

Nikolaj Wojtółowski, Kalil Abdullajew

Sankt-Petersburski Państwowy Uniwersytet Ekonomiki i Finansów

STRATEGIA ROZWOJU PRZEMYSŁOWEGO I POLITYKI PRZEMYSŁOWEJ REPUBLIKI KAZACHSTANU W OKRESIE PRZEDKRYZYSOWYM

Streszczenie: W artykule przedstawiono „Strategię przemysłowo-innowacyjnego rozwoju Republiki Kazachstanu na lata 2003-2015”. Autorzy w sposób krytyczny odnieśli się do wspomnianego dokumentu, zarzucając mu zwłaszcza mylenie pojęć: polityka przemysłowa i strategia.

Słowa kluczowe: strategia, polityka przemysłowa, Kazachstan.

Już na przełomie lat 1999 i 2000 w Republice Kazachstanu nastąpił dość intensywny wzrost gospodarczy, który wymagał opracowania odpowiedniej strategii i odzwierciedlającego ją dokumentu, nazwanego „Strategią przemysłowo-innowacyjnego rozwoju Republiki Kazachstanu na lata 2003-2015” [Strategia...]. Dokument ten określał rozwój przemysłowy Kazachstanu w okresie, który charakteryzował się dosyć stabilnym wzrostem gospodarczym nie tylko wśród krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, ale i na całym świecie (lata 2001-2007). W istocie to właśnie w tym okresie rozpoczęto tworzenie zarówno metodologicznych, jak i organizacyjnych podstaw tej polityki przemysłowej, która dziś może być uznawana za dostatecznie stabilny i względnie całościowy mechanizm, pośrednio wpływający na rozwój bazy przemysłowej Kazachstanu. Inną kwestią pozostaje problem, na ile skuteczna jest ta polityka.

Rozpatrzmy istotę i podstawowe idee wymienionego wyżej dokumentu (w dalszej części zwanego Strategia).

Należy przede wszystkim zaznaczyć, że Strategia, zapewne po raz pierwszy w praktyce takiego rodzaju fundamentalnych dokumentów, w sposób bardziej lub mniej ścisły definiuje to, co rozumiemy przez pojęcie „polityki przemysłowej”, a w dokumencie – przez pojęcie „polityki industrialnej”. „Pod pojęciem polityki industrialnej rozumie się zestaw środków, za pośrednictwem których państwo tworzy korzystne warunki i wspiera przedsiębiorczość w celu tworzenia konkurencyjnego i efektywnego przemysłu narodowego” [Strategia...].

W tym miejscu należy podkreślić, że przyjęty przez władze republiki dokument w żadnym wypadku nie jest jakimś ściśle naukowym tekstem, w którym zostały

sprawdzone i udowodnione te czy inne definicje – wszak mamy do czynienia z dokumentem praktycznego państwowego zarządzania i w nim zawarte są przede wszystkim ważne, zrozumiałe i precyzyjnie zaakcentowane, ukierunkowane na cele określenia.

Gdyby się zgodzić z tym stanowiskiem, należałoby przyznać, że między naszym rozumieniem polityki przemysłowej a tym, co przedstawia ten dokument, nie ma w istocie jakichś poważnych sprzeczności. Co więcej, podstawowe ukierunkowanie polityki przemysłowej na kształtowanie konkurencyjnego i efektywnego przemysłu narodowego w pełni pokrywa się z naszym stanowiskiem. Co zaś się tyczy terminu „efektywny”, to choć naszym zdaniem jest on w danym przypadku zbędny, nie psuje jednak w żaden sposób ogólnego obrazu.

W pełni zgadzamy się z autorami dokumentu w tym, że należy przede wszystkim znać tendencje światowego rozwoju przemysłowego po to, aby móc kształtować odpowiednią strategię, i właśnie ta skondensowana analiza poprzedzała utworzenie omawianej Strategii.

