

## “НОВАТА ИКОНОМИКА”: МОДЕЛИ НА ПРАВИТЕЛСТВЕНА ПОЛИТИКА\*

Изяснена е ролята на стопанската политика в условията на “новата икономика”. Поддържа се схващането, че промените в стопанската политика имат траен характер, представляват закономерен резултат от действието на нови фактори на растежа в национален и глобален мащаб. Разкрита е приемствеността на новите модели на правителствена политика с философията на традиционната икономическа теория, проявяваща се в фундаменталните ѝ принципи и правила за осигуряване на макроикономическа стабилност, отвореност и конкуренция.

JEL: E61; E63; F02

Един от централните въпроси при изследване на “новата икономика”, чието формиране започна през 90-те години на миналия век в напреднали страни (САЩ, Австралия, Ирландия, Холандия и др.), е за ролята на стопанската политика, на моделите, прилагани от правителствата. Решаването на този проблем се свързва със създаването на подходяща икономическа среда за стимулиране на дългосрочния растеж при спазване на фундаменталните принципи и правила за осигуряване на макроикономическа стабилност, отваряне на националните стопанства и ефективно функциониране на конкуренцията. Но и в случаите, когато основите на такъв общ модел не се поставят под въпрос от отделни правителства, на практика са *налице национални разновидности или варианти*, в чиито рамки се осъществява икономическата политика. В този смисъл можем да говорим и за специфични модели на реализация на “новата икономика”.<sup>1</sup>

---

\* Статията представя резултати от индивидуалния изследователски проект “Политиката на икономическия растеж в развитите страни: теоретични основи и практика” – Икономически институт на БАН.

Авторът изказва благодарност за оказаното му съдействие на Калина Димитрова и Свилен Пачеджиев – икономисти в БНБ, на Дарина Колева – докторантка в УНСС, и на Калин Боянов – научно-технически сътрудник в Икономическия институт на БАН.

<sup>1</sup> В края на 2000 и началото на 2001 г. дотогавашното възходящо развитие на американската икономика беше прекъснато вследствие рязкото влошаване на стопанската конюнктура, което даде основание да се заговори за края на “новата икономика”. В специално издание на ОИСР обаче се отбелязва, че “това рязко колебание на икономическата активност не намалява важността от разбиране естеството и източниците на променящата се динамика на растежа, наблюдавана през 90-те години”. И по-нататък са приведени съответни аргументи в подкрепа на формулираната теза: “Поне настоящият доклад не се занимава с цикличните подеми и спадове. Той цели да проучи и разкрие степента, в която една значителна, дългосрочна промяна влияе на фундаменталните опори (underpinnings) на растежа. В действителност, ясно е, че са в ход технологични и организационни процеси, чиито граници и крайни последици е малко вероятно да бъдат достигнати в близко време. Тези базисни резултати остават незасегнати от

Мерките, осъществявани от националните правителства, се основават на идейно-концептуални съставки и ориентири (визии за развитие) и включват елементи, които са по-непосредствено насочени към конкретно решаване на задачите на икономическата политика.

Първите три части на статията са посветени на някои аспекти на стопанското развитие на САЩ. Разгледано е съдържанието на "новата икономическа философия" на администрацията на Бил Клинтън, както и главните насоки на нейната политика на дългосрочен растеж и на макроикономическа стабилност. По-нататък е проследено и оценено въздействието на промените в иновационния процес върху прехода към тип на "динамична (Шумпетерова) конкуренция", съответно последиците за модела на антитръстовата политика в САЩ. В последната част е представено съдържанието на два проекта на международни икономически организации (ОИСР и АТИС<sup>2</sup>) и вижданията им за ролята на стопанската политика на страните-членки на тези организации.

### **Към "нова икономическа философия"**

През втората половина на 90-те години администрацията на Бил Клинтън разработва "икономическа философия", предназначена за новото столетие, чиято роля се свързва с осъществяването на политики в областта на стопанския растеж и производителността в САЩ в рамките на "новата икономика".<sup>3</sup> Нейни архитекти са съветниците на президента (Джанът Йелън, Мартин Бейли, Джефри Франкъл и др.). Те тръгват от схващането за водещата роля на пазара и конкуренцията като двигатели на технологичния прогрес и иновационната активност в напредналите стопанства. Във връзка с това стигат до извода, че правителството трябва да изпълнява ограничени функции в икономиката, но с важно значение: "В рамките на една икономика, основана на пазара, правителството изпълнява ограничена, но все още критична роля."<sup>4</sup> По такъв начин разбиранята им в това отношение се различават от "либералната риторика", използвана от предишните две републикански администрации, особено при Рейгъновото управление.

