

За нуждата от индустриална политика в България

Паскал Желев*

Резюме: Предмет на изследване в статията е индустриалната политика – нейната същност, характеристики и модели, причините за възобновения интерес към нея през последните години, теоретичната ѝ обосновка и принципите, на които трябва да бъде основана. Защитена е тезата, че разрешаването на специфичните проблеми на българската икономика изисква провеждането на активна индустриална политика.

Ключови думи: индустриална политика, структурна трансформация, България.

JEL: O14, L52.

Въведение

Още от публикуването на "Богатството на народите" от Адам Смит през 1776 г. насам основна тема на икономическите изследвания е как да се постигне устойчиво стопанско развитие и да се повиши благосъстоянието на населението. Днес широко се споделя разбирането, че ръстът на производителността е водещият фактор за това. Тъй като равнището на производителността, както и потенциалът ѝ за нарастване, са различни в отделните стопански дейности, способността на една страна да догони своите по-развити икономически партньори до голяма степен зависи от ней-

ната производствена и експортна специализация. Ето защо Rodrik (2007) твърди, че в основата на развитието стои структурната промяна – тя включва производството на нови продукти с нови технологии и прехвърлянето на ресурси от традиционните към тези нови дейности. Именно в този контекст индустриалната политика, дефинирана като "правителствени усилия за промяна в индустриалната структура с цел да се насърчи икономическият растеж, основан на увеличена производителност" (Световната банка, 1993) или "преструктуриращи политики в полза на по-динамични дейности" (Rodrik, 2007), е смятана от нарастващ брой изследователи като важен инструмент за постигане на икономическо развитие и догонване.

Целта на статията е да се представи същността на индустриалната политика и причините за възобновения интерес към нея, да се изтъкнат теоретичните аргументи, обосноваващи нуждата от нейното прилагане, и да се изведат някои общопризнати принципи, на които тя трябва да е основана, за да бъде успешна. **Тезата**, която се защитава, е че разрешаването на специфичните проблеми на българската икономика изисква провеждането на активна и целенасочена индустриална политика.

Статията има концептуален характер, но **не се основава на сложно теоретизиране, а е симбиоза на теоретични положения и – макар и частично, позоваване на добри практики.**

* Паскал Желев е доктор, главен асистент в катедра "Международни икономически отношения и бизнес" на УНСС, е-mail: pzhelev@unwe.bg

1. Същност и модели на индустриална политика

В икономическата литература няма консенсус върху това какво представлява индустриалната политика, освен може би това, че тя е свързана с правителствена намеса в икономиката. В своя популярен учебник по международен икономикс Krugman & Obstfeld (1991) представят индустриалната политика като "опит от страна на правителството да насърчи насочването на ресурсите към сектори, които счита за важни от гледна точка на бъдещия икономически растеж".¹ Друго, подобно на гореописаните определения, дават Pack & Saggi (2006)²: "всякакъв вид селективна намеса или правителствена политика, която се опитва да промени структурата на производството към сектори, които се очаква да предложат по-добри перспективи за икономически растеж спрямо положение при липса на такава интервенция".

Тъй като централен обект на индустриалната политика е създаването на съвременен високотехнологичен и конкурентоспособен производствен комплекс, а нейно следствие – промяна в структурата на производството, много често в икономическата литература се използва термина "структурна политика".

Могат да бъдат изведени следните характеристики на индустриалната политика:

- Тя представлява едно от направленията на държавната политика и е пряко свързана и взаимодейства с другите видове политики – външнотърговска, иновационна, регионална, екологична, образователна, социална и др. За ефективното

и функциониране е необходимо наличие то на стабилна макроикономическа среда и тясно координиране с останалите публични политики. Много често индустриалната политика е интегрална част от цялостните стратегии за социално-икономическо развитие на страните.

- Индустриалната политика не е ограничена само до промишления сектор, тя е отговорна за цялостната модернизация на икономиката³.
- Индустриалната политика цели повишаване на конкурентоспособността, ефективността и експортния потенциал на икономиката, както и намаляване на уязвимостта ѝ от външни шокове и сътресения.
- Успешно проведената индустриална политика води до промяна в мястото на страната в международното разделение на труда, до реструктурирана икономика към по-динамично развиващи се и наукоинтензивни отрасли с по-висок потенциал за постигане на устойчив растеж.

В икономическата теория и практика се отличават **два различни подхода към индустриалната политика и нейната роля: неолиберален и структуралистичен**. Привържениците на първия подход се придържат към разбирането, че най-добрата стратегия за развитие за всички страни е либерализацията, която осигурява оптимално разпределение на ресурсите, движено от свободните пазарни сили. В подобна ситуация правителствената намеса не може да подобри положението, а само би могла да ограничи благосъстоянието. Според неолибералния подход единствена-

¹ Krugman, P., Obstfeld, M., (1991) "International Economics Theory and Policy", Pearson Addison Wesley.

² Pack, H., and K. Saggi (2006). 'Is there a Case for Industrial Policy? A Critical Survey'. World Bank Research Observer, July/06.

³ Много често индустриалната политика е насочена към дейности от други икономически сектори, за които правителството счита, че е налице неизползван потенциал, като например износ на продукти от неконвенционално земеделие или услуги с висока добавена стойност като разработването на софтуер и алтернативен туризъм. Освен това нерядко е трудно да бъдат отделени производството и услугите; когато дадено производство смени локацията си обикновено свързаните с него услуги, произвеждащи висока добавена стойност (финансови, информационно-комуникационни, логистични и бизнес услуги) го последват.

та допустима роля на държавата е да осигурява стабилна макроикономическа среда с ясни правила, да отвори напълно икономиката за международния поток от продукти и фактори, да даде водеща роля на частната инициатива и да се грижи единствено за осигуряване на съществени публични блага като инфраструктурата. Този подход има подкрепата на индустриализираните страни и на Бретънуудските институции (затова е наричан още "Вашингтонски консенсус" – неговите основни принципи са повсеместна либерализация, приватизация, дерегулация).

