

Правителствата ще имат важна роля в реорганизирането на веригите на доставки

10 Октомври 2023 г.

Кристофор Павлов, Главен икономист на УниКредит Булбанк,

11-та Логистична бизнес конференция, Smart, Green and Sustainable Transport and Logistics в Sofia Event Center

Какво представлява индустриалната политика?

Индустриалната политика представлява набор от мерки на правителството, които имат за цел да подкрепят трансформацията на стратегически важни за икономиката сектори, както и на такива, които са от значение за националната сигурност.

Целите на индустриалната политика се свеждат до повишаване на продуктивността и динамизма, и по този начин подобряване на конкурентоспособността на определени от правителството сектори, чрез промени в тяхната структура.

Индустриалната политика включва широк набор от мерки. Това са прецизно насочени субсидии, данъчни стимули, обществени поръчки в подкрепа на производството, държавна собственост върху структуроопределящи компании, публични разходи за осигуряване на необходимата свързваща инфраструктура за проекти на частни компании, временно въвеждане на защитни тарифи, рестрикции за инвестиции от други държави и други търговски ограничения, публични разходи за изследвания и иновации, както и други промени в регулациите, включително такива имащи за цел увеличаване на конкуренцията, чрез въвеждане на антитръстово законодателство.

Важно предварително условие за успешното използване на индустриални политики е наличието на политическа воля от страна на правителството, както и адекватен административен капацитет у държавните органи, които ще я прилагат.

Индустриална политика е провеждана в много страни по света

Много страни в миналото са провеждали индустриална политика под една или друга форма и с различна степен на успех.

Много икономисти свързват бързото развитие на икономиките от източна Азия, включително Япония и Южна Корея, след края на втората световна война със осъществяването на индустриални политики в подкрепа на определени от правителството експортно ориентирани сектори. Китай и днес има насочвана от държавата икономика, въпреки някои пазарно ориентирани реформи, които бяха осъществени на практика през седемдесетте и осемдесетте години на миналия век.

В Европа индустриалната политика има дълга традиция. Такива мерки са прилагани още от самото начало на индустриалната революция в Англия преди повече от две столетия. В Германия индустриални политики са прилагани, както в индустрията така и в селското стопанство. И днес Френското правителство притежава дялове във важни структуроопределящи компании. Индустриална политика е провеждана и в САЩ, въпреки че се смята, че исторически САЩ в най-малка степен са подкрепяли провеждането на индустриални политики сред всички развити икономики.

Индустриална политика е провеждана и в редица страни от латинска Америка, като резултатите са смесени. В някои случаи те са довели до увеличаване на корупцията, неефективност, и увеличаване на натиска върху публичните финанси, поради зависимостта на компаниите от предоставяните от правителството субсидии.

Индустриалната политика е тема, по която няма съгласие сред икономистите

За поддръжниците на индустриалната политика правителствата имат както способността, така и задължението да структурират икономиката в съответствие с националните интереси, тъй като свободните пазари, когато са оставени сами на себе си, може да се провалят в изпълнението на тази важна задача.

Според някои икономисти индустриалните политики могат да способстват за поддържането на стабилни и добре платени работни места, нещо което не представлява приоритет за компаниите от частния сектор в техния процес на взимане на решения¹. Други икономисти са на мнение, че преместването на производства извън страната затруднява възможностите за увеличаване на иновациите, тъй като при преместването в други страни има загуби на производствен ноухау².

Поддръжниците на индустриалната политика също така твърдят, че правителството трябва да финансира разходите за изследвания и иновации, тъй като последните са източник на далече стигащи ползи за обществото, които надминават ползите от чисто търговското приложение на научни открития, в които бизнеса е избрал да инвестира.

Противниците на индустриалната политика обръщат внимание, че ако тези политики не се направят по правилния начин, може да доведат до задушаване на иновациите, значително влошаване на ефективността на компаниите, опасно нарастване на концентрацията на корпоративна власт и прарасването на публични средства³.