Najważniejsze zapewne jest nie to, aby nastąpiło podwojenie jako takie, lecz to, jaka będzie jakość tego podwojenia i co w ostatecznym rozrachunku będzie tworzyć strukturę tego produktu krajowego brutto. Przede wszystkim należy zdawać sobie sprawę, że jako kraj o słabej gospodarce, zawierający potencjał surowców paliwowych i mineralnych (co wyraźnie podkreśla się w Strategii), Kazachstan nie może liczyć na to, że w ciągu 10-12 lat całkowicie przekształci strukturę produkcji przemysłowej i, przykładowo, osiągnie poziom technologiczny czwartej, a tym bardziej piątej generacji. Ten moment jest wyraźnie podkreślony w Strategii i mowa w niej bezpośrednio o tym, aby wybrać dostatecznie realne punkty orientacyjne przyszłego rozwoju, mając na myśli, z jednej strony, rolę napędową branż wydobywczych, a z drugiej strony – rozsądne wykorzystanie mechanizmów organizacyjnych, ekonomicznych i prawnych, pośrednio oddziałujących na przestawienie przemysłu przetwórczego na tory rozwoju odpowiadające światowemu rozwojowi przemysłowemu. Pod tym względem można się w pełni zgodzić z przedstawionym dokumentem i wówczas powstaje problem, co powinny prezentować te mechanizmy i na czym w ostatecznym rozrachunku należy się opierać przy wprowadzaniu w życie tego rodzaju strategii.

Nie ujmując w żaden sposób znaczeniu omawianego dokumentu, który niewątpliwie odegrał i odgrywa ważną rolę w zapewnieniu postępującego rozwoju gospodarki i przede wszystkim przemysłu Kazachstanu, należy jednak przyznać, że zarówno jego struktura, jak i treść głównych rozdziałów w przeważającym stopniu są bardziej deklaratywne niż instrumentalne.

Jednak czy omawiany dokument, będący centralnie inspirowanym opracowaniem i stanowiący podstawę całego rozwoju industrialno-gospodarczego Kazachstanu, powinien mieć charakter raczej ideologiczny i czy pod tym względem można wysunąć wobec niego podobne zarzuty? Rzeczywiście, można postawić mu taki zarzut, ale z kolei powróćmy jeszcze raz do dokładnego określenia terminu „strate-

gia”. A termin ten, jak wiadomo, powinien precyzyjnie charakteryzować zwłaszcza te główne drogi i metody, które prowadzą do założonego celu i są przy tym wystarczająco precyzyjnie skonkretyzowane właśnie w sensie instrumentalnym.

Gdy mowa jest o strategii, którą wybiera dla siebie przedsiębiorstwo, to oczywiście nie może być nawet mowy o braku w tej strategii pewnych kwantyfikowanych punktów orientacyjnych tych akurat dróg, środków i metod, dzięki którym przedsiębiorstwo zamierza osiągać założony cel. Oczywiście, bardzo ważną rolę odgrywa tu tak wyraźnie kwantyfikowany celowy wskaźnik (wskaźniki), ale najważniejsze jest, powtórzmy to raz jeszcze, dokładne i wyraźne określenie podstawowych parametrów dążenia do celu. Właśnie pod tym względem opracowana Strategia w znacznie większym stopniu potrzebowałaby rozdziału, który nosiłby nazwę „polityki przemysłowej”.

I rzeczywiście, strategia wskazuje, przy czym byłoby pożądane, w kluczu kwantyfikowanym, te drogi, dzięki którym kraj ma nadzieję osiągnąć zaplanowane wcześniej cele strategiczne. Ale właśnie polityka, i tylko ona, wskazuje, przy użyciu jakich środków, metod, podejść itd. państwo zapewni odpowiednie zadania strategiczne. I gdy tylko obie te sfery (strategia i polityka) są mylone, od razu powstaje teoretyczny i, co jest jeszcze ważniejsze, metodologiczny zamęt, co nastąpiło, naszym zdaniem, i w przypadku tego dokumentu.

Tym niemniej jest całkiem możliwe, że w pierwszym okresie realizacji, kiedy ważne byłoby jak najszybsze zainicjowanie odpowiednich przekształceń, a później już w pierwszym etapie zrozumienie, na ile realne są przedstawione w nim zamierzenia, właśnie takie podejście i pomieszanie dwóch powyższych pojęć było dopuszczalne, akceptowalne i, co więcej, racjonalne oraz pozwalało, bez szczególnego zagłębiania się w szczegóły, przystąpić do realizacji założonych w nim idei programowych.