При структуралистичния подход се отдава по-малко доверие на свободните пазарни сили като двигател на динамичната конкурентоспособност и повече на способността на правителствата да осъществяват ефективни интервенции. Приемайки необходимостта от по-голяма отвореност, привържениците на този подход твърдят, че **разчитането на пазара не изключва проактивна политика от страна на държавата**. Пазарите са мощни сили, но не винаги са съвършени; институциите, отговорни за тяхното правилно функциониране, често са слаби или въобще отсъстват. Необходими са правителствени интервенции, които да подобрят пазарните резултати. Провалите на държавната намеса в икономиката в минали периоди не са основание за пасивното уповаване на несъвършените пазари, а по-скоро изострят необходимостта от подобряване на способността на правителствата да се намесват ефективно.

В зависимост от съответния подход се формират два модела на индустриална политика – **хоризонтална** ("мека" или още функционална), и **вертикална** ("твърда" или селективна). Хоризонталната индустриална политика, подкрепяна от привържениците на неолибералния подход, се опира

на функционални интервенции, целящи да коригират несъвършенствата на пазара, без да благоприятстват определен сектор или дейност. Тя е насочена не към отделните отрасли или фирми, а към подобряване на качеството на общите ресурси, които влияят на икономиката като цяло.⁴ Характерно за този модел индустриална политика е поставянето на ударение върху създаването на стабилна макроикономическа среда, инвестирането в инфраструктура и образование, прилагането на политика на отворени врати към външната търговия и чуждите инвестиции, използването на проконкурентен антитръстов режим и подкрепата на фундаменталните и приложните научни изследвания.

Вертикалната индустриална политика е насочена към специфични отрасли, подотрасли или фирми с цел да бъдат подпомогнати, тъй като се предполага, че те имат съществено значение за икономическото развитие и международната конкурентоспособност на националното стопанство. Този модел се подкрепя от структуралистите и се нарича още агресивна индустриална политика. Подобен тип политика е реализиран чрез индикативно или стратегическо планиране в Япония и Източна Азия. Елементите на агресивната индустриална политика включват отдаване на приоритет на специфични отрасли или дейности чрез благоприятни данъчни ставки, обществени поръчки, субсидии, външнотърговски политики, както и подкрепа на НИОКР, която преминава извън предпазарната фаза.

Структуралистичният подход не отхвърля значението на хоризонталната индустриална политика за икономическото развитие, но приоритетно утвърждава необходимостта от селективни интервенции на пазара. Всъщност в икономическата практика страните не прилагат някоя от двата типа ин-

⁴ Подчертавайки хоризонталния характер на индустриалната политика в редица български разработки, тя е наричана политика към предприятията (вж. напр. Икономиката на България, периодично издание на Центъра за икономическо развитие).

индустриална политика в чист вид, а обикновено използват елементи и от двата подхода.

2. Възраждане на интереса към индустриалната политика

От 80-те години на миналия век насам идеята за намеса на правителството с цел да се въздейства върху производствената структура на страната е категорично отхвърляна от преобладаващата част от икономистите и съответно от вземащите политически решения, които считат че тя води до неефективно използване на ресурсите, ограничаване на конкуренцията, насърчаване на лобизма и т.н. С разрастването на глобалната финансова и икономическа криза през 2008 г., обаче, ролята на държавата в икономиката бива преосмислена. В САЩ и в страните от ЕС от държавния бюджет се налива значителен капитал за спасяването на затруднени финансови институции и автомобилни производители. През 2009 г. Барак Обама заявява, че правителството трябва да предприеме "стратегически решения за стратегическите отрасли". Съответно неговият план за фискално стимулиране отрежда милиарди долари за финансиране на иновации в производството на възобновяеми енергийни източници, високоскоростна железопътна инфраструктура и модерни превозни средства.

Британският премиер Гордън Браун популяризира индустриалната политика като инструмент за създаване на висококвалифицирани работни места. Френският президент Никола Саркози говори за нея като механизъм за запазване на заетостта в промишлеността във Франция. Главният икономист на Световната банка – Джъстин Лин, открито я подкрепя като средство за ускоряване на структурните промени в развиващите се страни. Една от водещите инициативи в стратегията на ЕС за настоящото десетилетие "Европа

2020" е "Интегрирана индустриална политика за ерата на глобализацията". Нейно основно послание е: промишлеността трябва да бъде изведена на преден план, за да бъде Европа глобален икономически лидер.

След десетилетия на забвение индустриалната политика отново е на мода. На какво се дължи възрожденият интерес към нея?

На първо място, лошото състояние на световната икономика притиска правителствата да предприемат мерки за стимулиране на икономическия растеж и намаляване на безработицата. Подкрепата на избрани отрасли често е предпочитаният начин за запазване на работни места и подпомагане на местните фирми да се справят с чуждестранната конкуренция. От своя страна непрегледеното използване на инструментите на индустриалната политика за справяне с кризисни ситуации води до искания за тяхното увеличаване. Например Барак Обама отговаря на възраженията, че само големи компании като General Motors и AIG се възползват от държавната щедрост, като основава фонд за кредитиране на малки и средни предприятия, възлизащ на \$30 млрд.

На второ място, глобалната финансова и икономическа криза разкри степенята, в която либералната икономическа политика (*laissez-faire*) позволи на редица страни (като напр. тези от Южна и Източна Европа) неконтролируемо да насочат инвестиции в нетъргуемите сектори (особено недвижимите имоти) за сметка на търгуемите сектори, които много повече допринасят за устойчивия растеж и конкурентоспособността. В резултат на това някои страни като САЩ и Великобритания се стремят да изместят баланса в своите икономики в страни от финансовия сектор и този на недвижимите имоти. Наред с традиционните промишлени отрасли, новите екологично чисти технологии са сред най-желаните сфери за специализация. Почти всяка по-голяма икономика планира

да завоюва дял от глобалния пазар и да създаде "зелени" работни места. Засиленият интерес към "зеления" сектор се дължи на все по-голямото разбиране от страна на правителствата, че без тяхната активна намеса за подкрепа на екологично чистите производства и иновации, климатичните промени ще се задълбочат и ще генерират множество негативни външни ефекти (суши, наводнения, обезлесяване, недоизхранване, миграция, междуобщностни конфликти и т.н.) в целия свят.

