

# ИНДУСТРИАЛНА ПОЛИТИКА ЗА 21-ВИ ВЕК

Път към включващ растеж

# Съдържание

1.	<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b>	2
2.	<b>КАКВО Е ИНДУСТРИАЛНА ПОЛИТИКА И КАКВИ СА НЕЙНИТЕ ЦЕЛИ?</b>	4
3.	<b>ИКОНОМИЧЕСКИ ДИСКУСИИ ЗА ИНДУСТРИАЛНАТА ПОЛИТИКА</b>	6
4.	<b>ИНДУСТРИАЛНА ПОЛИТИКА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И БЪЛГАРИЯ</b>	9
5.	<b>БЪЛГАРИЯ И ИНДУСТРИАЛНАТА ПОЛИТИКА</b>	11
6.	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	16
	Литература.....	18

## 1

## ВЪВЕДЕНИЕ

**Атанас Пеканов**

*Този доклад има за цел да обобщи текущите дебати по отношение на завръщането на индустриалната политика като основна част от икономическата политика на развитите страни, да засили дискусиата по темата в България и да даде ясни предложения от прогресивна гледна точка как българските институции и правителство да отговорят най-ефективно на сериозната промяна в консенсуса по темата за ролята на индустриалната политика в 21-ви век.*

Индустриалната политика се завръща на преден план като ключова тема и приоритет за правителствата в редица развити страни след като дълги години беше отричана като вредна намеса в пазарните процеси. На нея беше даден особено сериозен тласък с приетия в САЩ пакет Inflation Reduction Act (IRA) (Закон за овладяване на инфлацията) и предложения отговор от страна на Европейския съюз - пакета Green Deal Industrial Plan (План за промишлеността в контекста на Зеления пакт), както и чрез мерки на държавно ниво във водещите развити икономики. Какво обаче означава индустриална политика? Не съществува ясен консенсус относно това какво представлява индустриалната политика, дали е полезна и кои страни я практикуват активно и кои не. Този доклад цели да поясни дефинициите на понятието и да обобщи защо то отново стана толкова популярно, като същевременно зададе тон за една прогресивна дискусия в България относно такива видове мерки и как те могат да бъдат полезни за икономическото развитие на страната.

Индустриалната политика най-общо се отнася до набор от целенасочени действия, предприети от държавата и институциите, за да подпомогнат икономическия растеж и да повлияят на структурата на икономиката. Тя обхваща широк спектър от политически инструменти и мерки, насочени към насърчаване на развитието на конкретни сектори или отрасли или по-обширното,

общо повишаване на конкурентоспособността и стимулиране на индустриалната трансформация на дадена страна. Като една от основните цели на икономическата политика може да се посочи например създаването на по-висок продуктивен потенциал за икономиката (Andreoni & Chang, 2020). За развиващите се икономики, но и не само, индустриалната политика съответно цели да подпомага и развива секторите на производството, но и обслужващите го услуги, ако те са с висока добавена стойност. Секторът на производството особено често включва дейности, които могат да имат особена нужда от разрастване и голям мащаб, от ефективни намеси за по-добра техническа подготовка на персонала, за изграждане на инфраструктура и гарантиране на висока ниво на развойна дейност – все дейности, които често частният сектор не постига в задоволително отношение и които налагат държавна интервенция.

Тази държавна интервенция е необходима, тъй като помага на производителността на цялата икономика – не само на производствения сектор, но и директно или индиректно на всички останали. В този смисъл индустриалната политика, упражнявана чрез икономическото управление на дадена страна, се превръща в стратегически инструмент за развитието на страната и представлява проактивен и целенасочен подход, който се стреми ключовите сектори и индустрии да допринасят по-силно за по-висока добавена стойност, нарастване на доходите и стандарта на живот. Това е особено важно в сектори като енергетика и високи технологии, където развитите страни вече са се фокусирали върху привличането на производства и изграждането на индустриална база обратно на собствената си територия. Това е ключова възможност за реиндустриализация в Европа, и особено в Източна Европа и трябва да бъде заложена като основна цел за всяко българско правителство.

Първата част на този доклад обобщава икономическите дискусии по темата и защо в последните

три десетилетия употребата на индустриална политика като държавна политика беше по-скоро отречена и игнорирана като възможност, както и причините това да се промени в последните няколко години. Анализираме концепцията за индустриална политика, като изследваме нейната цел, подходи и аргументи, свързани с прилагането ѝ. Втората част разглежда досегашния отговор на някои от водещите икономики и изследва политическата дискусия в Европа по отношение на създаването на Европейски суверенен фонд и как

той би осигурил допълнителни и важни финанси особено за страните от Източна Европа. В последната част се отправят конкретни препоръки за действие от страна на българските институции и българското правителство по линия на новата индустриална политика и как тя да бъде ефективно прилагана и за България. Настоящият преглед на политиката има за цел да обясни индустриалната политика, като хвърли светлина върху нейната цел, механизми и потенциалните ползи, които тя носи за гражданите.

## 2

## КАКВО Е ИНДУСТРИАЛНА ПОЛИТИКА И КАКВИ СА НЕЙНИТЕ ЦЕЛИ?

По своята същност индустриалната политика е съвкупност от целенасочени действия и интервенции, предприемани от правителствата и институциите под формата на целенасочена стратегия за промяна на структурата и резултатите на индустриалния сектор (WIIW 2023). Противно на подхода на минимална държавна намеса (*laissez-faire*), индустриалната политика възприема идеята, че целенасочените интервенции могат да насочат икономическото развитие към по-желани резултати.

Индустриална политика на държавата обикновено има за цел да се справи с пазарните провали или някои видове несъвършенства на пазара, които възпрепятстват ефективното функциониране на икономиката и подкопават дългосрочните икономически цели. Макар че конкретните подходи могат да се различават в отделните държави и периоди, типичните цели на индустриалната политика обикновено се фокусират върху индустриално развитие и насърчаване на иновациите като ключова цел. Индустриалната политика насърчава внедряването на нови технологии, като създава динамична среда, която повишава производителността и конкурентоспособността в световен мащаб. Това стимулира растежа и модернизацията на стратегическите отрасли, особено на тези с висок потенциал за устойчиво икономическо разрастване, иновации и повишаване на производителността. Най-често това трябва да доведе и до икономическа диверсификация и насърчаване на износа. Промислената политика се стреми да диверсифицира икономиката чрез насърчаване на широк спектър от отрасли. По този начин се намалява зависимостта от един-единствен сектор, което прави икономиката по-устойчива на външни сътресения. Цели се насърчаване на промишлените отрасли да се съсредоточат върху производството на стоки и услуги за експортните пазари, като по този начин допринасят за общата конкурентоспособност на икономиката и подобряват търговския баланс. В допълнение на това, насърчаването на трансфера на технологии, улесняването на научноизсле-

дователската и развойната дейност и насърчаването на иновациите в целевите отрасли, трябва да разширят продуктивния потенциал на икономиката и да я поставят в нова писта. По този начин се осигурява дългосрочна конкурентоспособност и развитие на сектори, основани на знанието.