Samo stwierdzenie w dokumencie faktu, że państwo i sektor prywatny nie posiadają szczególnych bodźców rozwoju nowych dziedzin gospodarki i że wyjątkowo ważna jest konieczność uzyskania tych bodźców, tak jak i poważne jest niebezpieczeństwo zagrażające gospodarce wskutek znacznych dochodów z tytułu nasycenia surowcami – wszystko są to niewątpliwie realia, z którymi nie sposób się nie zgodzić. Tymczasem dokument stwierdzał, że chociaż podjęto szereg działań dających takie bodźce (taryfy specjalne za energię elektryczną i materiały paliwowe, różnego rodzaju preferencje podatkowe itd.), to działania te okazały się dalece niewystarczające. W istocie, te 15-20 problemów, które znalazły wyraźne odbicie w Strategii, w przeważającej większości było charakterystycznych dla Kazachstanu okresu roku 2003 w tym samym stopniu, w którym zaistniały w republice w latach 1994-1995. Ponieważ wymienione wyżej skrajnie niesystematyczne i w istocie słabe działania okazały się niedostateczne, pojawiła się kwestia, co w rzeczywistości należałoby przedsięwziąć w celu przezwyciężenia zaistniałej sytuacji. A ta w wielu wypadkach, jak zwykło się mówić, wołała o pomstę do nieba. W tym miejscu uważamy za wskazane powołać się na tabelę zużycia energii elektrycznej na produkcję, która została przedstawiona w Strategii.

Jak wynika z tej tabeli, Kazachstan nie tylko nie może równać się z czołowymi rozwiniętymi gospodarkami pod względem danej charakterystyki, ale i ustępuje nawet takim krajom WNP, jak Białoruś i Mołdowa. A to oznacza szczególną ważność tych działań politycznych, które są niezbędne do przewycięzenia tego rodzaju dysproporcji. Jest to też jeden z przykładów, dlaczego w rzeczywistości polityka przemysłowa powinna być wyodrębniona ze Strategii.

Zwróćmy uwagę na fakt, że w celu rozwiązania wyodrębnionych problemów i osiągnięcia założonych celów zadań „(...) w ramach Strategii przewiduje się obok aktywizacji funkcjonowania Banku Rozwoju utworzenie takich specjalnych instytucji rozwoju, jak Kazachstański Fundusz Inwestycyjny, Korporacja Ubezpieczenia Eksportu i Fundusz Innowacyjny”. Całkowicie zgadzamy się z tym, że to właśnie Strategia powinna nakreślić globalne kierunki rozwiązania problemu, a później już element polityczny Strategii powinien wyraźnie i w miarę możliwości w sposób instrumentalny i kwantyfikowalny zapewnić realizację procesu globalizacji poprzez odpowiednie systemowe i przemysłane przedsięwzięcia.

Jeśli odnieść się w związku z powyższym do tego, co napisano w dokumencie na temat wymienionych wyżej funduszy, można bez jakiegokolwiek przesady stwierdzić, że w rozdziałach 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 przedstawiono skrajnie nieprzekonujące, naszym zdaniem, i więcej niż ogólne założenia o pewnych celowych i funkcjonalnych punktach orientacyjnych wymienionych instytucji rozwoju. Oczywiście, jest możliwe, że nasze określenia wydadzą się bardziej surowe, ale, ogólnie rzecz ujmując, jeśli pominąć pierwsze linijki tych paragrafów z uwagi na celowe determinanty, to wszystko pozostałe to raczej „pobożne życzenia” niż realne polityczne zapewnienie przyjętej industrialno-innowacyjnej Strategii. W szeregu wypadków nawet w tych paragrafach są wystarczająco wyraźne polityczne założenia, które, rzecz jasna, nie mają żadnego związku ze strategią i w swej istocie są niewątpliwie instrumentami polityki. Na przykład w paragrafie 4.1 uzasadnia się konieczność utworzenia Kazachstańskiego Funduszu Inwestycyjnego i w istocie następuje powtórzenie części tych problemów, o których mówiono wyżej. Natomiast co się tyczy oświadczenia o partnerstwie KFI z bankami i innymi instytucjami finansowymi, które powinno stać się „aktywnym bodźcem rozwoju nowych gałęzi przemysłu i rynku funduszy”, to jest rzeczą wątpliwą, że w tym stwierdzeniu zawarte jest coś, co może zostać odebrane inaczej niż tylko życzenie. Zupełnie to samo można powiedzieć o udzieleniu pomocy finansowej po kompleksowej analizie według metody VAC (łańcuch wartości dodanej) i ujawnieniu najważniejszych elementów łańcucha. Jest rzeczą zrozumiałą, że pierwsze pytanie, które tu się nasuwa, jest następujące: co to za metoda i w jaki sposób będą ujawniane najważniejsze elementy? Przykłady tego samego rodzaju można przytaczać również odnośnie do innych wyżej wspomnianych paragrafów.

