого начала пристальное внимание уделялось техническому и профессиональному образованию³¹. Чтобы рабочие кадры полностью соответствовали требованиям работодателей, СЭР содействовал ТНК в организации центров для подготовки собственного персонала. В 1972 г. в рамках этой инициативы был открыт совместный учебный центр правительства и индийской компании Tata (Tata Government Training Centre), готовивший специалистов для приборостроения, точного машиностроения, слесарного

²⁷ За её проведение отвечал Совет по заработной плате.

²⁸ В начале 60-х гг. рабочая сила в Сингапуре была достаточно дорогой по азиатским меркам, и затраты на заработную плату на 20–30 % превышали ожидания мировых рынков (см.: Huff W. G. Op. cit. P. 311).

²⁹ Уже к 1970-м гг. трудовые издержки в Сингапуре были одними из самых низких в Азии. Например, на сборочных производствах электроники они составляли 1/10 от американского уровня и были ниже, чем в Южной Корее, на Тайване и в Гонконге.

³⁰ Для регулирования притока низкоквалифицированных иностранных рабочих в 1980 г. была введена пошлина на использование иностранной рабочей силы.

³¹ С 1961 по 1967 г. число профессиональных и технических учебных заведений увеличилось втрое.

дела и литья³². По той же модели были созданы учебные центры немецкой Rollei и голландской Philips в 1973 и в 1975 гг. соответственно. Все проходившие подготовку в этих центрах подписывали обязательство проработать 5 лет после окончания обучения на предприятиях, созданных при содействии Совета по экономическому развитию.

В рамках этой стратегии в конце 70-х гг. прошлого века были созданы межправительственные институты (Японско-Сингапурский, Германо-Сингапурский и Франко-Сингапурский), которые служили эффективным механизмом технологического трансферта между странами.

Развивая сектор НИОКР, Сингапур нуждался в высококвалифицированных кадрах, в том числе способных возглавить исследовательские центры и институты. Для ликвидации дефицита научных работников в стране реализовывалась программа по привлечению иностранных специалистов и возвращению на родину известных сингапурских учёных, работавших за границей. Благодаря усилиям А*STAR в Сингапур удалось привлечь именитых учёных в области био- и информационных технологий, медицины, микроэлектроники. Подобная стратегия дополнялась программами стипендий и грантов А*STAR для сингапурских аспирантов, обучающихся в зарубежных вузах по инженерным и техническим специальностям в области биотехнологий и микроэлектроники (National Science Scholarships в 2001 г. и А*STAR Graduate Scholarships в 2003 г.)³³.

Ещё одним неотъемлемым элементом промышленной политики было создание современной инфраструктуры. Ныне действующая в Сингапуре транспортная система, которая включает второй в мире по грузообороту порт³⁴, аэропорт "Чанги", признанный в 2010 г. лучшим аэропортом мира³⁵, а также сеть автомобильных дорог – всё это весомый аргумент для выбора именно этой страны в качестве места ведения бизнеса.

Правительство Сингапура параллельно реализовывало специальные инициативы, направленные на развитие промышленной инфраструктуры. Корпорация JTC (некогда подразделение СЭР) создавала промышленные площадки, в том числе на территории экспортно-производственных зон, а позднее – офисные комплексы, бизнес- и технопарки.

При реализации инфраструктурных проектов используется кластерный подход. Так, в 2006 г. начал работать научно-исследовательский кластер в области биотехнологий "Biopolis", а в 2014 г. будет открыт

³² См.: *Noronha Ch.* Singapore soiree: small can be successful / Christabelle Noronha // Tata Group : website. 2006. March. URL: <http://www.tata.com/company/Articles/inside.aspx?artid=oCNR3CHSY7c=>.