Индустриалната политика стимулира иновациите, което води до създаването на нови и усъвършенствани продукти и услуги, които подобряват качеството на живот на гражданите. Обикновено това е свързано и с експлицитната цел за създаване на повече и по-добра заетост. Чрез насърчаване на растежа на промишлените отрасли индустриалната политика се стреми да създаде възможности за заетост на гражданите, да подобри условията на пазара на труда и да улесни прехода към по-висококвалифицирани и по-добре платени работни места. Това е от решаващо значение за намаляване на безработицата и повишаване на общото благосъстояние на работната сила, но и най-вече за повече добри работни места с по-високи заплати и съответно по-добър стандарт на живот (Rodrik 2022). През последните години, в крайъгълен камък на прогресивната индустриална политика се превърна осигуряването на широко споделяне на ползите от икономическото развитие и така наречените от Дани Родрик „добри работни места“ (*good jobs*) - такива, които включват достойно заплащане и социални придобивки, като в крайна сметка допринасят и за намаляване на социално-икономическите неравенства.

Правителствата използват редица подходи за осъществяване на индустриалната политика, които най-общо могат да бъдат категоризирани в две основни направления: хоризонтални и секторни политики. Хоризонталните политики не са насочени към конкретни сектори, а към създаване на благоприятна бизнес среда в цялата икономика. Инструментите на хоризонталните политики включват мерки за макроикономическа стабилност, развитие на инфраструктурата, програми за образование и обучение, подкрепа

за научноизследователска и развойна дейност и регулаторни реформи. В България в последните две десетилетия се използват основно хоризонтални политики за стимулиране привличането на инвестиции, без ясен фокус върху отделни сектори или нормативни цели. Специфичните секторни политики пък се фокусират към конкретни отрасли или сектори, считани за ключови за икономическото развитие. Правителствата могат да предоставят различни форми на подкрепа, включително финансови стимули, субсидии, инфраструктурни инвестиции, търговска защита и мерки за обществени поръчки. Повечето от приетите мерки от развитите страни през последните три години бяха по-често секторно насочени и ясно таргетирани.

Инструментите на индустриалната политика най-общо казано са:

- Инвестиционни стимули: Правителствата често предоставят финансови стимули за привличане на инвестиции в определени отрасли. Тези стимули могат да включват данъчни облекчения, субсидии или безвъзмездни средства за стимулиране на растежа.
- Подкрепа за научноизследователска и развойна дейност: Насърчаването на иновациите чрез подкрепа за дейностите по научноизследователска дейност е може би най-често срещаният механизъм. Това може да включва финансиране на научноизследователски инициативи, сътрудничество между промишлеността и академичните среди, както и развитие на технологични центрове.
- Развитие на инфраструктурата: Надеждната инфраструктура е от решаващо значение за индустриалния растеж. Индустриалната политика може да включва стратегически инвестиции в транспортна, енергийна и комуникационна инфраструктура.
- Развитие на уменията: Квалифицираната работна сила е също толкова важна за успеха на промишлеността. Индустриалната политика често включва инициативи за повишаване на уменията на работната сила чрез програми за образование и обучение.
- Създаването на „национални шампиони“ често е отделна и експлицитна (макар и силно дискусийна) цел на стратегията за индустриална политика. Редица развити икономики са насърчавали определени фирми или отрасли като национални шампиони - като например полупроводниците в провинция Тайван, производството на соларни панели в Китай, възобновяемата енергия като цяло в Германия и аерокосмическата промишленост във Франция. Този подход има за цел създаването на глобално конкурентоспособни компании, гарантирайки икономически растеж и сигурност. Въпреки че воденето на индустриална политика за създаване на национални шампиони е било успешно в някои случаи, то продължава да бъде обект на дебати. Често притеснение на икономистите е, че изборът на печеливши и губещи може да доведе до изкривявания на пазара и неефективно разпределение на ресурсите, както дискутираме в следващата част. Въпреки това дискусията за изграждане на „национални шампиони“ продължава да бъде много активна, особено в някои страни от ЕС. Тя се базира на нуждата от гарантиране на националната сигурност чрез насърчаване на собствено производство в ключови отрасли, както и заради директните ползи от такива национални шампиони, които обикновено създават огромна заетост и доходи за отделни региони и общности в страната.

## 3

## ИКОНОМИЧЕСКИ ДИСКУСИИ ЗА ИНДУСТРИАЛНАТА ПОЛИТИКА

През последните години дебатът сред икономистите доведе до преоценка на индустриалната политика, която вече не стъпва само върху традиционните гледни точки, базиращи се на опростени, често теоретични модели. Новата перспектива за индустриална политика се ръководи много повече от модерни емпирични методи, документиране на историческите сведения в по-голям детайл и на по-нюансирано разбиране за успехите и провалите на тези интервенции. Всичко това промени дискусията за ефективността на индустриалната политика в световен мащаб и изведе на преден план редица от аргументите в нейна полза. Днес класическият либерален поглед, според който има сериозни и твърди аргументи срещу индустриалната политика, започна да изглежда все по-остарял<sup>1</sup>. Нобеловият лауреат Гари Бекер например твърди преди години, че най-добрата форма на индустриална политика на държавата е тя въобще да няма такава. По-актуалните академични изследвания вече се отклоняват от подобен песимизъм и идеологическите пристрастия срещу държавната намеса и възприемат по-балансиран и основани на доказателства оценки. Тази промяна подобрява разбирането ни за индустриалната политика и поставя под въпрос отхвърлянето ѝ в миналото.

Въпреки че мерки от обхвата на индустриалната политика са използвани много често от правителствата в близката и далечна история, много от аргументите против тях продължават да бъдат популярни. Най-честата критика срещу тези видове държавни намеси се базира на идеята, че дори да има пазарни провали, то не е сигурно, че правителствените намеси няма да създадат дори по-голяма неефективност в икономиката, чрез различни видове неправомерно разпределение на ресурсите, най-вече на капитала. Това може да се случи когато прекалената държавна намеса пречи на пазарния

и ценови механизъм, пречи на предприемаческата дейност и създава потенциал за корупция и политически фаворитизъм или лоббиране. Всичко това обаче противоречи на детайлните доказателства, че редица от водещите развити държави днес, в периода си на забогатяване са използвали много от тези инструменти в периода си на натрупване на капитал – като за такъв пример често е давана Великобритания по време на индустриалната революция (Chang 2022, Allen 2001).

Сериозен аргумент срещу индустриалната политика е, че тя включва избирането на победители – идентифицирането от страна на правителството на тези индустрии и сектори с най-голям потенциал за развитие или успех, което само по себе си предопределя крайния резултат. Под въпрос е действително дали правителствата, поради различни видове липса на информация и други фактори, могат по-добре от пазара да изберат къде точно е най-големият потенциал за бъдещо развитие на икономиката. Това води до притесненията на някои икономисти, че правителството ще избира основно губещи сектори на база на лоббирането в тяхна полза. Индустриалната политика бива критикувана и заради потенциално изкривяване на пазарните и ценови сигнали, по този начин разрушавайки конкурентния подбор на пазара. Критиците посочват, че протекционистките мерки, като субсидии и специални регулации за дадени индустрии, намаляват конкуренцията и ограничават избора на потребителите.