И не на последно място, важен фактор за завръщането на интереса към индустриалната политика са относително по-слабите резултати, които постигат държавите, следващи традиционното неолиберално разбиране за правилните пропазарни икономически реформи (страните от Латинска Америка, Източна Европа, Африка – на юг от Сахара), в сравнение с тези, които са избрали алтернативни политики на развитие (Китай, Виетнам). Впечатляващият успех на Китай, който провежда активна индустриална политика, легитимира наново последната като инструмент за икономическо развитие и вече много правителства в света, особено от развиващите се страни и тези в преход, желаят да пресъздадат китайския модел.

Всъщност, според Родрик, индустриалната политика никога не е излизала от мода. Някои от икономистите, заплени от постулатите на Вашингтонския консенсус, може и да са я отписали, но успешните страни винаги са разчитали на правителствена намеса за подкрепа на икономическия растеж и ускоряване на структурната трансформация. Според Chang (2008), въпреки че навън проповядват установяването на свободни пазари, развитите страни често използват индустриалната политика като част от своите собствени стратегии за развитие. Peres и Primi (2009) смятат, че въпреки обстоятелството, че много страни нямат формален план

за индустриално развитие (с поставени цели, инструменти и ясни институционални отговорности), те де факто провеждат индустриална политика, която изисква правителствена намеса (регулации, субсидии, стимули) за развитието или подкрепата на определени отрасли.

В САЩ, където свободният пазар се счита за основна ценност и ролята на държавата в стопанското развитие би трябвало да е минимална (а самият термин "индустриална политика" е политически неудобен), правителството предприема мерки за стимулиране на индустриалното развитие, въпреки че тези действия не се дефинират като индустриална политика. В същото време две от най-големите постижения на страната във високотехнологичната сфера – Силиконовата долина и Интернет – се дължат на подкрепа от страна на договори с американското министерство на отбраната. Именно по времето на правителството на Рейгън, което се счита за най-голям поддръжник на либерализма, компанията за мотоциклети "Харли Дейвидсън" и корпорацията "Крайслер" са спасени от банкрут, а Япония е убедена да въведе доброволни ограничения на износа на моторни превозни средства, за да се предпази местното производство.

Индустриалната политика и днес остава силно полемичен въпрос. В настоящите условия обаче неолибералите не са така крайни в своето отношение към нея, което допреди години стигаше до пълното ѝ отхвърляне. В момента дебатът е изместен не толкова към въпроса "нужна ли е индустриална политика?", а по-скоро – "по какъв начин да бъде осъществявана?".

3. Обосновка на индустриалната политика

Теоретичната обосновка на индустриалната политика се гради основно върху две идеи:

- **Пазарите (особено в развиващите се и страните в преход) често не могат да постигнат оптимален резултат** от гледна точка на интересите на обществото поради наличието на някои пазарни несъвършенства;
- **Преработващата промишленост има специална роля в икономическото развитие** поради по-голямата ѝ възможност за генериране на високи нива на растеж на производителността (поне в относително ранните етапи на развитие) и положителни външни ефекти към останалите сектори на икономиката.⁵

3.1. Пазарни несъвършенства, аргументиращи нуждата от индустриална политика

В икономическата литература [(Rodrik (2004), Pack & Saggi (2006), UNCTAD (2006)] широко разпространени са следните **няколко пазарни несъвършенства, обосноваващи необходимостта от активна индустриална политика**:

- **съществуването на динамични икономии от мащаба** – довод, тясно свързан с аргумента за защита на зараждащия се отрасъл (infant industry argument) от теорията на международната търговия;
- **недостатъчно добра координация**. Наличието на висока степен на допълняемост между инвестирането, производството и потреблението (напр., когато дадени инвестиционни проекти А и Б зависят от реализирането на проект В, който, от своя страна, би бил жизнеспособен само при условие, че те бъдат осъществени) прави пазарът неспособен да осъществи необходимата координация;
- **наличието на информационни асиметрии**. Дадена фирма може да е ефективен производител на определен продукт, но нейните партньори или кредитори да

не могат да го установят. Несъвършенствата на капиталовия пазар, непълната информация и липсата на посредници, предоставящи рисково финансиране, водят до неоптималното предоставяне на кредити за малките и средни предприятия.

При наличието на информационни външни ефекти се получава проблемът с "гратисчията" (free rider). Когато не е ясно дали дадена дейност ще бъде печеливша преди да се направят големи вложения, никой не е склонен пръв да инвестира, тъй като, ако инвестицията се окаже успешна, това ще привлече други предприемачи и ще бъдат елиминирани икономическите ренти. В другия случай загубата остава за първоначалния инвеститор.

Според Lall (2002) изброените пазарни несъвършенства предоставят необходимите аргументи в полза на активна индустриална политика, но пропускат най-значимия. Това се дължи на неокласическото схващане за технологията като свободно достъпно благо, което фирмите избират в съответствие с цените на факторите и произвежданите продукти, като я усвояват безрисково и съобразно най-добрите съществуващи практики. В съвременната действителност подобно разбиране се оказва доста опростено и подвеждащо. Технологията има множество "скрити" елементи и не може да бъде трансферирана като физическите продукти. Усвояването ѝ изисква от реципиента да инвестира в нови умения, техническа информация, организационни методи и външни връзки. Отчитайки разходите, риска и информационните дефицити, на свободните пазари фирмите ще имат склонност да инвестират относително в по-малка степен в технологии, които изискват скъпоструващи, дълги и рискови периоди на усвояване. Това, от своя страна, ще се отрази негативно на

⁵ Подчертавайки хоризонталния характер на индустриалната политика в редица български разработки, тя е наричана политика към предприятията (вж. напр. Икономиката на България, периодично издание на Центъра за икономическо развитие).

процеса на технологична модернизация на икономиката. Навлизането в производства, поглъщащи по-сложни технологии, може да бъде ограничено от липсата на подкрепяща държавна интервенция за подпомагане на технологичното усвояване и свързаните с него огромни разходи. Подобни интервенции не биха могли да бъдат функционални, те трябва да са селективни, тъй като отделните производства използват технологии с различни изисквания.