---

сегашния спад" (Science, Technology and Industry Outlook. Drivers of Growth: Information Technology, Innovation and Entrepreneurship. Special Edition, OECD, Paris, 2001, p. 18).

<sup>2</sup> Азиатско-тихоокеанско икономическо сътрудничество. Проектът е реализиран от Австралия, Канада, Япония, Тайван и САЩ.

<sup>3</sup> "Формирането и практическото прилагане на една икономическа философия за XXI" се преценява като "най-трайния принос на администрацията". Във връзка с това се посочва също, че въвеждането на политики, които са били вдъхновени от същата философия, "е допринесло за смекчаването или отстраняването на нежелани тенденции в икономиката, наблюдавани през 80-те и началото на 90-те години" (Economic Report of the President. Washington, D. C., 1997, p. 18).

<sup>4</sup> Пак там.

По същество е разработена концепция за икономическата политика на страната, която е опит за "синтезиране и надминаване ... на две полярни виждания за света". Едната визия съответства на модела на класическия капитализъм от XIX век с фетишизиране възможностите на индивидите и пазарите и с допускане за автоматично постигане на хармония между частния и обществения интерес в духа на "невидимата ръка" на Адам Смит.

Другото виждане силно преувеличава недостатъците на пазарния механизъм, подчертавайки деструктивното действие на монополите и външните ефекти, и затова от нея произтича неверие в потенциала на пазарите. Логичният извод е, че правителството е силата, която чрез активна намеса в икономиката е способна да възстановява и поддържа жизнеспособността на капиталистическата система.

Специфичен момент в новата икономическа концепция е, че макар и да не се оспорва централното място на индивидите в икономиката и обществото, същевременно се подчертава фактът, че "индивидите живеят и извличат сила от общностите".<sup>5</sup> По-нататък е взета под внимание неспособността някои хора да се адаптират към променящите се условия и произтичащата от това потребност от подпомагане от държавата. Предвид обстоятелството обаче, че правителството трябва да изпълнява ограничени функции, тежестта е поставена върху насърчаване възможностите на индивидите, а не върху зависимостта им от него.

"Новата икономическа философия" се ръководи от разбирането, че правителството трябва да се съобразява и със силните, и със слабите страни на пазарите, както и на собствената си дейност. "Правителството трябва да отчита както ефективността на пазара, така и неговите несъвършенства. То понякога е в състояние да подобри функционирането на пазарите, но рядко може да ги замени. За дейността на правителството са характерни и силни страни и ограничения." И по-нататък: "Ние се нуждаем от разбиране на тези ограничения и където е възможно, да работим за подобряване функционирането на правителството. Правителството не може да игнорира ролята на пазарните сили в собствените си програми: то трябва да се възползва от силата на стимулите за постигане на целите си."<sup>6</sup>

Противниците на "новата икономическа философия" са извели на преден план въпроса кой е по-ефективно действащият механизъм - "правителството или пазарът". От гледна точка на защитниците ѝ така се предлага "фалшива дилема". За тях това не е правилната постановка. "Въпросът обаче рядко се състои в това дали правителството трябва да

---

<sup>5</sup> Economic Report of the President..., 1997, p. 19.

<sup>6</sup> Пак там.

замества пазара, а по-скоро дали може полезно да го допълва."<sup>7</sup> Втората алтернатива се е утвърдила в стопанската практика поради несъвършения характер на конкуренцията, непълнотите на информацията и отсъствието на пазари.

Като реален проблем пред правителството се дефинира неговата намеса "в онези сфери, в които пазарите не функционират, в които индивидуалната отговорност е недостатъчна за производството на желаните резултати и в които колективната дейност чрез правителството е най-ефективното лекарство".<sup>8</sup> Във връзка с това е посочено, че ако частният сектор не е обект на въздействие от правителството, той може да произвежда недостатъчни количества от някои блага - например фундаментални научни изследвания, и прекомерни количества от други - замърсяване на околната среда и токсични отпадъци.

"Новата икономическа философия" предлага и осмисляне на процесите в световното стопанство. По аналогия с подхода, приложен към националната икономика, и тук е направен опит за преодоляване на съществуващите две полярно противоположни виждания. От гледна точка на първата визия световното стопанство се разглежда като поле, "в което страните си взаимодействат атомистично в недиференциран свят на свободна търговия навън и свободни пазари в страната".<sup>9</sup> При такава постановка решаването на проблемите в международен план се разбира чисто и просто в отваряне на пазарите.

Другата визия се основава на философията на меркантилизма от XVIII век, гарнирана с фразеология от студената война. Международните икономически отношения се разглеждат като област, в която се сблъскват интересите на страните, които взаимно се изключват. Ползите, реализирани от едни държави, се оценяват неизбежно като загуби за други.