Тези теоретични критики обаче игнорират същността и доказателствата на някои епизоди от историята на индустриалната политика. Тя в крайна сметка често цели именно това – да трансформира структурата на икономическата активност на дадена икономика в преследване на специфични публични цели (Juhász, Lane & Rodrik 2023). Правителствата обикновено преследват дадена конкретна цел – повишаване на иновациите, производителността или пък икономическия растеж, а в по-нови времена и някаква конкретна норма-

<sup>1</sup> За основните аргументи за това преосмисляне виж Rodrik et. al 2023

тивна цел – мерки за справяне с климатичните промени, за повече работни места или за намаляване на регионалните неравенства. Начинът да бъдат постигнати тези цели е именно икономиката да премине през период на структурни промени, да има целенасочена подкрепа на дадени индустрии, но не задължително на всички. За такъв пример често е посочван Сингапур, чиято стратегия за структурна промяна на икономиката започва чрез целенасочена трансформация от леката към тежката промишленост, а след това през 90-те години пък се пренасочва към сектора на услугите – банкиране, застраховане и други, като начин за постигане на още по-висока добавена стойност и съответно покачване на доходите. Сингапур често бива даван като пример за успешна държавна стратегия за забогатяване, но обикновено при този пример биват забравяни именно важните уроци за индустриалната политика, които включват редица държавни интервенции, залагане на стандарти и регулации.

Една от причините за предишното негативно отношение към индустриалната политика е свързана с факта, че в миналото водещи икономисти често разчитаха на опростени показатели, пропускайки многостранните измерения на индустриалните политики (WIIW 2023). В последните изследвания обаче се прилагат по-сложни методологии за по-задълбочен анализ. Съвременните статистически техники заменят традиционните корелационни проучвания, предлагайки по-проникновени оценки. Прилагането на тези методи към различни случаи – от субсидии за новосъздадени или ключови индустрии или за отделни специални региони от страната – дава по-благоприятни резултати за индустриалната политика. Juhasz, Lane & Rodrik 2023 разглеждат в детайл основните аргументи използвани срещу употребата на индустриална политика и посредством редица модерни иконометрични и други техники дават една по-нюансирана оценка за индустриалната политика от преди доминиращата негативна такава. Особен фокус авторите поставят на опита на източноазиатските икономики, които често биват посочвани като най-добрия пример по отношение на бързото развитие на икономиката от относително ниско стартово равнище, комбинирано с ударно покачване на доходите и стандарта на живот. Разглеждайки по-широк спектър от мерки – не само субсидии, но и цялостния подход към управлението на индустриалното развитие, включително изграждането на силни институции и залагане на минимални стандарти, авторите достигат до по-позитивни заключения по отношение на целесъобразността на индустриалната политика.

Редица исторически доказателствата показват дългосрочни положителни ефекти върху иконо-

мическата активност и съответно работните места, както и за структурата на икономиката като цяло, от специфични видове интервенции, които могат да бъдат обобщени като индустриална политика. Такива са например изследванията за ефекта върху заетостта и работните места от различни видове индустриална политика във Великобритания и Италия (WIIW 2023). До подобни изводи водят и анализите за икономическо чудо в така наречените „източноазиатски тигри“, които поставят под въпрос ранните убеждения за неефективността на индустриалните политики. В случая на Китай и Южна Корея могат да се изведат ясни примери за успехи на добре насочени субсидии като начин да се превъзмогнат пазарните провали сред свързани сектори в икономиката, които впоследствие изграждат екосистемата в основата на текущото техническо предимство на тези страни. Впечатляващото икономическо развитие и бърза конвергенция на редица от останалите източноазиатски икономики обикновено е белязано от ключовата роля на държавата и държавните интервенции за гарантирането му. Това обикновено включва политики за вертикална интеграция на производството – подпомагане на различни етапи от производството, за да може почти цялостен продукт да бъде произведен в рамките на страната. В противен случай съществува риск, че единствено дейностите с ниска добавена стойност ще бъдат развити в по-слабо развити страни, а тези с висока ще останат в най-развитите икономики. В азиатския случай често това включва и спорната политика на насърчаване на местните предприятия-шампиони чрез защитата им в началото на тяхното развитие и чрез различни видове спомагателни регулации или данъчни облекчения, улеснен достъп до финансиране, както и фокус върху изграждане на инфраструктура за тях (Page, 1994).

Juhasz & Steinwender (2023) разглеждат в детайл редица от тези исторически примери и дава балансиран прочит на техните ефекти. В историческо отношение примерите за индустриална политика обхващат различни случаи, в които държавата с целенасочени мерки се е опитвала да повиши производителността – чрез подобряване на материалната база и технологиите, чрез по-ниски мита за внос на машини и технологии, чрез изграждане на инфраструктура, чрез защита на патентите, чрез създаването на технически университети и училища, чрез улесняване на привличането на чуждестранни инвеститори и инженери, чрез осигуряването на допълнително финансиране за отделни сектори. Други основни исторически примери включват целеви мерки за трудовата сила – въвеждането на задължителни степени на обучение, възможности за техническо обучение, мерки за интегриране на всички групи от населението в трудовата сила, но и регулацията



на работното време с цел по-висока ефективност. Що се отнася до вътрешния пазар, са използвани политики за насърчаване на вътрешната конкуренция - антитръстови закони, но и спонсорирани от държавата картели и монополи, които да се възползват от своя голям размер, за да постигат по-голяма ефективност. Същевременно са предприемани стъпки за интеграция на пазара чрез инфраструктурни мерки като изграждане на железници, телеграфна и общата инфраструктурна мрежа – което позволява по-голям мащаб за успешните фирми, както и първоначалната защита от чуждестранни компании чрез различни мита за внос. В по-широк план са използвани хоризонтални политики като субсидии за превози, експортни субсидии, двустранни търговски споразумения и защита на търговските марки. Пример за това как могат да действат такива политики е, че вътрешната инфраструктура подобрява пазарната интеграция, води до сближаване на цените, увеличава урбанизацията и води до увеличаване на мащаба на фирмите, което води и до увеличаване на дела на производството в икономиката. Това има важно въздействие върху иновациите,

тъй като именно тези големи фирми след това обикновено имат възможността да финансират допълнителна развойна дейност и иновации в съответните отрасли.

Макар да продължава да съществува сериозна критика на употребата на индустриална политика сред някои икономисти, посочените изследвания показват, че се събират все повече доказателства в нейна полза. Подобна литература предлага по-нюансирани оценки за уроците и последиците, както и тънкостите как и кога индустриалната политика реално е функционирала и кога се е проваляла, в зависимост от текущата икономическа структура на страната. По същество развиващата се перспектива за индустриалната политика, подкрепена от емпирични данни и нюансирано разбиране на теоретичните модели за държавните и пазарни провали, отклонява разказа от закостенелия скептицизъм, като открива възможности за по-информирани политически дискусии и по-решителни действия от страната на държавата и институциите – каквито виждаме в последните няколко години.