Част от процеса на структурна трансформация и технологична модернизация има автономен характер и би могъл да бъде подпомогнат от пазара при търсенето на печеливши възможности от страна на инвеститорите. В същото време това би могло да се окаже твърде бавен процес по отношение на собствените стремежи на страната за ускорен икономически растеж или в сравнение с технологичния напредък, осъществяван в страните партньори. Отчитайки скоростта, с която се променят технологиите, и поэтапния и кумулативен характер на изграждането на технологични способности, пасивната държавна политика би могла да доведе до затварянето на индустриално неразвитите страни в капана на ниския растеж, от който пазарът не може да ги изведе.

Следователно, това е важен аргумент в полза на провеждането на индустриална политика, отнасящ се за за икономиките, които се намират в "нискотехнологична гупка". Значителен брой съвременни автори (Akyüz, 2005; Gomory & Baumol, 2000; Rodrik, 2004; Stiglitz, 2005) убедително показват, че индустриализацията и икономическото догонване не са резултат единствено на естествен процес, основан на ефективното разпределение на ресурсите. Според Haque (2007) доктрината за сравнителното предимство – централна част на класическата теория за международната

търговия, е с ограничена стойност, когато за икономическото развитие е необходима целенасочена промяна във "факторните съотношения" чрез инвестиране във физически и човешки капитал, както и генериране на знание.⁶ Според ЮНКТАД моделът на индустриално развитие и търговска специализация на развиващите се страни, разчитащи на свободните пазарни сили, тласка структурата на производството и износа към ресурсоинтензивни продукти за сметка на тези сектори, имащи най-голям потенциал за нарастване на производителността на труда и технологично усъвършенстване.⁷ Без активна индустриална политика по-слабо развитите икономики трудно биха постигнали технологичното усъвършенстване и преориентиране от установената конкурентоспособност в остаряващи сектори, произвеждащи ниска добавена стойност.

Какво е положението с технологичния напредък в България?

За технологичното равнище на българската икономика можем да съдим, ако проучим характера и структурата на износа (таблица 1). Промените в търговската специализация отразяват разпределението на технологичните способности в експортно ориентирани сектори, което позволява да се направят заключения за технологичната конкурентоспособност на малките отворени икономики.

Данните за промените в дела в българския индустриален износ на продуктите от преработващата промишленост с различна факторна интензивност показват, че в годините на преход нашата страна не успява да осъществи желаното реструктуриране и технологична модернизация на своята икономика. За разлика от избраните три други страни за сравнение, през последните няколко години в нашия промишлен износ най-голям принос – около 1/3 – имат трудо- и материа-

⁶ Haque, al I., (2007), Rethinking Industrial Policy, UN Discussion paper No 183, April/2007, p. 3.

⁷ Вж. UNCTAD, (2003) Trade and Development Report' 03.

Таблица 1. Структура на износа на България, Румъния, Словакия и Унгария за света на продуктите от преработващата промишленост, според факторната им интензивност, %

Страни	продукти / години	1995	2000	2007	2008	2009	2010	2011
България	Трудо- и материалоинтензивни продукти	29,3	45,2	37,2	33,7	36,3	33,2	30,9
	Продукти с ниска интензивност на умения и технологии	18,9	17,9	19,1	17,8	13,4	12,7	14,3
	Продукти със средна интензивност на умения и технологии	17,9	15,5	22,8	25,3	26,3	30,4	30,9
	Продукти с висока интензивност на умения и технологии	32,8	20,3	20,0	22,3	22,7	22,6	22,9
	Некласифицирани	1,1	1,0	1,0	0,9	1,3	1,1	1,0
Румъния	Трудо- и материалоинтензивни продукти	47,0	53,2	31,5	26,4	24,9	22,2	21,4
	Продукти с ниска интензивност на умения и технологии	22,7	16,6	19,1	18,8	14,5	14,1	14,2
	Продукти със средна интензивност на умения и технологии	14,3	15,1	38,0	39,4	43,3	43,6	44,4
	Продукти с висока интензивност на умения и технологии	14,4	14,7	10,9	14,9	16,8	19,5	19,5
	Некласифицирани	1,6	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5
Словакия	Трудо- и материалоинтензивни продукти	26,8	22,7	12,7	11,9	12,9	11,4	11,4
	Продукти с ниска интензивност на умения и технологии	28,0	17,7	15,8	15,8	13,5	14,3	13,9
	Продукти със средна интензивност на умения и технологии	24,8	43,6	46,3	45,7	42,6	45,1	48,5
	Продукти с висока интензивност на умения и технологии	18,2	14,4	24,1	25,6	29,9	28,4	25,4
	Некласифицирани	2,2	1,7	1,0	0,9	1,1	0,9	0,8
Унгария	Трудо- и материалоинтензивни продукти	26,8	14,0	8,2	7,9	8,5	7,9	8,1
	Продукти с ниска интензивност на умения и технологии	11,0	5,6	6,3	6,8	5,2	5,2	5,9
	Продукти със средна интензивност на умения и технологии	36,4	40,3	44,3	43,2	40,2	40,8	43,7
	Продукти с висока интензивност на умения и технологии	24,7	39,4	40,7	41,6	45,5	45,5	41,8
	Некласифицирани	1,2	0,7	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6

Източник: UNCTAD.

лоинтензивните продукти, които възползват в себе си неквалифициран, нископлатен труд, и носят малка добавена българска стойност. По-напредналите в технологично отношение

страни като Унгария и Словакия са се оттеглили от специализацията в тези производства, които заемат съответно 8 % и 11,4 % в техния износ на продукти от преработваща-

та промишленост. В същото време България губи своите позиции в най-перспективната група продукти с висока интензивност на умения и технологии, чийто дял в нашия индустриален износ от почти 1/3 през 1995 г. се свива до 23 % в края на разглеждания период. Противоположна е тенденцията в другите три икономики, където значението на тези продукти нараства и в Унгария през последните 5 години те надхвърлят 40 % от износа на промишлени продукти от страната.