Клинтъновата администрация се е опитала да намери модел на "трети път", който да преодолее крайностите на изложените вече от нас две коренно противоположни философии за световното стопанство. Признават се изгодите от свободната търговия, но същевременно се подчертава "съществуването на международни публични блага, при това не просто в областта на търговията, но и в други сфери на международните отношения".<sup>10</sup>

"Новата икономическа философия" отхвърля като несъстоятелни представите за "търговията като война", като "игра с нулева сума", а

<sup>7</sup> Economic Report of the President..., 1997, p. 19.

<sup>8</sup> Пак там, с. 20.

<sup>9</sup> Пак там, с. 21.

<sup>10</sup> Пак там.

напротив, подчертава ролята на търговията като фактор, създаващ облаги за всички страни. Привържениците на тази концепция за разлика от традиционните защитници на свободната търговия свързват в последна сметка решаването на проблемите за безработицата и платежния баланс не с наличието на търговски бариери, а с макроикономическата политика.<sup>11</sup> Те не смятат, че за поддържане стабилност на световното стопанство е достатъчно само съществуването на свободни пазари в глобален мащаб, а основателно подчертават и необходимостта от създаване на подходяща "институционална среда", което дава възможност да се прилагат правила, насърчаващи свободната конкуренция при улесняване на сътрудничеството между страните.

И по отношение на глобалната икономика "новата икономическа философия" признава, че може да съществуват дефекти във функционирането на пазарите, намиращи израз в недостатъчно или прекомерно производство и предлагане на публични блага. Самото поддържане на икономическо сътрудничество се определя като "важен пример на международно публично благо". Фундаменталните научни изследвания и чистата околна среда са посочени като примери на такава благо и като възможни приоритетни области на глобално сътрудничество.

Като обобщение заслужава да подчертаем значението на два основни аспекта: *първо*, "новата икономическа философия" на Клинтъновата администрация има прагматичен характер, ориентирана е към решаването на ключови въпроси на стопанската политика на САЩ в условията на "новата икономика" на основата на осмисляне на взаимодействието между частния сектор и държавата и при отчитане на силните страни и недостатъците на пазара и правителството; *второ*, въпреки че имаме работа с концепция за ограничена роля на правителството в икономиката, това схващане не би трябвало да бъде разглеждано като идентично с разбирането на либералните школи за ограничени функции на държавата в стопанския живот. Привържениците на "новата икономическа философия" наред с подчертаването на ограничената намеса на правителството наблюдават и на неговата "критична роля" при решаването на въпроси в някои области (базисни научни изследвания, околна среда), при това не само в национален, но и в международен план, в които се налага допълването на пазара от държавното регулиране предвид незадоволителното действие на конкурентните механизми.

---

<sup>11</sup> "Реалната цена на свободната търговия е в повишението на жизнения стандарт, осигурявайки на повече американци работа в области, където САЩ са относително по-производителни от търговските им партньори. В икономика на пълна заетост търговията има по-силен ефект върху разпределението на работните места, отколкото върху техния брой" (Economic Report of the President..., 1997, p. 21).

## Политика на дългосрочен растеж и макроикономическа стабилност

Администрацията на САЩ допринесе съществено за настъпилите положителни промени в структурата на икономиката през втората половина на 90-те години. В "Икономическия доклад на президента" (2001 г.) като основни параметри на промените са посочени следните характеристики или черти:

- засилване търсенето на комплементарни (допълващи се) технологии, което намалява производствените разходи на фирмите;
- повишаване ролята на компаниите с венчърен капитал, както и тази на по-малките фирми при осигуряването на финансови източници за научните изследвания и развойната дейност;
- изместване тежестта на средствата, отпускани от федералния бюджет за производството на технологии, свързани с отбраната, към създаването на продукти и услуги с гражданско предназначение;
- преобразуване на иновационния процес от предишната "високо-интегрирана дейност" към "по-малко интегриран процес", осъществяван при засилващо се сътрудничество между големи и малки фирми и между тях и академични институции и правителствени агенции;<sup>12</sup>
- "драматично нарастване на информационната интензивност на икономиката, по-голямата ѝ зависимост от технологията, по-високата ѝ производителност и иновативност";
- сближаване траекториите на телекомуникационните, компютърните и Интернет-технологиите, благодарение на което икономиката е станала "по-лека", премествайки се към производството на продукти, включващи повече знание и по-малко веществен капитал.<sup>13</sup>