За критиците на индустриалната политика, тя неизбежно води до изкривяване работата на пазарите и възнаграждава компаниите не за качеството на произвежданите от тях продукти, а за техните умения да лобират пред органите на законодателната и изпълнителната власт⁴. В най-лошия сценарий, ако

¹ Cass, Oren, 2019, America Should Adopt an Industrial Policy, <https://manhattan.institute/article/america-should-adopt-an-industrial-policy>

² Pisano, Gary and Willy Shih, 2012, Producing Prosperity: Why America Needs a Manufacturing Renaissance

³ Hillman, Jennifer and Inu Manak, 2023, Rethinking International Rules on Subsidies, <https://www.cfr.org/report/rethinking-international-rules-subsidies>

⁴ Sirpurapu, Anshu and Noah Bernman, 2023, Is industrial policy making a comeback?, <https://www.cfr.org/background/industrial-policy-making-comeback>

индустриалната политика не се провежда по правилния начин, тя може да се окаже, че насърчава връзкарския, хищническо-олигархичен модел на капитализма.

Интересът към използването на индустриалната политика се завръща

Индустриалната политика се оказа в немилост през осемдесетте години на миналия век с превръщането на така наречения Вашингтонски консенсус в доминираща парадигма за начина на формулиране и провеждане на стопанска политика.

Напоследък обаче наблюдаваме завръщане на интереса към индустриалната политика както сред академичните среди, така и сред тези, които отговарят за формулирането и провеждането на стопанска политика. Това се дължи на няколко причини. Сред тях са надигането на Китай, уязвимостта на веригите на доставки, която пандемията от корона вирус изложи на показ, както и дефектите на досегашния модел на глобализация, който води до увеличаване на неравенствата в отделните страни и трудности да се адресират общи предизвикателства, пред които се изправя обществото, като климатичните промени, например.

Всичко това добре обобщават думите на американския сенатор, републиканец, Марко Рубио, „Пазарът винаги ще постигне най-ефективния резултат, но понякога най-ефективния резултат е в противоречие с общото благо“⁵.

ГРАФИКА 1: РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ ПО ЗАКОНА ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ИНФЛАЦИЯТА В САЩ
(в млрд. долари)



Източник: Committee for a Responsible Federal Budget, УниКредит Булбанк

⁵ Rubio, Marco, 2019, American Industrial Policy and the Rise of China, <https://www.rubio.senate.gov/wp-content/uploads/cache/files/5922cc54-2966-48a1-8e88-f7b51bbeca06/D0E7312935012E45F20C67A3450DDAFD.ndu-china-industrial-policy.pdf>

В ход е значителна промяна в мисленето на американските елити

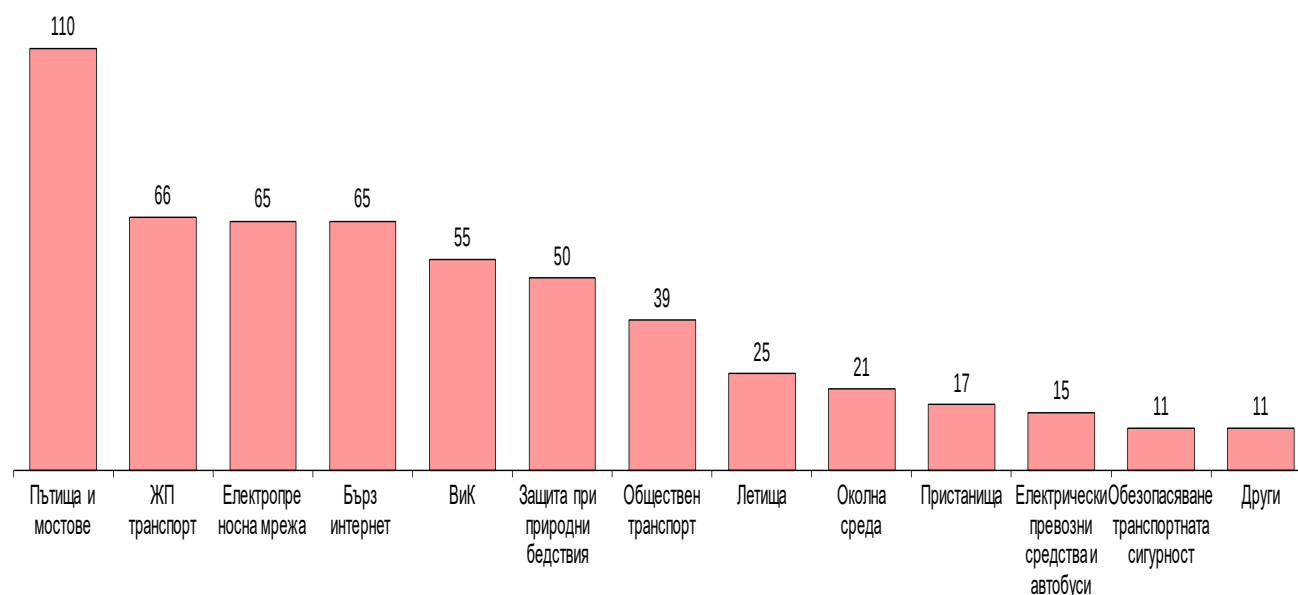
На този фон, президента Тръмп скъса с ортодоксалния подход, като наложи мита върху стотици милиарди долари внос от Китай и блокира опитите на Китай да придобие няколко важни високотехнологични американски компании.