## 4

# ИНДУСТРИАЛНА ПОЛИТИКА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И БЪЛГАРИЯ

Глобалната икономика претърпя редица сътресения в последните няколко години – пандемията, съпровождащите я проблеми с доставките, геополитическата криза, доведоха до частична фрагментация в световната търговия. Геополитическите развития вещаят подобни сътресения и в бъдеще. В този смисъл, установеният до този момент ред, характеризиращ се с липса на търговски ограничения и наличие на отворен глобален модел на световната икономика, започва да претърпява частични изменения. Правилата, по които функционира международната търговия, започват да се изменят поради поредица интервенции и решения на водещите развити икономики в последните години. Отчасти това се дължи и на популярната критика към нерегулираните пазари и някои от техните последици.

В САЩ индустриалната политика вече не е тема табу. Подкрепата за така наречения закон за производство на полупроводници и насърчаване на науката в тази сфера (CHIPS Act) среща двупартийна подкрепа и цели да върне части от производството и развойната дейност за полупроводници обратно в САЩ. Донякъде това се дължи на геополитическите рискове – огромната част от най-модерните микрочипове се произвеждат в момента в Тайван, където има загриженост от евентуална допълнителна ескалация на конфликта с Китай.

Така Съединените щати се присъединиха към Китай в явната подкрепа на индустриалните политики. Китай е активен в този контекст, поне от времето на президента Си Дзинпин, когато беше възстановен по-активен държавен контрол върху икономиката, отклонявайки се от предишните политики на либерализация и отваряне към външните пазари. Инициативата „Made in China 2025“ (Произведено в Китай 2025) например включваше големи субсидии за специфични отрасли с фокус върху намаляването на външната зависимост от чужди доставчици в ключови технологии. Съединените щати реагираха на това с мерки за защита на производството на стомана и алуминий на аме-

риканска територия още по времето на администрацията на президента Тръмп, тогава водени от съображения за националната сигурност.

Тази политика обаче прие много по-конкретно изражение и по-сериозен размер с приемането на Inflation Reduction Act (Закон за овладяване на инфлацията) и CHIPS Act (Закон за субсидиране на производството на микрочипове) от администрацията на президента Джо Байдън. Чрез тях САЩ въведоха субсидии за производството на полупроводници и други ключови технологии, плюс различни ограничения, които правят невъзможно субсидирането на стоки, отчасти произведени извън Щатите – например правила за това кои електромобили подлежат на субсидия, с цел насърчаване на вътрешното производство. Администрацията на САЩ отпуска 39 милиарда долара от общата сума от 280 милиарда долара по CHIPS Act за подкрепа на развитието на производството на микрочипове на територията на САЩ. Същевременно бенефициентите на това финансиране имат ясни задължения както по отношение на опазване на търговската тайна и развойната си дейност – чрез десетгодишна забрана за разширяване на капацитетите за производство в Китай, както и социални цели – например за предоставяне на базови услуги като детски градини и други за своите служители в новооткритите си заводи. Тези политики са част от по-широкия подход на администрацията към индустриалната политика, който включва и 370 милиарда долара субсидии за зелена енергия в рамките на Inflation Reduction Act.

В тази посока се ориентира и Европейският съюз, който надгражда предишната си относително ограничена индустриална политика като отделя милиарди за гарантиране не само на зеления и дигитален преход, но и за специфични инвестиции в производство на микрочипове, батерии и климатична адаптация. Европейският съюз винаги е имал индустриални политики, а през 2020 г. обяви стратегия за повишаване на „отворената стратегическа автономия“ с преход към зелена и

цифрова икономика. В Европейския съюз, индустриалната политика най-общо казано е регулирана в Член 173 от Договора за функциониране на ЕС – като една от целите на Съюза е да развива индустриална конкурентноспособност, да насърчава структурните промени на икономиките на страните-членки, развитието на малки и средни предприятия и иновации чрез изследвания. Някои елементи на индустриалната политика съответно се регулират на ниво ЕС, за да не влизат в конфликт с целите на общия пазар, които ограничават различни видове дискриминационни действия от страните членки и гарантират равнопоставеност на предприятията. В този смисъл на общия пазар може да се гледа като на основа за индустриална политика – чрез гарантиране на конкуренция и равнопоставеност, но и чрез предоставянето на по-голям пазар и съответно по-голямо търсене на стоки и услуги чрез интеграцията и отворения характер на икономиките (Terzi et. al 2021). Индустриалната политика, практикувана в ЕС доскоро, беше най-вече от хоризонтален характер и не беше насочена към конкретни сектори или субекти, а имаше за цел да осигури цялостна подкрепа за подобряване на традиционните икономически условия - макроикономическа стабилност, човешки капитал, стабилна инфраструктура или благоприятна бизнес среда (Peneder, 2017). Затова и политиката на индустриално развитие на ЕС доскоро имаше широк обхват без конкретен избор на предпочитани сектори или технологии. Селективните интервенции по-скоро са рядкост в Европейския съюз и най-вече в източноевропейските страни-членки, които по време на своя преходен период към пазарна икономика относително стриктно се опитваха да следват така наречения Вашингтонски консенсус и да оставят пазарните процеси сами да определят ключовите сектори и печелившите предприятия в икономиката.

Още в годините след световната икономическа криза, ЕС и Европейската комисия започнаха да приемат по-активна роля в индустриалната политика и да преминават и към вертикални, секторни политики (Peneder, 2017). Това доведе до експлицитната Индустриална стратегия, публикувана през 2020 г., след което обновена през 2021 г. с двете основни нови цели – Европа да поеме основна роля в цифровата и зелена трансформация и в този преход към по-зелена и дигитална икономика да подпомага индустриалното си производство в тези две сфери (European Commission, 2021a). В тази нова среда, ЕС едновременно се опитва да запази отворения си и единен пазар, но

и да насърчава специфични еко-системи, технологии или сектори. Така през 2022 г. това доведе до повече гъвкавост и изключения при прилагането на правилата за държавна помощ в случаи на Проект от общ европейски интерес (Important Projects of Common European Interest – IPCEI). Проекти, одобрени като такива от Европейската комисия, вече могат да получават директно допълнително финансиране от страните-членки, без това да се превръща в непозволена държавна помощ и да се счита за несъвместимо с правилата на общия пазар. Такива проекти обикновено имат нужда от допълнителна подкрепа, защото биват оценени като ключови за развитието на индустриалното производство и икономическите перспективи пред ЕС и не биха получили нужното финансиране, ако бъдат оставени единствено на пазарните процеси.

Именно в такива случаи според влиятелната концепция на Мариана Мазукато (Mazzucatto 2013), държавата може да поеме „предприемаческа“ роля и активно да насърчава и води процесите в специфични сектори, в които крайният резултат се очаква да бъде по-голям за обществото и икономиката като цяло, отколкото за отделните предприятия. В такива случаи частният сектор не предоставя достатъчно капитал – или защото не е готов да поеме сериозния риск, свързан с такива проекти, или защото не е готов да поеме дългия период, докато развойните или други изследователски дейности доведат до успех на съответната технология или сектор. Държавата съответно поема ролята за намаляване на рисковете (de-risking) или на предоставянето на достатъчно „търпелив“ капитал (patient capital) (Mazzucatto 2013). Така Европейският съюз финансира специфични проекти в няколко сектора, които са открити като ключови – от икономическо, но и от геополитическо отношение. Такива са инвестициите във водородни технологии, соларни панели и други възобновяеми енергийни източници, батерии, полупроводници и други.