За изключителните резултати, постигнати през по-голямата част на 90-те години в рамките на "новата икономика", важна роля изигра икономическата стратегия на правителството. Тя целеше създаване на подходяща среда за бизнеса, поддържане на конкуренцията, стимулиране на предприемаческата активност и поощряване развитието на сектора на високотехнологичните иновации. Тази стратегия "почиваше на три главни стълба: фискална дисциплина, инвестиции в хората и технологиите, отваряне на пазарите вътре в страната и в чужбина".<sup>14</sup>

За насърчаването на предприемачеството и иновационната активност Клинтъновата администрация разчиташе преди всичко на

---

<sup>12</sup> "Целият процес на научните изследвания и развойната дейност е в трансформация от вертикално интегриран модел, прилаган от големите лаборатории, към по-децентрализиран модел, включващ повече малки фирми и нараснало сътрудничество между тях за доставяне на продукти и услуги на пазара" (Economic Report of President..., 2001, p. 110).

<sup>13</sup> Пак там, с. 104, 245, 248.

<sup>14</sup> Пак там, с. 41.

мерките за увеличаване на съвкупните спестявания. Тези мерки доведоха до съществено подобряване състоянието на федералния бюджет, до премахване на натрупаните огромни дефицити и осигуриха излишъци. Вместо предишната практика на отклоняване на ресурси от правителството стабилизирането на фискалната сфера създаде благоприятни възможности за рязко нарастване на инвестициите в частния сектор - с 13% годишно от първото тримесечие на 1993 г. до третото тримесечие на 2000 г. По такъв начин беше генериран "добродетелен цикъл" - поддържането на ниски равнища на лихвите даде мощен тласък на инвестициите в производството, което осигури силен и устойчив икономически растеж - фактор, довел от своя страна до нарастващи бюджетни излишъци.

Следваната политика на относително малко на брой ограничения за движението на капитала и труда, както и поддържането на относително ниски данъчни ставки се отрази положително върху предприемачеството. Правителството оказваше пряка подкрепа на сектора за научни изследвания и развойна дейност, както и косвено въздействие върху инвестициите в частния сектор чрез данъчни стимули. Важно място в неговата политика имаха и действията за поддържане на конкуренцията, особено в областта на телекомуникационните и компютърните технологии предвид ключовата им роля за динамичното развитие на “новата икономика”. Тъй като глобализацията е могъщ фактор за разгръщане на конкуренцията и на иновационната активност на вътрешните и международните пазари, поощряването ѝ беше предмет на специални мерки от правителството. Разширявайки размера на пазарите, глобалната икономика увеличава възможностите за създаване на икономии от мащаба и от мрежови ефекти, обуславящи рязко намаление на производствените разходи. Тези икономии са от най-голямо значение за индустриите, произвеждащи телекомуникационна и компютърна техника, както и за глобалното разширяване на Интернет-мрежите.

Правителството осъществяваше и комплекс от институционални промени за постигане на по-висока ефективност при използването на човешките и финансовите ресурси. Бяха реализирани мерки, целящи увеличаване гъвкавостта на пазарите на труда, засилване ефективността на капиталовите пазари, както и рационализиране, т.е. повишаване ефикасността на регулативните структури на самите правителствени органи. Концепцията, към която се придържаше тогавашната администрация, беше израз на убеждението, че икономическата политика трябва и в бъдеще да играе важна и активна роля.<sup>15</sup> Запазването на такъв

---

<sup>15</sup> "Да се изоставят държавните политики, които помогнаха да се трансформира икономиката, би било грешка. Текущият просперитет наистина отразява преди всичко усилията на частния сектор, но би било погрешно и опасно да се пренебрегва приносът на политиката (Economic Report of the President..., 2001, p. 24).

вид политика се обосноваваше с основателния аргумент, че в противен случай може да се стигне до нежелани резултати - възпроизвеждане на предишната практика на дефицити във федералния бюджет, намаляване на стимулите за "поддържане на инвестициите в хората и технологиите, имащи ключово значение за прогреса в производителността", отслабване на конкуренцията на вътрешните и международните пазари, неспособност за осигуряване на по-справедливо разпределение на резултатите от стопанския растеж - задача, която невинаги влиза в "дневния ред" на частния сектор.

В "новата икономика" продължават да са в сила принципите на традиционната стопанска теория.<sup>16</sup> Те изискват да се поддържа фискална, парична и валутна дисциплина, да не се използват инфлационни методи, финансовата стабилизация е предпоставка за постигане на устойчив растеж в средносрочен и дългосрочен план.

Въпреки безспорните резултати на "новата икономика" тя не е панацея, не може да предложи рецепти за решаване на всички проблеми.<sup>17</sup> Това се отнася за периодичната повторемост на цикличните колебания, както и за такива нерешени социални въпроси като бедността, безработицата, социалната поляризация и неравенството.