Позитивен заряд носят промените в нашия износ, насочени към намаляване на дела на продуктите с ниска, за сметка на тези със средна интензивност на технологии и умения. Като цяло обаче процесът на реструктуриране и технологичен напредък е бавен и нестабилен. Това дава основание на различни автори да считат, че българската икономика се намира в "капан на ниско-технологичните подсектори".⁷

Същите изводи се потвърждават и от данните за високотехнологичния български експорт. Според Евростат едва 3,8 % от нашия общ стоков износ за света през 2011 г. се пада на високотехнологични продукти. Изоставането спрямо централноевропейските страни е значително – аналогичният дял в Унгария е 20,8 %, в Чехия – 16,2 %, Румъния – 9,1 %, Словакия – 6,6 %, Полша – 5,2 %.

3.2. Значението на промишлеността за икономическото развитие в подкрепа на нуждата от индустриална политика

В исторически план нито едно общество в света не е постигнало високи и устойчиви нива на доход на глава от населението без да е преминало през фундаментален процес на структурна трансформация – от нископроизводителни традиционни дейности (земеделие), към високопроизводителни

съвременни дейности (промишленост и услуги). Конкретните емпирични проучвания⁸ показват, че отношението между приноса на промишлеността в БВП и БВП на глава от населението следва П-образен модел на развитие. Така дялът на промишлеността нараства в процеса на индустриализация, като започва да намалява едва, когато икономиката достигне високи нива на доходи.⁹

Основните причини за намаляването на дела на промишлеността в БВП на развитите страни е по-бързият технически прогрес спрямо услугите (водещ до по-бавно нарастване на цените на промишлените стоки), както и по-високата доходна еластичност при услугите. Въпреки това стоките са около 4 пъти по-важни от услугите във външнотърговския оборот (износа и вноса). В повечето страни конкурентоспособната промишленост е от особено значение за постигане на уравновесен търговски баланс и макроикономическа стабилност.

Особената роля на промишлеността (най-вече преработващата промишленост) за икономическото развитие се дължи на следните теоретични и емпирично изведени зависимости:

- Промислените отрасли притежават способността да реализират икономии от мащаба на производството, които са по-силно изразени спрямо тези при услугите и селското стопанство.
- Технологичният прогрес е концентриран в сектора на преработващата промишленост и оттам се разпространява към останалите сектори. Технологичните позиции на една страна се измерват главно в промишлеността. Според данни на Европейската комисия 80 % от всички усилия в сферата на НИРД в частния сектор в ЕС се полагат от промишлеността.

⁷ Иновации.БГ (2005) Иновационен потенциал на българската икономика, С., с. 19.

⁸ Imbs, J., R. Wacziarg (2003). 'Stages of Diversification'. *American Economic Review*, 93 (1): 63-86; Buera, J., J. Kaboski (2008). 'Scale and the Origins of Structural Change' Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper WP2008-06.

⁹ Според изследване върху извадка от 21 страни (Buera & Kaboski, 2008, op. cit.) критичната точка, след която дялът на промишлеността започва да намалява, е 7100 \$ на глава от населението.

Таблица 2. Данни за представянето на преработващата промишленост на България в сравнителен план с други страни от Централна и Източна Европа

Индикатор	Години	България	Румъния	Унгария	Полша	Чехия	Словакия
Добавена стойност в пр.промишл. Средногод. темп на растеж (%)	2000-2005	5,4	6,2	4,7	6,2	5,5	9,9
	2005-2010	3,3	2,3	-0,8	8,5	2,9	2,6
БВП без пр.промишленост Средногод. темп на растеж (%)	2000-2005	5,6	5,8	4,2	2,6	3,0	3,2
	2005-2010	2,5	2,6	-1,0	3,7	2,1	4,8
Добавена стойност в пр. промишл. на 1 зает в постоянни цени (2000г.) \$	2000	248	215	940	734	1 349	1 173
	2005	331	297	1 188	958	1 780	1 961
	2010	399	342	1 210	1 490	2 148	2 303
Добавена стойност в пр. промишл., % от БВП в постоянни цени (2000г.) \$	2000	15,4	12,9	20,1	16,5	24,3	22,0
	2005	15,2	13,1	20,3	18,4	26,6	29,0
	2010	15,5	13,1	21,1	22,5	28,2	27,4

Източник: UNIDO

- Правите и обратните връзки са най-интензивни в преработващата промишленост, която е най-силно обвързана с останалите сектори на икономиката.
- В исторически план данните показват, че страните, осъществяващи догонващ икономически растеж, притежават голям индустриален сектор (Rodrik, 2006), както и че процесите на ускоряване на растежа са свързани с нарастване на дела на промишлеността в общия износ (Johnson, Ostry and Subramanian, 2006) и в заетостта (Jones & Olken, 2005).

Какво е състоянието на българската преработваща промишленост?

От данните в Таблица 2 е видно неблагоприятното положение, в което се намира българската индустрия в сравнителен план, с тази на други сходни на нашата страни. Въпреки че за периода 2000-2010 г. бележи нарастване от 60%, добавената стойност на 1 зает в преработващата промишленост в България е между 3 и почти 6 пъти по-ниска от тази в Унгария и

Словакия. По този показател изпреварваме единствено Румъния. Освен това Таблица 2 показва, че двете балкански страни притежават най-ниски дялове на добавената стойност на преработващата промишленост в БВП в сравнение с Вишеградската четворка. За настоящото състояние на двете най-бедни страни – членки на ЕС, го голяма степен е отговорна липсата на адекватна индустриална политика в процеса на преход към пазарна икономика.

В първите 2–3 години на радикална социално-икономическа и политическа трансформация подходът на правителствата на страните от Централна и Източна Европа (СЦИЕ) към индустриалната политика е открито либерален, като оставя структурната промяна изцяло на пазарните сили, следвайки предписанията на Вашингтонския консенсус. Впоследствие, въпреки липсата на ясно изразена индустриална политика, повечето правителства на по-напредналите в момента СЦИЕ използват някои инструменти за насърчаване на иновациите, подкрепа на малките и

средни предприятия, като усилията им са насочени най-вече към привличане на качествени преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ).