Podsumowując przytoczone wyżej uwagi, podkreśliśmy jeszcze raz absolutną, naszym zdaniem, konieczność – w celu doskonalenia i rozwoju danego dokumentu – wprowadzenia do niego, a jeszcze lepiej – sporządzenia poza jego ramami osobnego dokumentu, który dotyczyłby polityki przemysłowej Republiki Kazachstanu.

Przejdźmy teraz do dokładniejszej analizy tego, co zamierzano zrobić w ramach tego dokumentu. Pierwsze, o czym należy wspomnieć, to zapewnienie w przemyśle przetwórczym średniego rocznego tempa wzrostu powyżej 8% i zwiększenie wydajności pracy do 2015 r. nie mniej niż 3 razy przy zmniejszeniu energochłonności PKB 2 razy. Całkowicie zgadzamy się z tym, że właśnie takie podejście dokładnie odzwierciedla cele strategiczne i w najmniejszym stopniu nie obwiniamy autorów dokumentu o to, że, ogólnie rzecz ujmując, celowe determinanty Strategii powinny być wskazane, z punktu widzenia struktury, o wiele dokładniej i nie pojawiać się np. po określeniu konkurencyjności, rozmowie o zgodności ze światowymi standardami itd. Wszak to tylko drobiazgi. Gorsze jest co innego...

To inne polega na tym, że dalej pojawiają się zadania w rodzaju „zwiększenie wydajności podstawowych funduszy przemysłu przetwórczego; tworzenie klimatu przedsiębiorczości, struktury i treści instytucji społecznych, które będą stymulować sektor prywatny i doskonalić przewagi konkurencyjne, zagospodarowywać elementy w łańcuchu wartości dodatkowej w konkretnych rodzajach produkcji, uzyskując największą wartość dodaną; stymulowanie tworzenia wysoko zaawansowanych, ukierunkowanych na eksport rodzajów produkcji, dywersyfikacja potencjału eksportowego kraju na rzecz towarów i usług o wysokiej wartości dodanej itd.” Jest kwestią całkowicie zrozumiałą, że wszystkie te skrajnie rozmyte i całkiem niekonkretne definicje w żaden sposób nie mogą być uznane za precyzyjne cele Strategii. One gwałtownie obniżają jej znaczenie, nie mówiąc już o tym, że takie cele, jak np. „ukierunkowanie polityki przemysłowej na tworzenie przewag konkurencyjnych” lub „zapewnienie jednakowych warunków konkurencyjności i zdrowego otoczenia konkurencyjnego” natychmiast prowokują pytania typu: czy rzeczywiście istnieją realne metodologiczne podstawy co najmniej do oceny osiągnięcia takiego rodzaju celów?

Centralnym problemem całej Strategii jest kwestia, jak i w jakim stopniu należałoby łączyć z jednej strony wysiłki organów państwowych, z drugiej zaś sektora prywatnego w próbie rozwiązania istotnych zadań strategicznych. Należy stwierdzić, że autorzy dokumentu nadali temu duże znaczenie, zwłaszcza w rozdziale związanym z zastąpieniem rynku. Ogólnie zgadzamy się z zasadniczym stanowiskiem autorów i wątpliwe, że sprzeciw może wywołać samo stwierdzenie, że tylko połączone wysiłki państwa i społeczności biznesowej mogą realnie zapewnić właściwe efekty strategiczne. Ale jak tylko dochodzi do części instrumentalnej, o której wspominaliśmy już nieraz, natychmiast i bez wątpliwości pojawiają się pytania, na które nie można uzyskać odpowiedzi w ramach niniejszego dokumentu. Przede wszystkim dotyczy to opisanego w Strategii łańcucha wartości dodanej. Uwzględniając znaczący charakter tego podejścia, uważamy za konieczne zwrócenie na niego szczególnej uwagi i poddanie go konstruktywnej krytyce.