### **Иновации, динамична конкуренция и антитръстова политика**

В САЩ, както и в други напреднали страни (Германия, Франция, Великобритания, Япония) съществува многогодишна практика в областта на антитръстовата политика.<sup>18</sup> В това отношение американският опит служи като модел за развити държави в света.

Целите на антитръстовите закони се определят като "насърчаване на конкуренцията и забрана на антиконкурентни действия, пречещи на функционирането на пазарите", както и "ограничаване на пазарната власт на естествените монополи чрез осъществяване на специфични отраслови мерки".<sup>19</sup>

<sup>16</sup> "Би било сериозна грешка да се предполага, че икономиката е трансформирана в такава степен, че основните правила на икономическата наука повече не са приложими. Потенциалът за по-бърз растеж съществува, но търсенето не може да изпреварва предлагането без опасност от нарастване на инфлацията" (Economic Report of the President..., 2001, p. 24).

<sup>17</sup> "Но дори една нова икономика не може да претендира, че е прогонила бизнес-цикъла и наистина рискове остават... "Новата икономика" донесе много добри неща на нашата нация. Тя обаче не може да реши всички наши проблеми. Ако не ѝ се оказва съдействие, тя не ще гарантира справедливо разпределение на възможностите или оптимално използване на ресурсите" (пак там, с. 56, 51-52).

<sup>18</sup> В САЩ основите на антитръстовото законодателство бяха положени с приемането на Закона на Шърман през 1890 г. и Закона на Клейтън през 1914 г.

<sup>19</sup> Economic Report of the President..., 1999, p. 171.



В продължение на повече от половин век иновациите и техническият прогрес са източник на по-голямата част от ръста на съвкупната факторна производителност в САЩ, измервана с продукцията, падаща се на един човекочас. Нарасналата роля на високите технологии и на иновациите за ускоряване на стопанския растеж през 90-те години доведе до преосмисляне както на философията, така и на практическата реализация на политиката на конкуренцията. Това важи и за администрацията на Бил Клинтън, и особено за тази на Джордж У. Буш. В политиката и на двете са характерни нови подходи и виждания.

В течение на много десетилетия антитръстовите закони имаха за цел недопускане мащабите на концентрацията на производството и на пазарите да се отразят на увеличаване на цените на стоките и на благосъстоянието на потребителите. Едва в края на миналия век на дневен ред пред антитръстовата политика излезе друга задача, а именно използването ѝ "като рамка за запазване и насърчаване на иновациите".<sup>20</sup> Тя е принципно различна от предишното стандартно съизмерване на ефектите на пазарната концентрация и тези на краткосрочната ценова конкуренция. Предвид това, че "реципрочните ефекти от технологичните иновации върху пазарите и на пазарите върху иновациите" не са изяснени, е направен изводът, че "посочените ефекти "поставят постоянни предизвикателства към антитръстовата политика".<sup>21</sup> Върху нейните насоки може да повлияе начинът, по който се схваща въздействието на промените в пазарната концентрация върху иновационната активност. Неизяснеността на тази зависимост кара анализаторите да подчертават трудностите, пред които е изправена антитръстовата политика.<sup>22</sup>

Важно място в стопанската стратегия на новата администрация заемат въпроси, свързани с разкриване потенциалното въздействие на процесите на сливанията и поглъщанията (придобиванията) на фирми върху иновационната активност. Тези процеси наложиха предефиниране на обхвата, целите и средствата на политиката на конкуренцията.

Иновационният процес във високотехнологичните сектори на икономиката обуслови увеличение на пазарния дял на големи фирми. По тази причина още през 80-те години (за разлика от 60-те и отчасти през

<sup>20</sup> Economic Report of the President..., 1999, p. 174.

<sup>21</sup> Пак там, с. 173.

<sup>22</sup> "Докато концентрацията почти винаги отслабва ценовата конкуренция, нейните ефекти върху иновациите са по-малко ясни. По такъв начин антитръстовите органи, разследващи днешните сливания, са изправени пред трудна задача - те трябва не само да оценяват вероятните ефекти от сливанията върху цените и производството в съответния продуктов пазар, но също да отчитат потенциалното въздействие на дадено сливане върху иновациите и ползите, които те обещават на потребителите в дългосрочен период" (Economic Report of the President, 1999..., p. 174). Пак там като неблагоприятен фактор се посочва, че "двусмислената теоретична зависимост между конкуренцията и иновациите" не може да бъде преодоляна на базата на емпирични изследвания.