Президента Байдън отиде още по-далеч. Със законодателни стъпки от Август 2022 г. бяха осигурени 280 млрд. долара (1.1% от БВП) държавна подкрепа за научни изследвания и производство на чипове, което убеди редица производители да се ангажират да изградят новите си мощности за производство на чипове в САЩ.

Със закона за намаляване на инфлацията бяха осигурени 485 млрд. долара (1.9% от БВП) подкрепа от публичния сектор за производство на чиста енергия, мерки срещу замърсяването на въздуха, данъчни кредити за електромобили и мерки за подобряване енергийна ефективност на сградите (Виж графика №1).

Със Закона за инфраструктурни инвестиции и заетост бяха предоставени нови повече от 550 млрд. долара (2.2% от БВП) подкрепа от правителството за пътища и мостове, железопътни и електропреносни мрежи, мерки за подобряване на обществения транспорт и защита при природни бедствия, които имат за цел подобряване на конкурентоспособността на американската икономика и връщането на работни места от производствения сектор обратно в САЩ (Виж графика №2).

ГРАФИКА 2: РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ ПО ЗАКОНА ЗА ИНФРАСТРУКТУРНИ ИНВЕСТИЦИИ И ЗАЕТОСТ В САЩ (в млрд. долари)



Източник: Източник: www.whitehouse.gov, УниКредит Булбанк

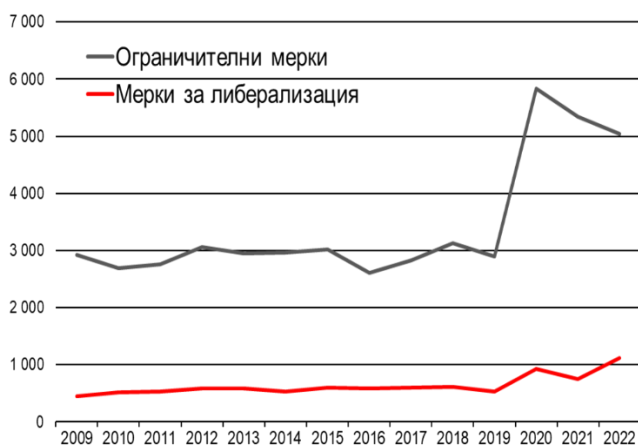
В същото време ограничителните мерки в световната търговия отбелязаха значително увеличение в периода след началото на пандемията от корона вирус, докато мерките имащи за цел по-нататъшна либерализация за външната търговия останаха на нивата наблюдавани преди пандемията (Виж графика №3).

Сред страните отбелязали най-голям ръст на наложените нови търговски ограничения на първо място са САЩ. Те са наложили 3922 търговски ограничения през периода 2019 – 2022 г., което е повече от два пъти повече от наложените 1628 на брой ограничения за четирите години предхождащи този период (Виж графика №4). Китай също са наложили много ограничения върху външната търговия, но броя на такива мерки е без голяма промяна в периода 2019 – 2022 г. в сравнение с предишния четири годишен период 2015 – 2018 г. (Виж графика №4).

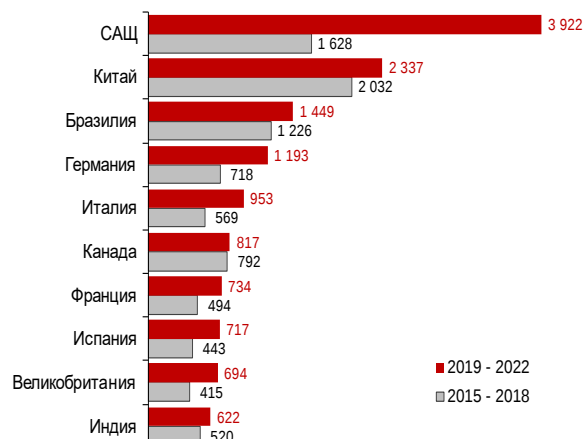
Търговските ограничения наложени през последните четири години след началото на пандемията от корона вирус са най-вече спрямо продуктите от желязо или стомана, моторни превозни средства, други метални изделия, фармацевтични продукти, зърнените храни и машините със специално предназначение (Виж графика №5).