В същото време в Румъния икономическата политика през 90-те години на миналия век се характеризира с отлагане на структурните реформи и липса на стратегическа перспектива. Правителството счита, че "най-добрата индустриална политика би била липсата на такава", вярвайки че търговската и ценовата либерализация ще бъдат достатъчни, за да изведат икономиката на пътя на дългосрочния растеж.¹⁰

Подобна е и практиката в България. По същество българската държава не се ангажира и не насочва средства за структурни реформи през целия период на прехода. Единственият лост, ползван от нея, се ограничава до поемане на задължения на отделни, целево подбрани фирми.¹¹ Резултатът от този избор на политика (или по-скоро липсата на избор) е драматичен за икономиките на Румъния и България, които загубват голяма част от своята конкурентоспособност и се позиционират трайно в дъното на европейския интеграционен комплекс.

4. Нови тенденции в индустриалната политика на Европейския съюз

Според чл. 6 от ДФЕС, в областта на промишлеността ЕС разполага с компетентност да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки без това да замества техните правомощия. Това означава, че индустриалната политика в ЕС се осъществява главно на национално, а не на съюзно равнище. Същевременно ЕС, който представлява икономически и паричен съюз, оказва съществено

влияние не само върху свободата на действие, с която разполагат страните членки, но и върху тяхното отношение към индустриалната политика. Така например в първите години на прехода към пазарна икономика либералният подход към индустриалната политика в някои страни от ЦИЕ често е обясняван от управляващите с примера на ЕС.¹²

През 80-те и 90-те години на миналия век индустриалната политика, провеждана от ЕС, е от хоризонтален тип и е насочена главно към подобряване на рамковите условия, необходими за осигуряване на безпрепятственото функциониране на общия пазар, от който се очаква да донесе на европейските предприятия предимствата (серино производство и икономии от мащаба, транснационално сътрудничество в областта на научните изследвания и иновациите, общи технически стандарти и др.) от които се възползват американските и японските им конкуренти. След като вътрешният пазар става реалност, новите предизвикателства, породени от нарастващата глобализация и бързите технологични промени, донякъде разочароващите резултати по отношение на икономическия растеж, създаването на работни места и конкурентоспособността, страхът от геиндустриализация и присъединяването на икономически изостаналите нови страни членки, повдигат нова дискусия за необходимостта и фокуса на индустриалната политика. Старият дебат дали индустриалната политика трябва да бъде ориентирана към отделни сектори, или да е хоризонтална, е преустановен с въвеждането на интегриран подход към индустриалната политика, провеждана на равнище ЕС. Това става през 2005 г. със съобщение¹³ относно индустриал-

¹⁰ Ciupagea, Ch., Diaconu, O., Turlea, G., Nita, V., (2007), Romania's Industrial Policy in the Post-Accession Period, European Institute of Romania, Bucharest, p. 9.

¹¹ Илиев, Й., (2004), Индустриална политика на конкурентоспособност и растеж, Годишник на УНСС 2004, С., с. 104.

¹² Torok, A., (2007), Industrial Policy in the New Member Countries of the European Union' A Survey of Patterns and Initiatives Since 1990, J Ind Compet Trade (2007) 7, p. 256.

¹³ European Commission, "Implementing the Community Lisbon Programme: A Policy Framework to Strengthen EU Manufacturing – towards a More Integrated Approach for Industrial Policy," COM (2005) 474.

ната политика като част от ревизираната Лисабонска стратегия, с което за първи път са комбинирани хоризонтални мерки (в подкрепа на научните изследвания, обучението) с вертикални инициативи (стратегии в областта на биотехнологиите, фармацевтиката, информационните технологии, машиностроенето и др.), които отчитат в пълна степен секторните особености.

Новата стратегия на ЕС за икономически растеж "Европа 2020", която замени Лисабонската стратегия и е определена да отговори на предизвикателствата на икономическата криза и глобализацията, разчита за постигане на целите си на инициативи на съюзно равнище, свързани с индустриалната политика. Четири от седемте водещи инициативи на стратегията – "Съюз за иновации", "Програма в областта на цифровите технологии за Европа", "Индустриална политика за ерата на глобализацията" и "Нови умения за нови работни места", имат пряко отношение към индустриалната конкурентоспособност на ЕС.

Водещата инициатива "Индустриална политика за ерата на глобализацията", приета от ЕК през октомври 2010 г., извежда 10 ключови действия, на които се основава актуализираната индустриална политика на ЕС:

1. анализ на въздействието върху конкурентоспособността на всички предложения за законодателни актове;
2. "проверки на целесъобразността" на съществуващото законодателство, насочени към намаляване на кумулативните ефекти на законодателството, така че да се съкратят разходите за предприятията в Европа;
3. улесняване на достъпа на малките и средни предприятия до финансиране и подпомагане на тяхната интернационализация;
4. въвеждане на стратегия за подобряване на европейската стандартизация;

5. повишаване на качеството и модернизиране на европейската транспортна, енергийна и комуникационна инфраструктура, която да служи на европейската промишленост;
6. нова стратегия за суровините, целяща създаване на по-добри рамкови условия за устойчиво снабдяване и управление на съществуващите в ЕС първични суровини;
7. обръщане към специфичните за секторите иновационни изисквания чрез конкретни действия в такива области като модерни производствени технологии, строителството, биогорива, автомобилния и железопътен транспорт, особено с оглед на повишаване на ресурсната ефективност;
8. действия за подобряване на рамковите условия и подкрепа на иновациите в енергоемките отрасли;
9. прилагане на индустриална политика в областта на космическата промишленост, създаваща стабилна промишлена база и покриваща цялата верига на доставките;
10. изготвяне на годишен доклад относно конкурентоспособността и индустриалните политики на ЕС и страните членки.¹⁴

Приемането на стратегия "Европа 2020" и извеждането на индустриалната политика като неин основен приоритет представлява ясен сигнал към страните членки да активизират своите национални индустриални политики. Нещо повече, ЕС ще наблюдава прилагането на тези политики и техните резултати, ще осъществява партньорски проверки и ще съдейства за обмена на добри практики в тази област.

В противовес на практиката на ЕС в областта на индустриалната политика, в основата на която стои стратегическото мислене, в България през последните 23 години няма приет стратегически документ за развитие на българската индустрия.¹⁵

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/index_en.htm

¹⁵ срв. Илиев, Й., (2012) Индустриалният растеж в България – химера или реална възможност, доклад от юбилеен конгрес с международно участие "Науката и образованието в бъдещето", ТУ-Варна, 5-6 октомври 2012 г.