70-те години) се наложи рестриktivността при прилагането на антитръстовите мерки от федералните власти спрямо хоризонталните и вертикалните сливания да бъде отслабена. Особено характерни са били два вида реорганизации: *първо*, допускане на сливания на две големи фирми в един промишлен отрасъл и *второ*, разбиване на един конгломерат в същия отрасъл.

През 80-те и 90-те години сливанията са били концентрирани в специфични отрасли, които са се променяли във времето. От значение е фактът, че този процес е дал възможност фирмите да реагират на широкомащабни шокове като "дерегулирането, технологичните иновации или шоковете на предлагането". Сливанията са допринесли за увеличаване капитализираната стойност на акциите на собствениците. Като цяло те са изиграли ролята на механизъм за подобряване функционирането на компаниите.

В политиката си сегашната администрация се базира на концепцията за "конкуренцията за пазара" или за "динамичната конкуренция", известна още като "Шумпетерова конкуренция". На Й. А. Шумпетер принадлежи пионерният принос в откриването ѝ, анализиранието ѝ в рамките на процеса на "съзидателното разрушение" и дефинирането на ключовата роля на иновациите като фактор, определящ радикалните, а не прирастните промени в структурата на промишлеността, т.е. в нейните разходи, в качеството на произвежданите продукти или услуги.<sup>23</sup>

Новият тип конкуренция се свързва с потенциалната способност на дадена фирма, внедрявайки по-големи нововъведения, да си осигурява водещи позиции на съответен пазар, като измества друга фирма, имаща преди това господстващо положение. Модерните иновации са фактор, който генерира конкуренция, създаваща непрекъсната заплаха за действащите фирми.<sup>24</sup>

Динамичната конкуренция има място във високоразвитите сектори на икономиката на напредналите страни (информационни технологии, компютърни процесори и др.). В тях се използват най-модерни иновации и непрекъснато се създават нови или с подобро качество продукти, които далеч превъзхождат съществуващите. Обратно, в отраслите с преобладаващи традиционни технологии и иновации продължават да са в сила положенията на конвенционалната икономическа теория. Това се отнася за "пазари, в които фирмите се конкурират едни с други чрез

<sup>23</sup> Й.А.Шумпетер е изложил теорията си в началото на 40-те години във фундаменталния труд "Капитализъм, социализъм и демокрация".

<sup>24</sup> "Наистина, както коментира Джоузеф Шумпетер, конкуренцията, поражда от новите иновации, "действа не само, когато е налице, но и когато е само винаги присъстваща заплаха. Тя дисциплинира, преди да напада. Бизнесменът смята, че се намира в конкурентна ситуация, дори ако е сам в своята област" (Economic Report of the President..., 2002, p. 137).

прирастни промени в цените, качеството и количеството на относително подобни продукти или услуги".<sup>25</sup>

По такъв начин е очевидно, че ролята на иновациите не е еднаква на пазарите. "Значението на иновациите - и следователно на динамичната конкуренция - ще варира от пазар на пазар: тя ще бъде с незначителна сила на едни и с проникваща - на други".<sup>26</sup>

Динамичната конкуренция адресира определени изисквания към органите, провеждащи политиката на конкуренцията. Поддържането ѝ се поставя в зависимост от недопускане действието ѝ да бъде ограничавано или отслабвано на пазарите от прилагане на практики на фиксиране на цените от фирми, които не са в състояние да създават нови продукти. С оглед да бъде улеснена дейността на антитръстовите агенции се препоръчва да се направи оценка на всички типове конкуренция. Във връзка с това се поставя изискването "да бъдат разпознати недостатъците на традиционните методи на оценка на конкуренцията, когато се прилагат към пазари, намиращи се в процес на бързо обновяване, и да бъдат създавани нови методи за определяне колко е значителна динамичната конкуренция на отделни пазари".<sup>27</sup>

Препоръките на новата администрация са мотивирани от основателното опасение, че ако не бъдат прилагани нови подходи и показатели за оценка на конкурентно или антиконкурентно поведение на фирми, съществува опасността именно на пазари, основаващи се на модерни иновации, в които динамичната конкуренция е реален факт, те да не бъдат квалифицирани като достатъчно конкурентни. По-конкретно се има предвид, че такива заключения са вероятни, ако като критерий се използва например степента на пазарната концентрация, високият дял на една или на ограничен брой фирми на даден пазар. Този критерий обаче се преценява като неподходящ, когато динамичната конкуренция е преобладаваща форма в някои промишлени отрасли, в които е налице висока степен на измерена концентрация.<sup>28</sup>

Съществуването на потенциал за отпращане на заплахата към позиции на фирми благодарение на създаване на бъдещи модерни иновации е показател, че даден отрасъл продължава да е "динамично конкурентен". Използването им като оръжие в конкуренцията е фактор за отслабването на пазарната власт и намаляване продължителността на периодите за получаване на временни монополни печалби.