В последните три години зададената нормативна цел за постигане на зеления и дигиталния преход, комбинирана с геополитическите турбуленции, промениха идеята за нуждата от държавна намеса за гарантиране на икономически успех и индустриално развитие в тези избрани сектори. В този смисъл, на преден план излиза не въпросът дали да се прави индустриална политика, а как с и кои инструменти различните страни могат да постигнат своите цели без прекалено много да навредят на пазарните процеси (Rodrik, 2008).

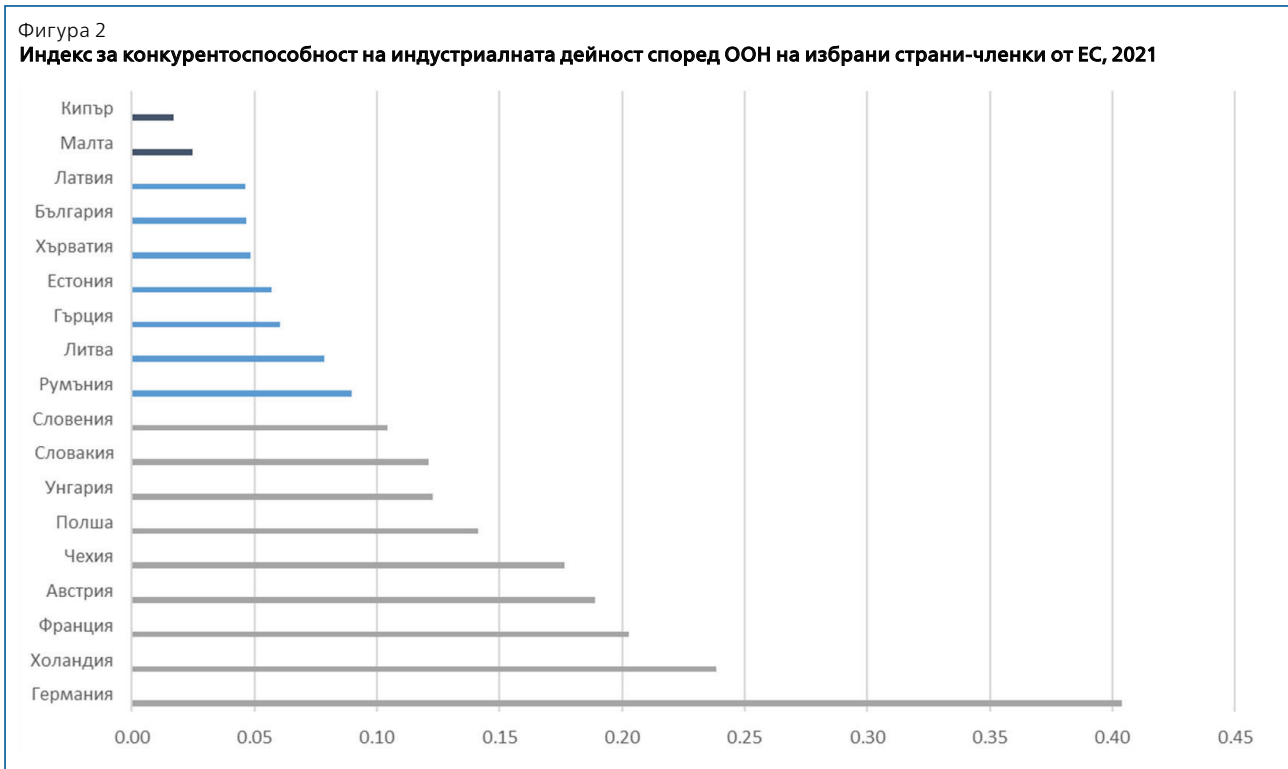
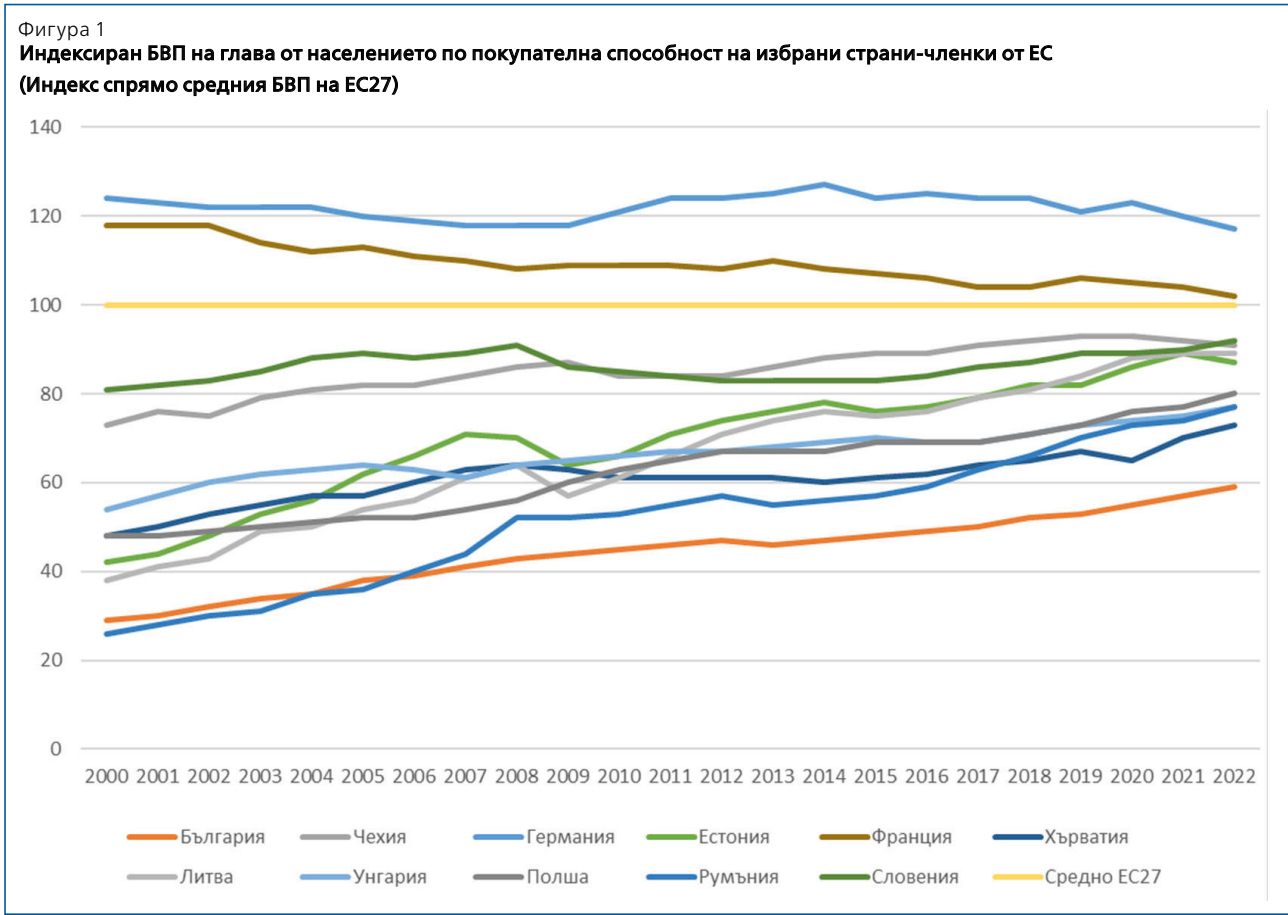
## 5