Same idee M. Portera dotyczące łańcucha wartości dodanej i systemu wartości, które zostały wykorzystane przez autorów tej metody w formie ukrytej, są w istocie swej oczywiste, w żadnym stopniu nie budzą wątpliwości, zostały w wystarczający sposób zaaprobowane w praktyce i znalazły konkretne potwierdzenie zarówno

w długim okresie rozwoju przemysłowego, jak i w opracowaniach teoretycznych kontynuatorów amerykańskiego uczonego. Problem, naszym zdaniem, tkwi gdzie indziej. Dalszym rozwinięciem teorii Portera była zasobowa koncepcja teorii zarządzania strategicznego. Właśnie w niej pokazano, że niewątpliwie słuszne w teorii i metodologii tezy teorii Portera nie mogą być uznane za wystarczająco pełne, dopóki nie zostaną wprowadzone takie pojęcia, jak kompetencje kluczowe i dynamiczne zdolności firmy. W tym sensie sama idea Strategii o łańcuchu wartości dodanej jako najważniejszym elemencie zarządzania rozwojem przemysłowym, mówiąc językiem obrazowym, zostaje zawieszona w próżni z tego prostego powodu, że poza rozpatrzeniem i ramami wyraźnie określonych kompetencji kluczowych one nie tylko w znacznym stopniu tracą swoje znaczenie, ale w szeregu przypadków mogą prowadzić do zasadniczo błędnych decyzji. I jeśli pod tym kątem rozpatrzeć jedną z zasadniczych tez dokumentu, staje się to szczególnie wyraźne.

W Strategii ogłasza się: „Za pośrednictwem instytucji rozwoju państwo będzie uczestniczyć w projektach, które są ukierunkowane na tworzenie całościowego systemu produkcji, tworzącej produkcję konkurencyjną, konsekwentnie rozwijając technologiczny i ekonomiczny łańcuch wartości dodanej. Umożliwi to tworzenie przedsiębiorstw wielobranżowych pracujących na ostateczny produkt, który odpowiada wszystkim parametrom konkurencyjnych wyrobów”.

Jeśli dokładnie przyjrzeć się temu stwierdzeniu, pierwsza kwestia, jaka się nasuwa, to sam termin „całościowy system produkcji”, który w żaden sposób nie został zdefiniowany i, rzecz jasna, wywołuje wątpliwość, szczególnie gdy mowa o przedsiębiorstwach wielobranżowych pracujących na produkt końcowy. Zauważmy w tej kwestii, że przedsiębiorstwa wielobranżowe same przez się podane zostają w wątpliwość zarówno przez wiodącą praktykę przemysłową, jak i w ramach całej koncepcji zasobowej teorii zarządzania strategicznego. Co więcej, dopóki – jak podkreślaliśmy wcześniej – dokładnie nie zostaną precyzyjnie zdefiniowane kluczowe kompetencje każdego przedsiębiorstwa, niezależnie od tego, jakie łańcuchy wpłyną pośrednio na jego produkt końcowy, w żadnym wypadku nie wolno uważać, że wytwarzany produkt końcowy będzie odpowiadał poziomowi światowemu. Co się tyczy aktywności gospodarczej w strukturach pionowych i koncentracji w ramach jednej firmy surowców, przetwórstwa, produkcji części zapasowych i montażu, to współczesna praktyka od dawna zarzuciła ten pomysł, i poza niezwykle rzadkimi przypadkami dziś na świecie praktycznie nie ma (oczywiście, należy wziąć poprawkę na branże specjalne) takiego rodzaju przedsiębiorstw, które odpowiadałyby współczesnym kryteriom efektywności.