Засега всичката тази лавина от индустриални политики наложени през последните няколко години от редица развити икономики и на първо място САЩ не са довели до някакъв значителен спад на световната търговия със стоки, като дял от световното индустриално производство (Виж графика №6). В същото време обаче е в ход значително увеличение на заявките за преместване на производства от Китай, към страни от източна Азия, Европа и, като че ли, най-вече към САЩ.

**ГРАФИКА 3: НАЛОЖЕНИ ОГРАНИЧИТЕЛНИ И
ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ МЕРКИ В СВЕТОВНАТА
ТЪРГОВИЯ (брой)**



**ГРАФИКА 4: ВОДЕЩИТЕ 10 СТРАНИ, КОИТО СА
НАЛОЖИЛИ НАЙ-МНОГО ТЪРГОВСКИ ОГРАНИЧЕНИЯ
(брой, общо за периода)**



Източник: Global trade alert., УниКредит Булбанк

Европа изостава спрямо САЩ при използването на индустриални политики

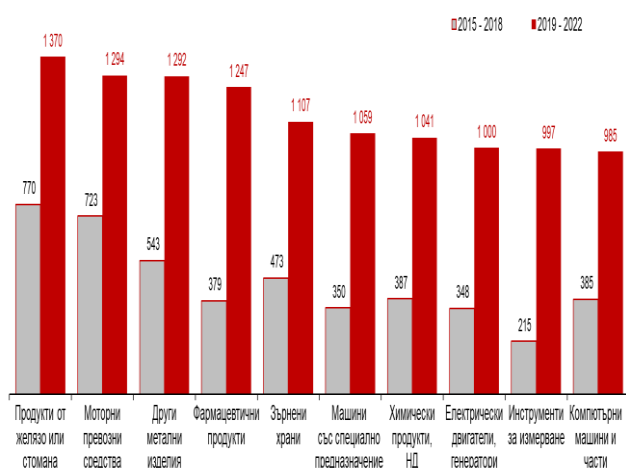
Частни промишлени компании от цял свят, които продават крайни продукти в Европа, купуват все повече заводи в Европа през тази година, тъй като искат да намалят зависимостта си от Китай и от други отдалечени локации, според анализ на консултантската компания Cushman & Wakefield⁶.

⁶ <https://www.investor.bg/a/534-novini/376234-vrashtaneto-na-proizvodstvoto-blizo-do-klientite-uvelichavata-seneto-na-zavodi-v-evropa>

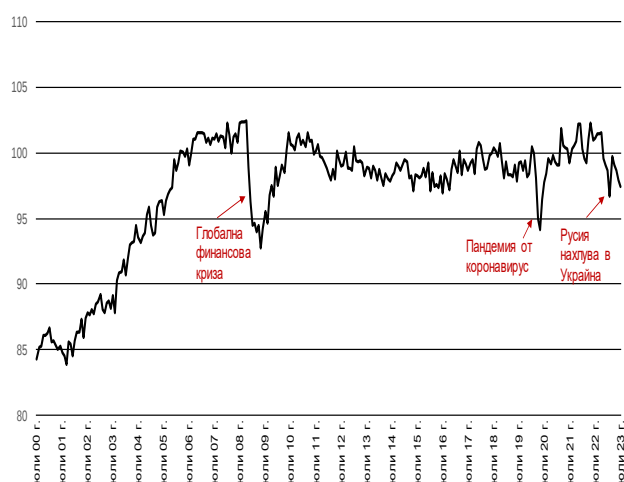
Като изключим обаче Плана “Следващо поколение на ЕС”, който има за цел да адресира предизвикателствата свързани с климатичните промени, Европа изостава в сравнение със САЩ в използването на индустриалната политика. Вероятно през следващите години повечето такива мерки ще бъдат предприети от националните правителства, тъй като трудно можем да си представим да се изгради бързо съгласие около някаква нова мащабна инициатива, която да се финансира с обща емисия дълг и да се координира от ЕК, по подобие на Плана Следващо поколение.