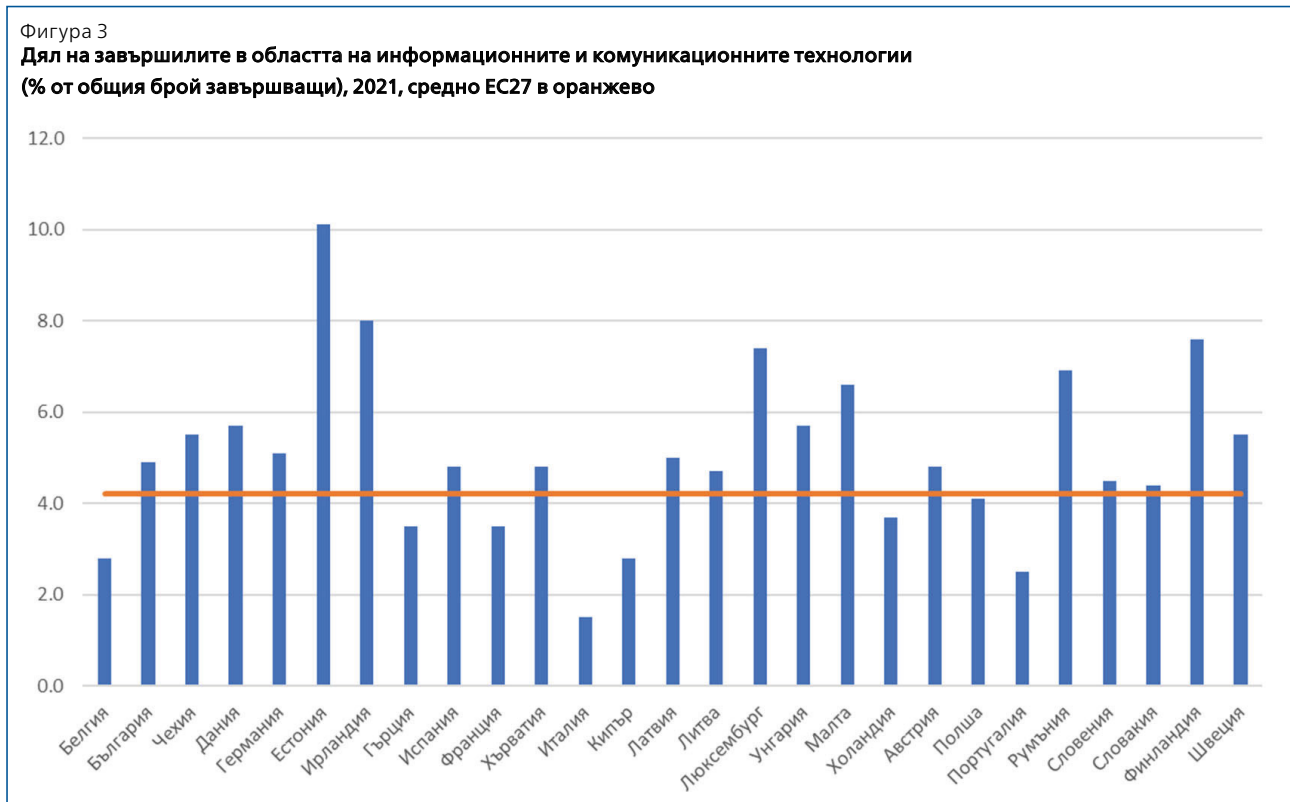
## БЪЛГАРИЯ И ИНДУСТРИАЛНАТА ПОЛИТИКА

В отделни страни в Източна Европа и особено в България, рисковете от деиндустриализацията и негативните последици от липсата на индустриално производство са добре познати от 90-те години – те са не само икономически, но и политически. Днес, когато в световен план се случва обратният процес – засилен апетит към връщане на индустриалните производства обратно, България трябва да положи всички усилия да заеме централно място в него. В този процес Източна Европа трябва да се стреми да поиска голяма част от завръщащите се производства да дойдат именно в региона. Прогресивната икономическа политика означава да се изгражда, да се строи - обрзаванието на бъдещето, инфраструктурата на бъдещето, енергийните системи на бъдещето, не като процес, който се случва някъде в глобалната икономика, а близо до нас, на нашата територия – така че да гарантираме производства и индустрии със стабилни, добре платени работни места.

Към момента България се представя незадоволително както по отношение както на икономическата си конвергенция към средноевропейския БВП, така и по отношение на производителността и конкурентоспособността си. Фигура 1 показва развитието на БВП на глава от населението по покупателна способност на избрани страни-членки на ЕС. Данните са индексирани спрямо средноевропейския БВП на глава от населението за всяка година (=100). Недостатъчно бързият темп на растеж става ясен не само при сравнението на разликата със средната стойност за ЕС, но и особено при сравнението с тенденциите с други по-

добни икономики от Източна Европа. Фигура 2 представя данни за конкурентоспособността на индустрията на България и избрани страни от ЕС. Индексът за конкурентоспособност на индустриалната дейност (CIP) на ООН оценява способността на страните да произвеждат и изнасят промишлени стоки конкурентоспособно. Конкурентоспособният индекс за индустриална дейност оценява страните въз основа на капацитета за производство и износ на промишлени стоки, технологичното развитие и световното въздействие на индустрията на дадена страна. Сред страните от ЕС, като изключим Кипър и Малта, които нямат сериозен дял на индустрията, България е предпоследна, след Латвия, което показва тревожна ситуация на индустриалния капацитет на страната. В същото време, като дял от БВП и от заетостта, обичайно производственият сектор в България е близко до средноевропейските стойности според данните на Евростат. Чисто количествено България също така произвежда годишно достатъчно специалисти, особено в сферата на високата добавена стойност – Фигура 3 показва дялът на завършилите в областта на информационните и комуникационните технологии като процент от всички завършващи през 2021 г. С 4,9% България е над средноевропейските стойности от 4,2%. Всичко това показва нуждата от задълбочаване на знанията, поставяне на по-високи стандарти и усъвършенстване за постигане на по-висока добавена стойност – която да осигури по-силен темп на растеж на БВП и съответно по-бърза конвергенция посредством по-силен индустриален и производствен сектор.





На база на тези данни могат да бъдат направени няколко препоръки и заключения. На първо място, България трябва да се възползва от възможностите, които новата индустриална политика задава за насърчаване на иновативните сектори, които могат да водят до засилена производствена база и по-висок растеж. Всичко това на първо място изисква икономически капитал – достатъчно финансиране и инвестиции, както и човешки капитал – надграждане на уменията и образованието в редица технически отрасли.

България продължава да заделя прекалено нисък бюджет за образование, както и за иновации и изследвания и това трябва да се промени. Същото важи и за по-активното и успешно участие в различните Европейски изследователски програми. България продължава да има относително ниско участие в проекти по програмата Хоризонт Европа, нито пък може да се похвали със сериозно участие в раздаваните от European Research Council Consolidator Grants (Консолидиращ грант на Европейският научноизследователски съвет) - най-престижния грант за наука, предоставян от Европейската комисия. Hufbauer & Jung (2021) оценяват, че в случая на САЩ, индустриалната политика е донесла най-много позитиви когато е била съсредоточена върху предоставянето на достатъчно финансиране за научноизследователска и развойна дейност. Ако България реши да продължи да следва индустриална политика с относително ограничен

обхват, то това е първата и най-важна посока, в която трябва да търсим развитие.