Nie podając w najmniejszym stopniu w wątpliwość samego pomysłu VAC, bez cienia przesady można stwierdzić, że chodzi nie tyle o samą słabość tej instrumentalnej teorii, ile o to, że, jak nam się wydaje, nie powinna się ona znaleźć w dokumencie o tak ważnym znaczeniu.

Nie zagłębiając się dalej w ten aspekt dokumentu, skoncentrujemy się na tej najważniejszej jego części związanej z potencjalnymi priorytetami w sferze tworzenia

wysoko zaawansowanych technologii rodzajów produkcji. Od razu zwrócimy uwagę na to, że w rozdziale 3.3 „Potencjalne priorytety w sferze tworzenia zaawansowanych technologicznie produkcji” pojawia się taki termin, jak „kierunek” strategii ukierunkowanej na daną celową determinantę, i wyodrębnia się cztery takie kierunki. Same kierunki, dokładnie jak i to, o czym mówiliśmy wyżej, są dosyć rozmyte co do treści i dlatego jest sensowne, aby zatrzymać się przynajmniej na dwóch spośród nich.

„Pomoc w tworzeniu technicznie zaawansowanych produkcji, w tym stworzenie skutecznego systemu transferu technologii zarówno zagranicznego, jak i międzybranżowego”. Niewątpliwie z samym założeniem można się zgodzić, ale powstaje potem pytanie, co właściwie zawiera pojęcie „pomoc”? I tu w sposób naturalny pojawiają się omawiane przez nas wyżej organizacje instytucji rozwoju, a mianowicie Kazachstański Fundusz Inwestycyjny, Bank Rozwoju Kazachstanu itd. Ale wcześniej wykazaliśmy już, że tego, co napisano na temat tych instytucji w części strategicznej, niestety, raczej nie można uznać za rzeczywiście strategiczne. Z drugiej zaś strony, jest tam wiele niejasnych momentów, wymagających zarówno teoretycznych wyjaśnień, jak i w przypadkach, gdy jest to konieczne, dokładnego uzasadnienia. Dokładnie to samo dotyczy rozdziału na temat polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej. W związku z tym zauważmy, że w końcu polityka jednak pojawia się w tekście, ponieważ zapewne sami autorzy dokumentu zrozumieli, że jest tu ona niezbędna. Ale dalej, zamiast dokładnych i jednoznacznie rozumianych oraz, co najważniejsze, w jakiś sposób kwantyfikowalnych elementów polityki, pojawia się wyliczenie, które znowu możemy określić mianem „pobożnych życzeń”.

Odnosząc się dalej do poszczególnych podrozdziałów tego rozdziału, jak np. „7.3.2. Polityka naukowo-techniczna i innowacyjna” i „7.3.3. Polityka w sferze standaryzacji i certyfikacji”, można je również określić jako skrajnie ogólne i niezobowiązujące do niczego.

Ogólnie zatem rzecz ujmując, naszym zdaniem Strategia wymaga poprawienia. Należy jednak podkreślić, że stworzyła ona pozytywne podstawy do rozpoczęcia prac i bez wątpienia przynosiła efekty już w pierwszych latach realizacji [Informacja na temat...]. Ten fundamentalny dla rozwoju dokument dał zdrowe podstawy ewolucji przemysłowej Kazachstanu, kierując główny wektor jej ruchu na właściwe tory. Niemniej jednak twierdzenie, że w republice stworzono i systemowo realizowano współczesną politykę przemysłową, jest jak na razie przedwczesne.

Literatura

Strategia przemysłowo-innowacyjnego rozwoju Republiki Kazachstanu na lata 2003-2015, http://www.Kazaembassy.by/econom/industr_razvitie.htm.

Informacja na temat przebiegu realizacji Strategii rozwoju przemysłowo-innowacyjnego Republiki Kazachstanu na lata 2003-2015. Strona internetowa Ministerstwa Przemysłu i Handlu RK (<http://www.mit.kz>).

<http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30067668>.

THE STRATEGY OF INDUSTRIAL DEVELOPMENT AND INDUSTRIAL POLICY IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN IN THE PERIOD BEFORE THE CRISIS

Summary: The article describes the innovative industrial policy of development in the Republic of Kazakhstan between 2003 and 2015. The authors are critical about the content of the document and impute that it misleads the terms: industrial policy and strategy.