³³ Science and Technology Plan 2010: Sustaining Innovation-Driven Growth // Ministry of Trade and Industry (Singapore) : website. 2006. February. P. 9. URL: [http://app.mti.gov.sg/data/pages/885/doc/S&T%20Plan%202010%20Report%20\(Final%20as%20of%2010%20Mar%202006\).pdf](http://app.mti.gov.sg/data/pages/885/doc/S&T%20Plan%202010%20Report%20(Final%20as%20of%2010%20Mar%202006).pdf).

³⁴ В 2010 г. Шанхай обошёл Сингапур в рейтинге крупнейших в мире контейнерных портов, справившись с обслуживанием 29,05 млн ДФЭ. Этот показатель для порта Сингапура за 2010 г. составил 28,4 млн ДФЭ (см.: Шанхай стал крупнейшим в мире контейнерным портом // РИА Новости: интернет-сайт. 2011. 8 января. URL: <http://ria.ru/world/20110108/318879440.html>).

³⁵ Сингапурский Чанги признан лучшим аэропортом 2010 года // РИА Новости : интернет-сайт. 2010. 24 марта. URL: <http://ria.ru/economy/20100324/216191864.html>.

инжиниринговый кластер "Fusionopolis". Ещё с конца 70-х гг. прошлого века развиваются крупнейшие в мире нефтехимические комплексы на островах Джуронг и Пулау Буком, а также портовый и логистический кластеры.

Достижения и уроки промышленной политики Сингапура

Прослеживая эволюцию промышленной политики Сингапура, можно отметить, что со временем государство всё больше опиралось на инструменты косвенного влияния и регулирования. В прошлое ушли такие механизмы "жесткой" промышленной политики, как импортные квоты, тарифы и регулирование заработной платы. Для решения обширного спектра задач по изменению структуры экономики всё чаще используются косвенные меры, в первую очередь различные фискальные механизмы. Это связано со всё увеличивающимся вовлечением Сингапура в мировую экономику, где обязательства по соглашениям в рамках ВТО и созданию зон свободной торговли с рядом государств, как правило, не позволяют прибегать к протекционистским инструментам³⁶. Причиной смены тональности промышленной политики послужили и внутренние факторы, в частности общая либерализация экономической системы Сингапура, особенно проявившаяся в финансовом секторе и сопровождавшаяся приватизацией государственных предприятий.

Подобный гибкий подход, учитывающий изменения внешней и внутренней конъюнктуры, позволил Сингапуру решить многие задачи. Так, удалось радикально изменить отраслевую структуру, диверсифицировав промышленное производство и услуги (табл. 2). В промышленности с нуля были созданы высокотехнологичные отрасли в сфере электроники, химии, нефтехимии, машиностроении, биотехнологии.

Комплексная инициатива по развитию сектора биотехнологий начала реализовываться лишь в начале прошедшего десятилетия, однако уже к 2006 г. был зафиксирован значительный рост производства (с 3,5 до 14,5 млрд дол. США), а также занятости в биомедицинском секторе (с 6 до 13 тыс. работников)³⁷. Город-государство сохранил и приумножил свою значимость в мировой экономике, став важным мировым финансовым центром наряду с Лондоном, Нью-Йорком, Гонконгом, Цюрихом и Токио. Свои плоды принесли и меры по стимулированию деятельности иностранных инвесторов, которые позволили Сингапуру занять среди развивающихся стран лидирующую позицию по количеству привлекаемых ПИИ (рис.).

³⁶ Сингапур является членом ВТО с 1 января 1996 г. Он также подписал 19 соглашений о свободной торговле, в том числе с АСЕАН, Австралией, Новой Зеландией, Китаем, Японией и Кореей (последние 5 – в статусе члена Ассоциации). Одной из последних инициатив по развитию внешнеторговых связей стало заключение в 2003 г. подобного соглашения с США, которое помимо либерализации импортных тарифов вводит упрощённый режим для пребывания американских бизнесменов в Сингапуре и провозглашает совместную деятельность по защите интеллектуальной собственности.