На второ място, успешната индустриална държава се фокусира върху изграждането на капацитет и силни институции, които да служат като основа за т.нар. според Мазукато предприемчива държава (entrepreneurial state). Само така те могат действително да идентифицират тенденциите в световната икономика и да разпознават ключови сектори и технологии. Това включва подобрене на качеството на местните институции и местната власт, които често стават ключови от логистично отношение за насърчаване и реализиране на структурни промени в регионите на страната, а могат да служат и като добър пример за останалите региони. Jovanovic et. al 2021 показват, че привличането на инвестиции в отделни страни в Източна Азия и Централна и Източна Европа не корелира толкова с предоставянето на различни видове парични и финансови стимули и ниски заплати, а повече с нивото на качество на транспортната и други инфраструктури, качеството на институциите и управлението и качеството на образованието на работната сила. В този смисъл, България трябва да спре да използва като основно конкурентно предимство аргумента за ниските заплати и данъци. Вместо това страната ни има нужда да надгражда върху текущия си потенциал, особено в сферите с дълга история и традиции, както и да прави решителни стъпки за подобряване на институциите си и управлението, включително местното.

Изграждането на успешна институционална среда за технологично и индустриално развитие изисква пълноценна екосистема и работа в тясна връзка между ключови министерства, академичния сектор, бизнес агенции и представители на частния сектор. Тази взаимовръзка трябва да се поддържа от редовни форуми и други формати за споделяне на идеи, особено с представители на най-иновативните сектори. В тези форуми трябва да се обсъждат и тестват различни модели и идеи за индустриално развитие на страната. Необходимо е и по-добро представителство на всички международни такива формати. България трябва активно да участва и да определя решенията по отношение на индустриалната политика на европейско ниво и да не допуска по-големите или по-богати държави да имат несъразмерно голяма роля при вземането на решенията, които съответно да не отразяват интересите на по-малките или настигащите икономики. Активна трябва да бъде и комуникацията между страните от Източна Европа, които имат по-различна традиция и икономическа база от старите страни-членки и трябва да използват някои от най-динамичните черти на своите икономики и други свои традиции като конкурентни предимства.

За осъществяване на постоянната връзка и задълбочените анализи на тенденциите в икономическото и индустриално развитие в световен мащаб би могъл да се създаде нов орган или да се използва вече съществуващ такъв, като Съвета за развитие или Съвета за икономически анализи към Министерския съвет. В следствие на реформите на фискалните правила от 2014 г., България е длъжна да създаде и Съвет по производителността (Productivity board), който да анализира и предлага решения за повишаване на производителността в страната, какъвто все още не е създаден. В Германия такава функция играе немският Съвет за икономически анализи (Deutsche Sachverständigenrat).

На трето място, страната трябва да надгражда вече утвърдени традиции и сектори, в които има история, но и да търси нови ниши за развитие. Един урок от развитието на източноевропейските икономики е нуждата от фокус не само върху текущо наличните предимства. Класическата теория на Дейвид Рикардо за конкурентното предимството е, че страните трябва да се развиват все повече в тези сфери, в които притежават предимства. Редица от примерите от Източна Азия обаче показват, че някои от тези страни допълнително са изградили и стратегия за развитието на сектори, в които не са били добре представени и които са били изключително амбициозни – така наречените „moonshots“ – сектори или технологии, които са извън текущо развитите, но в които

успехът би бил огромен и съответно би донесъл много сериозни ползи на страните, които успеят в него (Cherif and Hasanov, 2019).

Новата индустриална политика ще изисква и допълнително финансиране. Всички средства трябва да бъдат използвани от текущо наличните европейски програми, включително най-новите такива, които са част от инструмента NextGenerationEU (Следващо поколение ЕС). Но България трябва да се бори за допълнително финансиране за насърчаване на производства и технологичния сектор. Само разхлабването на правилата за държавни помощи няма да ни помогне да се преборим и да привлечем големите производства, тъй като по-богатите страни-членки могат да отделят несъразмерно по-голям ресурс. Затова и ЕС трябва да вземе решението за създаването на така наречения Европейския суверенен фонд, който да дойде с допълнителен ресурс за страните-членки, с които те да насърчават производства тук.

Европейската комисия предложи такъв Европейски суверенен фонд в началото на 2023 г., с който да се гарантира технологичната конкурентоспособност на ЕС в условията на геополитически рискове, но все още не са взети реални решения за създаването му. Това е инструмент, който ще има за цел да гарантира, че Европейският съюз ще остане начело в разработването и производството на стратегически технологии във времена на геополитически сътресения. В светлината на възродения интерес към индустриалната политика такъв фонд ще бъде водещ по отношение на финансирането на стратегически технологии и иновации в ЕС. Европейският фонд за суверенитет ще се използва предимно за финансиране на разработването и производството на критични технологии в ЕС.

За да разработи Стратегически фонд за промишлеността, ЕС следва да се основава на структурата на Механизма за възстановяване и устойчивост и инструмента Следващо поколение ЕС. NextGenerationEU промени съюза в положителна посока като засили присъствието му на капиталовите пазари, осигури общи заеми на ЕС на умерени цени и ангажира държавите членки с реформи и инвестиции. Въпреки това фокусът на Механизма за възстановяване и устойчивост е предимно върху екологичния и цифровия преход. Промяната се геополитическа обстановка налага трето ниво - осигуряване на финансиране и мерки на индустриалната политика за производство на стратегически технологии. Това ще действа като допълнение към американския Закон за намаляване на инфлацията, за да се гарантира, че производството на критични технологии - фотоволтаици, батерии, чипове, електрически превозни

средства и др., няма да бъде застрашено от геополитически сътресения и рискове, свързани с веригата за доставки. За да функционира правилно, този фонд ще се нуждае от строги структури за управление, които да гарантират ефективност, прозрачност и ясни условия за конкретни реформи за получаване на средствата.

В този процес трябва да се разглеждат и (пре)разпределителните ефекти на всички тези мерки. Преходът ще бъде успешен само ако е плавен и справедлив и бъде споделен като приоритет

от гражданите. Прекалено бързите и резки интервенции, особено ако хората не са успокоени и няма обществен консенсус, че ще получат подкрепата, че регионите им няма да бъдат изоставени, че ще има нови работни места с достойни заплати, няма да доведат до успех, а по-скоро до провал на тези инициативи. Допълнително финансиране съответно трябва да бъде отделено за програми за обучение, обучение през целия живот и директна подкрепа за доходите. Силната социална система само ще помогне новите производства да бъдат изградени по-бързо и лесно.