---

<sup>25</sup> Economic Report of the President..., 2002, p. 130.

<sup>26</sup> Пак там, с. 131.

<sup>27</sup> Пак там, с. 138.

<sup>28</sup> "Въпреки че такъв пазар би бил с висока степен на концентрация, на него фактически може да съществува значителна динамична конкуренция благодарение на появата на нови иновации, заплашващи водещата позиция на съответната фирма" (пак там, с. 140).

В анализите на президентските съветници на Клинтъновата администрация е отделено повече място за трудностите, съпътстващи осъществяването на антитръстовата политика, предвид противоречивото въздействие на процесите на сливанията по отношение на цените, както и спрямо иновациите и дългосрочните интереси на потребителите. Икономическите съветници на Дж. Буш следват друг подход. Те са поставили акцента върху обосновката на потребността от реализирането на практически мерки за разгръщане на динамичната конкуренция. При това фактически отпада въпросът за изясняване на потенциално възможните негативни ефекти от този процес в национален и глобален план. Не е обърнато внимание и на възможността сливанията и придобиванията да доведат до мащаби на промишлена и пазарна концентрация, които да причинят по-трайни образувания с пазарна власт и монополно положение. Макар и погледнато абстрактно, не може да се изключи отслабване на конкуренцията, на иновационния процес и по такъв начин поява на дефлационни тенденции.<sup>29</sup>

За новата администрация, както и за предишните, от първостепенна важност е насърчаването на динамичната конкуренция и на иновациите (не само на технологичните, но и на организационните). Като ключови механизми за създаване на стимули за иновационна активност са определени: усъвършенстването или подобриенето на защитата на интелектуалната собственост, особено на патентното право, използването на икономии от мащаба и мрежовите ефекти, както и промените в организационната структура (лицензионните споразумения и частичните акционерни дялове). САЩ работят за намаляването на съществуващите разлики в законодателството и в политиките на конкуренцията на държавите по пътя на сътрудничество с националните органи.

### **Проекти на международни организации (ОИСР и АТИС)**

Моделите, обслужващи стопанската политика на правителствата, изпълняват нормативна функция, съдържат препоръки към полисемейкърите във връзка с вземане на решения. Същевременно моделите имат и позитивен характер, доколкото са отражение на реално съществуващи процеси в икономиката. В съчетанието на нормативни и позитивни елементи се убедихме при разглеждането на философията, концепцията и стратегията на администрациите в САЩ през последното десетилетие. Това важи и за съдържанието на проекти на международни

---

<sup>29</sup> Пол Румър, основоположникът на новата ендогенна теория на икономическия растеж, отстоява схващането, че в условията на бърза технологична промяна е налице по-голяма потребност отпреди за осъществяване на политика на конкуренция. Аргументът му е, че тя е необходима, за да се противодейства на фирми, имащи монополно положение на пазарите, да го запазват чрез създаване на пречки пред потенциалните конкуренти в иновационната им активност. Вж. Economist.com. Sept. 21, 2000, p. 1-4.

организации (ОИСР и АТИС), в които въз основа на анализ на тенденциите в стопанския растеж се предлага набор от препоръки към националните правителства в условията на “новата икономика”.

В проекта на ОИСР е разработена стратегия за дългосрочно икономическо развитие за страните-членки. Тя включва три основни компонента: *първо*, определяне на “ключови политики” за създаване на нова бизнес-среда; *второ*, даване по-голяма тежест на политики, които стимулират дългосрочния растеж; *трето*, осъществяване на такива политики при спазване на изискването за придържане към здрави принципи в политиката на правителствата.

Стратегията взема под внимание новите условия и фактори на растежа. Приоритет е даден на мерките, насочени към развитието на информационните и комуникационните технологии, човешкия капитал, иновациите и създаването на фирми.<sup>30</sup>

Разработен е комплекс от мерки за осъществяване на политики в редица направления. Първите от тях се отнасят до:

- издигане ролята на обучението на работниците и на равнището на уменията им за повишаване качеството на труда;
- реализация на нови по-ефективни комбинации между капитала и труда като средство за нарастване на съвкупната факторна производителност;
- осъществяване на действия от правителствата, които да бъдат насочени не толкова към поощряване на производството, колкото към използване на информационните и комуникационните технологии като необходимо условие за реализиране на ползите от тях;
- необходимост от поддържане на ефективна конкуренция като фактор за по-бързото разпространение на тези технологии и развитието на електронната търговия, както и потребност от по-нататъшна либерализация на телекомуникационния сектор с оглед намаляване на все още високите производствени разходи.<sup>31</sup>