³⁷ *Neo B. S., Chen G. Op. cit. P. 267.*

Таблица 2

Динамика структурных сдвигов экономики Сингапура
1960–2010 гг. (доля отраслей в ВВП, %)*

	1960 ¹	1965 ¹	1970 ¹	1973 ¹	1979 ¹	1984 ¹	2002 ²	2005 ²	2010 ³
С/х и добывающая промышленность	4,1	3,5	2,9	2,5	1,7	1,3	0,1	0,1	0
Обрабатывающая промышленность	11,9	15,3	19,7	23,4	28,5	25,0	24,3	27,3	22,3
Строительство	3,6	6,8	7,3	7,5	6,4	12,2	4,7	3,7	4,5
ЖКХ	2,5	2,4	2,8	2,3	2,1	2,1	1,7	1,5	1,5
Торговля	35,9	29,6	30,2	28,8	26,4	19,9	13,3	15,1	16,5
Транспорт и коммуникации	14,2	11,8	11,2	11,3	14,7	13,5	12,4	12,1	12,3
Финансовые и деловые услуги	11,3	13,8	14,2	15,3	15,2	22,0	24,6	23,8	25,9
Прочие виды услуг	16,5	16,8	11,7	8,8	5,0	4,0	17,9	16,4	17,0

¹ По данным: Krause L. B. *Hong Kong and Singapore: Twins or Kissing Cousins?* P. 57.

² Рассчит. по: *View Economic Survey*. P. 3 // Ministry of Trade and Industry (Singapore): website. URL: http://app.mti.gov.sg/data/article/1962/doc/ESS_2005Ann_Ind.pdf.

³ *Economic Survey of Singapore 2010* // Ministry of Trade and Industry (Singapore): website. P. iii. URL: http://app.mti.gov.sg/data/pages/485/doc/Sg%20Economy_AES_2010.pdf.

Примечание. Показатели за некоторые годы в сумме не дают 100 % из-за округления.

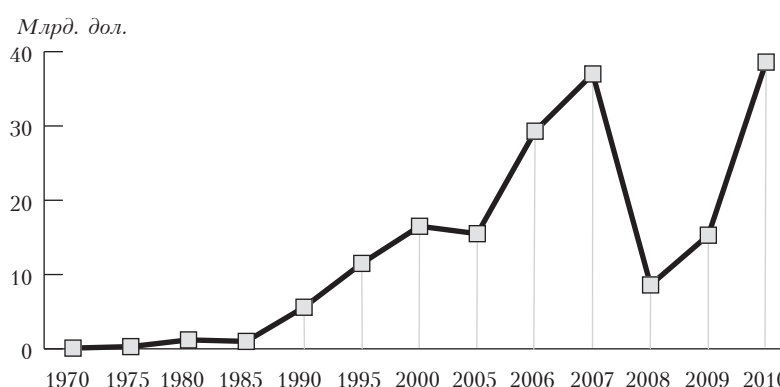


Рис. Динамика притока ПИИ в Сингапур в 1970–2010 гг. (по данным: The World databank: World Development Indicators & Global Development Finance)

Несомненным свидетельством экономических успехов Сингапура стали высокие позиции страны в различных мировых рейтингах. Так, в 2011 г. он в очередной раз возглавил список стран с наиболее благоприятным деловым и инвестиционным климатом (по версии Всемирного банка)³⁸. В 2010–2011 гг. Сингапур лидировал и среди самых

³⁸ Речь идёт о рейтинге **Doing Business 2012 Report**. По версии американского аналитического агентства BERI Report 2011, Сингапур – мировой лидер по инвестиционному потенциалу (см.: Singapore is ranked first in the world as the city with the best investment potential // Singapore Economic Development Board: website. URL: http://www.edb.gov.sg/edb/sg/en_uk/index/why_singapore/singapore_rankings.html).

конкурентоспособных стран мира³⁹. Достижения "азиатского тигра" отмечаются не только в экономической сфере, но в институциональной и социальной составляющих жизни страны. В экономике Сингапура трудятся едва ли не самые дисциплинированные, мотивированные и высококвалифицированные кадры в Азии⁴⁰. Отсутствие бюрократических барьеров, верховенство закона, прозрачность административно-государственного управления сделали эту страну одной из наименее коррумпированных в мире, которая убедительно доказала, что проблему коррупции решить можно.