## 6

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Индустиалната политика - използването на инструменти като целеви субсидии, данъчни облекчения и регулации за промяна на икономическата структура и насърчаване на динамиката в стратегически важни сектори - е противна на доскорошната идея за доминация на пазара във взимането на стратегически решения по отношение на икономиката, според която колкото по-малко е държавната намеса в икономиката, толкова по-добре. Но тъй като „пазарните решения“ все повече се смятат за недостатъчни за осигуряване на широко споделяно благоденствие, индустиалната политика отново е на дневен ред в много страни.

Индустиалната политика е динамичен и целенасочен подход към икономическото развитие, воден от убеждението, че целенасочената държавна намеса може да оформи индустиалния пейзаж на страната към по-добро. Тя е инструмент на правителствата за формиране на индустиалното развитие, придобиването на технологии и създаването на работни места и играе значителна роля в много икономики. Като насърчава диверсификацията, иновациите и приобщаващия растеж, индустиалната политика се превръща в мощен инструмент за изграждане на по-устойчиво и проспериращо общество. Докато се ориентираме в сложността на глобалната икономика, добре разработената и прогресивна индустиална политика може да бъде водеща сила към по-справедливи икономически резултати за всички граждани.

Въпреки това дебатите около нейното прилагане продължават поради опасения, свързани с неуспехите на държавата в избора на печеливши сектори, в създаването на изкривявания на пазара и въпросите на политическата икономия. Ефективността на индустиалната политика зависи от способността на политиците да постигнат оптимален баланс между добре насочените интервенции и опазването на пазарните структури и пазарните сили, като по този начин осигурят благоденствие и устойчив икономически растеж.

За България без съмнение текущата налична индустиална политика, която е ограничена и хоризонтална, не е достатъчна. Като основни препоръки се открояват три ключови нужди. На първо място засилване на ролята на знанието и технологиите като част от държавната политика, за постигане на по-висока добавена стойност и по-висок икономически растеж на база на вече наличните кадри, традиции и потенциал. Най-общо казано това означава нуждата да внасяме знание от други страни, за да засилваме иновативния и технологичен потенциал на икономиката. На второ място, необходимо е изграждане на по-силна и устойчива институционална среда, която да прави възможен прехода към зелена и дигитална икономика, но най-вече да служи като гарант за стабилна нормативна уредба за индустрията като цяло, особено с основната цел да привлече все повече производства на ключови технологии на бъдещето – микрочипове, батерии, соларни панели и други. България все още трябва да идентифицира секторите, в които иска да се развива най-фокусирано. Не на последно място, всички тези мерки изискват допълнително финансиране. България трябва да има активна роля в европейския дебат по тази тема и да заяви, че всякакви отстъпления от текущия модел на отворен пазар и забрана на държавните субсидии, трябва да върви с ново общо финансиране на европейско ниво. То може да бъде подобно на финансирането по Механизма за възстановяване и устойчивост, който до момента нямаше за свой приоритет осигуряването на индустиалното развитие на Европа, но в бъдеще това може да се промени. Всякакви други развития, които биха позволили на по-богатите страни от ЕС да субсидират своите икономики, без това да е комбинирано с допълнително общи средства за по-бедните страни, е изключително рисково и вредно за България и трябва да бъде пресечено. То би било фатално и за единния пазар като цяло.

Във всички тези процеси държавата обаче трябва да разбира и анализира и (пре)разпределителните ефекти от тези промени. Ако промените не

вървят ръка за ръка с едно по-равномерно разпределение на ползите от икономическия растеж, ако не водят до откриване на работни места с добри доходи, те нямат да срещнат политическата подкрепа, от която имат нужда. Това ще рискува

България да изпусне шансовете на индустриалната политика, да пропусне възможността да постави икономиката си на една нова траектория и да е адекватна и суверенна в своето развитие в турбуленциите на 21-и век.

## ЛИТЕРАТУРА

- Andreoni, A. & Chang, H. J., (2016). Industrial policy and the future of manufacturing. *Economia e Politica Industriale*, 43(4), pp. 491–502.
- Chang, H. J. (2006). *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*. TWN.
- Chang, H. J., (2019). *The Role of the State*, in: Institute for New Economic Thinking, *Economics for People Lecture series*
- Cherif, R., & Hasanov, F. (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy. *International Monetary Fund*.
- Cingano, Federico and Palomba, Filippo and Pinotti, Paolo and Rettore, Enrico, *Making Subsidies Work: Rules vs. Discretion* (March 16, 2022). Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No. 1364, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4090693> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4090693>
- European Commission, (2021a). *Strategic Dependencies and Capacities, Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's Recovery*, SWD(2021) 352 final, Brussels, 5.5.2021.
- European Commission, (2021a)., *Criteria for the analysis of the compatibility with the internal market of State aid to promote the execution of important projects of common European interest*. Brussels, C(2021) 8481, November 2021.
- Juhász, R., & Steinwender, C. (2023). *Industrial Policy and the Great Divergence* (NBER Working Paper No. 31736, CEPR DP 18489, CESifo Working Paper No. 10675, CEPDP1949)
- Juhász, Réka & Nathan J. Lane & Dani Rodrik, 2023. „The New Economics of Industrial Policy,” NBER Working Papers 31538, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Pack, H., & Saggi, K. (2006). *The case for industrial policy: a critical survey* (Vol. 3839). World Bank Publications
- Page, J. (1994). *The East Asian miracle: four lessons for development policy*. NBER macroeconomics annual, 9, pp. 219–269.
- Peneder, M. (2017). *Competitiveness and industrial policy: from rationalities of failure towards the ability to evolve*. *Cambridge Journal of Economics*, 41(3), pp. 829–858
- Rodrik, D., (2008). *Normalizing industrial policy: the international bank for reconstruction and development* (pp. 1–36). Washington, DC: The World Bank
- Rodrik, D., (2014). *Green industrial policy*. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 30, Number 3, 2014, pp. 469–491.
- Rodrik, D., 2022, *An Industrial Policy for Good Jobs*, Policy Proposal, The Hamilton Project September 2022: Available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/09/20220928-THP-Proposal-Rodrik-GoodJobs.pdf>
- Terzi, A., Singh, A., & Sherwood, M. (2022). *Industrial Policy for the 21st Century Lessons from the Past* (No. 157). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- WIIW (Vienna Institute for International Economics) 2023, Alexandra Bykova, Rumen Dobrinsky, Richard Grieveson, Maciej J. Grodzicki, Doris Hanzl-Weiss, Gabor Hunya, Niko Korpar, Sebastian Leitner, Bernhard Moshhammer, Ondřej Sankot, Bernd Christoph Ströhm, Maryna Tverdostup and Zuzana Zavorská: *Industrial Policy for a New Growth Model: A Toolbox for EU-CEE Countries*, Research Report No. 469, July 2023
- Williamson, J. (1990). *The Washington consensus*. Washington, DC.

## ИЗДАТЕЛ

Фондация Фридрих Еберт  
Бюро България  
ул. Княз Борис I 97  
1000 София, България

Отговорен редактор: Жак Папаро  
© Дизайн корица: VBrand Visuals  
Предпечат: Про Креатив Студио

Използването с търговска цел на всички издадени от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации не е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.

Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат на авторите и не отразяват непременно позицията на Фондация Фридрих Еберт.

Всички текстове са достъпни онлайн  
[bulgaria.fes.de](http://bulgaria.fes.de)  
София, 2023 г.  
ISBN 978-619-7666-46-5