5. Принципи на успешната индустриална политика

През последните години редица правителства избират да провеждат все по-активна индустриална политика. Причините за това са много и включват: стремеж за осъществяване на структурна промяна и икономическа диверсификация; натискът от международната конкуренция; разочарование от резултатите, постигнати, следвайки неолибералните препоръки; амбицията за "напътстване" на икономическото развитие; желанието за подсилване и защита на "националните шампиони" и държавната намеса в отговор на различни кризи. В допълнение към това успехът на индустриалните политики в страни като Бразилия, Китай, Индия или Корея дава допълнителен стимул за подобно развитие.¹⁶

В същото време не съществува консенсус относно това как трябва да се провежда успешната индустриална политика, която да благоприятства структурната промяна и в крайна сметка да доведе до икономическо развитие и нарастващо благосъстояние. Съвременната дискусия се състои върху това доколко радикален да бъде характерът на осъществяваната индустриална политика.

Chang (2009)¹⁷ е поддръжник на идеята, че изостаналите в своето развитие страни не трябва да се поддават на своите съществуващи сравнителни предимства. Според него разходите за прехвърлянето на капитала между отделните отрасли (напр. от шивачни машини към автомобилни заводи) обосновават активното насърчаване на високотехнологичните отрасли още в началните етапи на икономическо развитие.

По-голяма подкрепа получава тезата на главния икономист от Световната бан-

ка Джъстин Лин, според който страните трябва да се съобразяват със съществуващите дадености и да не се отдалечават твърде много от своите сравнителни предимства. Развиващите се страни трябва първо да се стремят да се възползват от тези продукти и услуги, в които са най-конкурентоспособни в момента. Така те ще натрупат човешки и физически капитал, който с течение на времето може да бъде реинвестиран в по-продуктивни отрасли. Следователно Лин се обявява за една нискорискова индустриална политика, при която държавата идентифицира "победителите" и ги подкрепя вместо да ги създава от нулата. Той е поддръжник на еволюционния път на развитие, а не на "големия скок напред", който би могъл да хвърли икономиката на страната в бездната.

Въз основа на емпиричен анализ на 20 развити страни, доклад на Глобален институт Мак Кинзи¹⁸ е в съзвучие с мнението на Лин, че вземащите решения трябва да се грижат повече затова даден отрасъл да е конкурентоспособен отколкото високотехнологичен. Hodler (2009)¹⁹ също подкрепя внимателния подход към индустриалната политика, като показва, че тя е напълно осъществима, когато разполага с малък бюджет, който не предлага твърде разточителни помощи на неефективни фирми.

След отминаването на времето на "Вашингтонския консенсус" широко се възприема разбирането за **индустриалната политика**, че тя **трябва да отчита специфичните нужди на страната, степенята на развитие на нейния пазар, наследената индустриална база, икономическите цели и социално-икономическите ѝ характеристики**. Все пак съществуват някои **общопризнати принципи**, които могат да бъ-

¹⁶ UNCTAD, (2011) World Investment Report 2011, p. 105.

¹⁷ Lin, J. and Ha-Joon Chang (2009) Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang, Development Policy Review 27 (5), 2009.

¹⁸ McKinsey Global Institute (2010) How to Compete and Grow – A Sector Guide to Policy, London.

¹⁹ Hodler, R. (2009). 'Industrial Policy in an Imperfect World'. Journal of Development Economics, 90: 85-93.

дат приложени от правителствата спрямо съответните условия, като например:

- Модерната индустриална политика, отдавайки водеща роля на частната инициатива, подкрепя инвестициите в иновации и усилията за усвояване на чуждестранни технологии, които да бъдат адаптирани в местните условия, като по този начин се постигне международна конкурентоспособност в нарастващ брой технологично по-сложни производства.
- Индустриална политика, чиято цел е диверсифициране на икономиката и създаване на нови области на сравнителни предимства и международна специализация, трябва да предоставя субсидии за "нови" дейности, т.е. за продукти, нови за съответната икономика, както и за нови технологии за произвеждане на съществуващ продукт. От това следва, че подобни мерки не бива да се прилагат като защитен механизъм за подкрепа на традиционни сектори, чиито продукти и работни места са най-силно застрашени от чуждестранни конкуренти, успешно осъвременили производствата си.
- Субсидираните дейности трябва да притежават значителен потенциал за въздействие върху допълващи ги инвестиционни проекти или да създават информационни или технологични външни ефекти за други сектори от икономиката. Важно място в съвременната индустриална политика заема подкрепата за създаване на **индустриални клъстери**.
- Предоставяната помощ трябва да бъде основана на ясни критерии и проследими обективни цели за мониторинг на успеха. Тя трябва да е в рамките на определен времеви хоризонт, който да продължи достатъчно дълго, за да стимулира предприемачите да инвестират, а в

същото време този хоризонт да е толкова къс, че да застава инвеститорите да продължават да подобряват производителността си.

- Процесът на изготвяне на индустриалната политика трябва да е основан на постоянен диалог между правителството, бизнесасоциациите и научните институции, като по този начин се обменя информация между тях и се генерира необходимото знание за ефективното и провеждане.²⁰

Гореизложените принципи биха могли да бъдат въплътени при разработването на индустриалната политика на България, която да изведе страната от неблагоприятната периферна позиция в международното разделение на труда.

Заклучение

За България провеждането на активна индустриална политика е от основно значение за повишаването на конкурентоспособността и постигането на дългосрочен икономически растеж. Това предполага изработването на подходяща **цялостна индустриална стратегия**, съобразена със съвременните предизвикателства на международната среда – глобализацията, засилващата се конкуренция, бързите технологични промени и стремежът на напредналите страни за развитие на икономика, основана на знанието, както и с целите на догонващото развитие.

Промяната на модела на участие на България в международното разделение на труда следва да се разглежда като цел на въпросната стратегия и като условие за нейния успех. **По-конкретно индустриалната политика трябва да е насочена към постигането на следните съществени цели:**

²⁰ Срв. UNCTAD (2006) Trade and Development Report, p. 162-164; Rodrik, D., (2004) Industrial Policy for the Twenty-first Century, UNIDO, p. 21-25.