При всех его экономических успехах Сингапур часто упрекают в сохранении авторитарного стиля управления. Согласно исследованию Всемирного банка, посвящённому оценке качества государственного управления, по индексу "Учёт мнения населения и подотчётность государственных органов" Сингапур занимает далеко не ведущую позицию, причём несмотря на возникшую в 90-е гг. прошлого века тенденцию к политической либерализации⁴¹ этот показатель с 1998 по 2010 г. только ухудшался⁴². С другой стороны, политический режим в этой стране никогда не маскировался под демократию, скорее наоборот, он преподносился как важный гарант политической стабильности и экономического роста. Первый премьер-министр Сингапура и отец его "экономического чуда" Ли Куан Ю так отвечал на вопрос о приоритете экономического роста над политической свободой:

"Конечно. Если нет [*такого приоритета*. – **Прим. авт.**], то тогда о чём вы говорите? Вы говорите о неблагополучии и бедности. Вы говорите о Руанде или Бангладеш, Камбодже или Филиппинах. У них есть демократия... Но живут ли они цивилизованно?

...Люди хотят экономического роста в первую очередь. Руководители могут говорить о чём угодно. Возьмите, к примеру, группу людей. Чего они хотят? Права писать передовые статьи, как вы? Нет, нет и нет. Они хотят иметь крышу над головой, лекарства, работу и школы. Тут не может быть никаких сомнений"⁴³.

* *
*

³⁹ Данный рейтинг ежегодно составляется Всемирным экономическим форумом (см.: Singapore is ranked first in the world as the city with the best investment potential).

⁴⁰ По версии IMD World Competitiveness Yearbook 2011 (см.: Ibid.).

⁴¹ В настоящее время на политической арене Сингапура помимо Партии народного действия (ПНД), бессменно находящейся у власти с 1959 г., возникли новые силы. На последних выборах ПНД одержала победу, получив 81 из 87 мест в парламенте, 6-е место досталось Рабочей партии Сингапура. Однако этот результат стал худшим за всю историю партии.

⁴² Country Data report for Singapore, 1996–2010: Worldwide Governance Indicators. // The World Bank Group : website. P. 2. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c193.pdf>.

⁴³ *Kwang H. F., Fernandez W., Tan S. Lee Kuan Yew: The Man and His Ideas / Han Fook Kwang, Warren Fernandez, Sumiko Tan. Singapore : Singapore Holdings: Times Ed., 1998. P. 123.*

Несмотря на то, что реалии "азиатского тигра" разительно отличаются от российских, некоторые инструменты его промышленной политики использовать можно, тем более что в России уже пытаются заимствовать сингапурский опыт⁴⁴.

Ёмкий внутренний рынок нашей страны (8-е место в мире) создаёт предпосылки для гибкого и умеренного использования протекционистских мер⁴⁵ в сочетании с фискальными стимулами (налоговые льготы, скидки, ускоренная амортизация и пр.) и льготным кредитованием, предоставлять которые можно в зависимости от качественных и количественных показателей производств.

На этапе экспортной ориентации поддержку фирмам также можно оказывать с помощью налоговых преференций (возврат НДС, субсидии и налоговые льготы на импортируемое оборудование, предназначенное для экспортных производств). Важным звеном в подобной стратегии будут специализированные организации, помогающие российским производителям выходить на иностранные рынки и оказывающие весь спектр информационных услуг (маркетинговые, юридические, страховые и пр.)⁴⁶.

Особое внимание в рамках промышленной политики должно уделяться программам подготовки кадров для стимулируемых отраслей. Бóльший акцент следует делать на подготовке работников технических специальностей, о недостатке которых довольно часто говорится в последнее время.