Това сочи, че САЩ и Китай изглеждат по-добре позиционирани от Европа да постигнат растеж и динамизъм на икономиката си през двадесет и първи век. За да навакса изоставането си, според Майкъл Спенс от Университета в Станфорд⁷, „Европа трябва да намери начин да федерализира най-важните инвестиции в обществени блага, които произвеждат споделени ползи.

ГРАФИКА 5: ВОДЕЩИТЕ 10 ПРОДУКТОВИ ГРУПИ, КОИТО СА ОБЕКТ НА НАЙ-МНОГО ТЪРГОВСКИ ОГРАНИЧЕНИЯ (брой, общо за периода)



ГРАФИКА 6: СВЕТОВНАТА ТЪРГОВИЯ СЪС СТОКИ КАТО ДЯЛ ОТ СВЕТОВНОТО ИНДУСТРИАЛНО ПРОИЗВОДСТВО (%)



Източник: Global trade alert, CPB World Trade Monitor,, УниКредит Булбанк

Посоката е ясна, все повече страни ще прибегват към използване на индустриалната политика, като инструмент за подобряване конкурентоспособността и сигурността на собствената си икономика, тъй като базираните изцяло на действието на пазара решения, все повече се разглеждат като недостатъчни, за да се осигури широко споделен просперитет⁸.

⁷ Spence, Michael, 2023, Europe in the Age of Industrial Policy, <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-industrial-policy-federal-investment-critical-sectors-high-tech-industries-by-michael-spence-2023-09?barrier=accesspaylog>

⁸ Strain Michael R , Dani Rodrik, Reka Juhasz, Nathan lane, Joseph E. Stiglitz, Micjael Spence, Mariana Mazzucato, 2023, Industrial Policy Is Back, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/industrial-policy-is-back?barrier=accesspaylog>

ДИСКЛЕЙМЪР

Настоящият документ е изготвен на базата на обществено достъпна информация от източници, които се считат за надеждни, но за пълнотата или точността на тази информация не носим отговорност. Всички оценки и мнения, включени в този документ представляват независима преценка на екип "Икономически проучвания" към момента на неговото публикуване. Ние си запазваме правото да променим изразеното в документа мнение по всяко време, без предварително уведомление, както и да не актуализираме тази информация или да я оттеглим, без предварително уведомление.

Този документ е изготвен само с информационна цел, не е предназначен и (i) не съставлява, както и не е част от предложение или покана за продажба, отправяне на предложение за закупуване или записване на финансови инструменти (ii) не представлява съвет за отправяне на предложение за закупуване или записване на финансови инструменти, или какъвто и да е съвет за вземане на инвестиционно решение. (iii) за реклама. Инвестиционните възможности, дискутирани в този доклад могат да се окажат неподходящи за някои инвеститори в зависимост от техните специфични инвестиционни цели и времеви хоризонт или в контекста на тяхното цялостно финансово състояние. Дискутираните инвестиции могат да се колебаят в цената или стойността. Инвеститорите могат да получат по – малко отколкото са инвестирали. Промените в обменните курсове могат да окажат неблагоприятен ефект върху стойността на инвестициите. Освен това, минало изпълнение не е непременно показател за бъдещи резултати. В частност, рисковете, свързани с инвестиции във финансови инструменти в процес на обсъждане, не са обяснени в тяхната цялост.

Съдържащата се в този документ информация се отнася за момента, към който е предоставена, и не може да замести получаването на индивидуален инвестиционен съвет. Инвеститорите трябва да вземат свое собствено решение относно това дали инвестициите, които се реферират в документа са подходящи, с оглед на съответните рискове, своята инвестиционна стратегия и своя правен, данъчен и финансов статус.

Тъй като настоящия документ не представлява пряка или косвена инвестиционна препоръка или инвестиционен съвет, нито целия документ, нито част от него може да се счита за основа или мотив или обосновка за сключване на договор или поемане на какъвто и да е ангажимент. Инвеститорите се призовават да се свържат със своя банков инвестиционен консултант за индивидуални обяснения и съвет.

УниКредит Булбанк и/или неговите директори, мениджъри и служители не носят каквато и да е отговорност към получателите на този документ и/или към трети лица за каквито и да е загуби, произхождащи от ползването на настоящия документ или неговото съдържание.

Този документ не е предназначен за конкретни частни инвеститори, и информацията, съдържаща се в него, не може да бъде разкривана, разпространявана, възпроизвеждана или публикувана по каквато и да е причина без предварителното съгласие на УниКредит Булбанк.