Статии

- повишаване на международната конкурентоспособност чрез създаване на условия за утвърждаване на съществуващи и създаването на нови конкурентни предимства на страната;
- последователно повишаване на технологичното равнище на българската икономика и измъкването ѝ от "капана на нискотехнологичните сектори";
- установяване на перспективна модерна структура на българското стопанство в съответствие с определящите тенденции на международното разделение на труда в съвременната световна икономика.

Изпълнението на тези цели би осигурило осъществяването на необходимите промени в експортната специализация на страната, ще създаде условия за реализирането на стабилен и здравословен икономически растеж, на чиято основа могат да бъдат разрешени специфичните проблеми на българската икономика.

Обикновено развитите индустриални държави фокусират своята подкрепа към икономически мерки, които стимулират научноизследователската дейност, опазването на околната среда и подобряването на бизнесклимата, отдавайки приоритет на хоризонталната подкрепа за бизнеса. В същото време **страна с трансформираща се икономика, страдаща от наследени структурни дисбаланси и значителни пазарни несъвършенства, се нуждае от активна, секторна индустриална политика**. Премахването на административните бариери и подобряването на бизнес-средата е необходимо, но недостатъчно условие за подпомагане на технологичното усъвършенстване и преориентирането от установената конкурентоспособност в остаряващи сектори, произвеждащи ниска добавена стойност.

Въпреки че през последните години се наблюдава определен напредък в активизирането на индустриалната политика (извеждането на приоритетни отрасли за при-

влчване на инвестиции; създаване на Фонд за рисков капитал), тя е силно фрагментирана и некоординирана, липсва ѝ стратегическа визия, което в крайна сметка я прави крайно неефективна. Прекъсната е връзката между частния сектор и правителството, информацията не тече плавно, нуждите не се идентифицират добре, инструментите на политиката (въпреки че много от елементите на институционалния апарат функционират) не са достатъчно фокусирани. **За постигането на модернизирание и технологично и продуктово преструктуриране на икономиката е необходимо да бъде възприет системен подход**, който да обедини и съгласува усилията в областта на администрирането и насочването на средствата, предоставяни от европейските фондове, политиката в областта на привличане на преки чужди инвестиции, научно-техническата и иновационна политика и политиката по формиране на човешки капитал.

Литература:

1. Илиев, Й., (2012) Индустриалният растеж в България – химера или реална възможност, доклад от юбилеен конгрес с международно участие "Науката и образованието в бъдещето", ТУ-Варна, 5-6 октомври 2012 г.
2. Илиев, Й., (2004), Индустриална политика на конкурентоспособност и растеж, Годишник на УНСС 2004, С.
3. Иновации.БГ (2005) Иновационен потенциал на българската икономика, С.
4. Aiginger, K., Sieber, S.,(2005) Towards a Renewed Industrial Policy in Europe, WIFO.
5. Akyüz, Y., (2005). The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is at Stake for Developing Countries? Geneva.
6. Buera, J., J. Kaboski (2008). 'Scale and the Origins of Structural Change' Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper WP2008-06.

7. Ciupagea, Ch., Diaconu, O., Turlea, G., Nita, V., (2007), Romania's Industrial Policy in the Post-Accession Period, European Institute of Romania, Bucharest.
8. Gomory, R., and Baumol, W., (2000) Global Trade and Conflicting National Interests. Cambridge.
9. European Commission, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/index_en.htm
10. Haque, al I., (2007), Rethinking Industrial Policy, UN Discussion paper No 183, April/2007.
11. Hodler, R. (2009). 'Industrial Policy in an Imperfect World'. Journal of Development Economics, 90: 85-93.
12. Imbs, J., R. Wacziarg (2003). 'Stages of Diversification'. American Economic Review, 93 (1): 63-86.
13. Johnson, S., Ostry, J., A., Subramanian, (2006) "Africa's Growth Prospects: Benchmarking the Constraints," IMF Working Paper, Washington.
14. Jones, F., B. Olken, (2005) "The Anatomy of Start-Stop Growth," NBER Working Paper No. 11528, Cambridge, MA.
15. Krugman, P., Obstfeld, M., (1991) "International Economics Theory and Policy", Pearson Addison Wesley.
16. Lal, S., (1994) "Industrial Policy: The Role of Government in Promoting Industrial and Technological Development", UNCTAD Review, p. 65.
17. Lin, J. and Ha-Joon Chang (2009) Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang, Development Policy Review 27 (5), 2009.
18. Lin, J., Monga, C., (2010) Growth Identification and Facilitation, The World Bank Policy Research Working Paper 5313, p. 17-18.
19. McKinsey Global Institute (2010) How to Compete and Grow – A Sector Guide to Policy, London.
20. Pack, H., and K. Saggi (2006). 'Is there a Case for Industrial Policy? A Critical Survey'. World Bank Research Observer, July.
21. Peres, W., A., Primi (2009) Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience, CEPAL, Santiago de Chile.
22. Rodrik, D. (2004), Industrial Policy for the Twenty-First Century, CEPR Discussion Paper No 4767.
23. Rodrik, D. (2006) Industrial Development: Stylized Facts and Policies, Harvard University.
24. Rodrik, D., (2007) Normalizing Industrial Policy, Harvard University.
25. Rodrik, D., (2010) The Return of Industrial Policy, Project Syndicate, www.project-syndicate.org
26. Stiglitz, J., (2005), Development Policies in a World of Globalization. In: Gallagher K., (ed.), Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions, L.
27. Torok, A., (2007), Industrial Policy in the New Member Countries of the European Union' A Survey of Patterns and Initiatives Since 1990, J Ind Compet Trade (2007) 7:255–271.
28. The World Bank (1993). The East Asian Miracle. Washington, DC: The World Bank.
29. UNCTAD (2003, 2006) Trade and Development Report'03, '06.
30. UNCTAD (2011) World Investment Report 2011.
31. Weiss, J., (2011) Industrial Policy in the Twenty-First Century: Challenges for the Future, UNI-WIDER.