В условиях ухудшающейся демографической ситуации в России опыт Сингапура по регулированию притока иностранной рабочей силы (пошлины на использование иностранного неквалифицированного труда и различные преференции для высококвалифицированных иностранцев) также представляет интерес⁴⁷.

⁴⁴ Об интенсификации внешнеэкономического сотрудничества между нашими странами свидетельствует активно создающаяся организационная основа в виде Российско-сингапурской межправительственной комиссии высокого уровня по экономическому и научно-техническому сотрудничеству (2010 г.), совместной промышленной конференции и очередного, уже шестого, Российско-сингапурского делового форума, в рамках которого в этом году был подписан Меморандум о сотрудничестве в области модернизации экономики России. Согласно последним договорённостям новым вектором сотрудничества должны стать проекты комплексных агропромышленных зон и сельскохозяйственных импортозамещающих предприятий в России с использованием сингапурских инновационных технологий и оборудования.

⁴⁵ Однако учитывая вступление в ВТО в 2012 г., подобный механизм удастся использовать лишь в переходный период.

⁴⁶ В этом направлении уже предпринимаются конкретные шаги. Так, в 2012 г. планируют начать работу Агентство страхования экспортных кредитов и инвестиций и Аналитический штаб поддержки экспорта. В законодательстве РФ восполняются пробелы в области экспортного кредитования и страхования (см.: *Фрадков П.* Аналитический штаб поддержки экспорта / Пётр Фрадков; [беседовал] Александр Ивантер // Эксперт. 2011. № 33. С. 32–34).

⁴⁷ В России действует программа на 2010–2012 гг. по возвращению учёных, уехавших в конце 80–90-х гг. за рубеж, объём финансирования программы – 12 млрд дол. Репатриантам, прошедшим отбор, предлагаются гранты в размере до 150 млн руб. Для иностранных высококвалифицированных специалистов, а также членов их семей введена упрощённая процедура въезда в Россию. Не в последнюю очередь данная программа опиралась на опыт Сингапура (см.: *Носырев И.* Родина зовёт / Илья Носырев // РБК. 2010. № 12. С. 52–54).

Создание региональных отраслевых кластеров – технопарков, технополисов, специальных экономических зон с подготовленной промышленной инфраструктурой, благоприятным налоговым режимом и упрощёнными административными процедурами – будут способствовать развитию не только крупных компаний, но и малых и средних предприятий, возрождению и оживлению моногородов.

В последние годы в рамках российской экономической политики реализуются вполне осмысленные меры, направленные в первую очередь на стратегические отрасли, всё ещё сохраняющие конкурентоспособность на мировом рынке (атомная энергетика и машиностроение, авиастроение – военная авиация и вертолётостроение, электроэнергетика, космическая отрасль, синтетические материалы).

Однако существующей промышленной политике явно не хватает комплексности и идеологической базы. В рамках национальных стратегий акцент делается в большей степени на такие общие аспекты, как повышение инвестиционной привлекательности, развитие конкурентной среды и улучшение делового климата. Они, безусловно, важны, но при отсутствии селективной политики вряд ли будут автоматически способствовать перестройке экономики, так как рыночные механизмы в ней работают не всегда эффективно.

Одним из серьёзных недостатков существующего несистемного подхода к формированию промышленной политики является отсутствие вовлечённости населения в процесс модернизации, т.е. того, что называется принципом совместного роста (*shared growth*), когда от успешных действий правительства зависят появление новых высококвалифицированных рабочих мест, повышение уровня благосостояния и сокращение социального неравенства.

Таким образом, тщательно разработанная и верно реализованная промышленная политика в конечном итоге должна повышать конкурентоспособность экономики страны и уровень жизни её населения. Но без тщательно разработанного комплекса мер отдельные инициативы и инвестиционные проекты, носящие преимущественно имиджевый характер, не способны дать подобного эффекта.

Ключевые слова: *Сингапур – Россия – государственные интервенции – промышленная политика.*

Keywords: *Singapore – Russia – state interventions – industrial policy.*