Важно място заемат и мерките в някои страни, които се препоръчват за изграждане и поддържане на среда, спомагаща за разрастването на иновационния потенциал и разпространението на високите технологии. “Осигуряване генерирането на ново знание, повишаване ефективността на държавните инвестиции в иновациите, подобряване взаимодействието

---

<sup>30</sup> “Политики, които ангажират информационни и комуникационни технологии, човешки капитал, иновации и предприемачество в процеса на растежа, наред с политики за мобилизиране на работна сила и нарастване на инвестициите, вероятно ще донесат най-големи резултати в дългосрочен план. Но за да има шанс за успех в тези области, правителствата трябва да изработят фундаменталните принципи – макроикономическа стабилност, отвореност и конкуренция, както и икономическите и социалните институции трябва да действат” (The New Economy: Beyond the Hype. Final Report on the OECD Growth Project, OECD, 2001, p. 8).

<sup>31</sup> Пак там, с. 7-9.

между университетите, изследователските институти и фирмите и установяване на правилните стимули за иновационната дейност<sup>32</sup> - така са дефинирани условията за решаването на посочената задача, от което се обуславя дългосрочният растеж в напредналите страни. Във връзка с това е открит друг комплекс от мероприятия за осъществяване от правителствата, които намират израз в потребността от:

- съсредоточаване на държавните помощи в области, в които иновациите осигуряват "високи социални и икономически ползи";

- осигуряване на достатъчно финансиране от държавния бюджет на базисните изследвания, за да не се допусне развитието им да бъде изложено на опасност в някои страни;<sup>33</sup>

- недопускане групови интереси да се облагодетелстват от държавни фондове, както и изключване на възможността държавното финансиране да води до "изтласкване" (crowding out) на "нови източници на частно финансиране като венчърен капитал, вложен в предприятия с голяма степен на риск";

- подобряване на връзките между научните изследвания и иновационната дейност в промишлеността чрез премахване на съществуващите бариери в някои страни, повишаване на мобилността на изследователите и реализиране на реформи в действащата организация на науката;

- използване на съществуващите различни системи на права на интелектуална собственост (IPR) в отделни държави за постигане на "баланс между насърчаване на иновациите и разпространение на знанието";

- допускане на сътрудничество между фирми в процеса на реализацията на иновационни проекти в случаите, когато изследванията още не са придобили комерсиална приложимост, но сътрудничеството не трябва да води до отслабване на конкуренцията.

Ключова роля е определена и на действията за създаване на фирми и поощряване на предприемачеството. Тези действия трябва да намерят реализация в:

- определяне на приоритети в политиките на правителствата, намиращи израз в: премахване ограниченията за венчърния и високорисковия капитал като предпоставка за улесняване финансирането на новите иновативни фирми; отстраняване на регулациите, спъващи развитието на пазарите на ценни книжа; премахване обременителните

---

<sup>32</sup> The New Economy: Beyond the Hype..., p. 11.

<sup>33</sup> "Партньорства между публичния и частния сектор, конкурентни механизми за финансиране и редовно оценяване на помощите (от държавата – б.а. Ат.Л.) – това са някои от начините да се направи такова финансиране по-ефективно и да се помогне за съсредоточаването му в правилните области" (пак там).

регулации в много страни, прекомерните данъчни и други административни процедури; високите разходи по фалити и неплатежоспособност на нови фирми;<sup>34</sup>

- издигане ролята на системата на обучение и подготовка като ключов фактор за формиране на положително отношение към предприемачеството.<sup>35</sup>

В модела, разработен от ОИСР, се възпроизвежда реално съществуващата тенденция в напредналите икономики – водещата роля на иновациите и на предприемачеството от частния сектор, на конкуренцията и пазарите по отношение на дългосрочния растеж. Функциите на правителствата се разглеждат като имащи допълващ характер към дейността на стопанските агенти. Основната задача, която се определя на държавата, се свързва със създаването на адекватна икономическа среда.

От съдържанието на проекта обаче се вижда, че са включени широк спектър от политики и мерки в различни области, което не дава основание да се поддържа концепцията за минималната роля на правителствата в стопанския живот. Въпреки че като правило не се допуска прилагане на принципа за дискреционните действия в конюнктурен план, приема се за целесъобразно (и оправдано) осъществяването на мерки, насочени например към реструктуриране на държавните бюджети, за да се осигури финансирането на инвестициите във веществен и човешки капитал с висока степен на възвръщаемост, но без това да доведе до прекомерно увеличаване на данъците.<sup>36</sup>

Освен на политиките, насочени към осигуряване на макроикономическа стабилност и поддържане на ефективна конкуренция, особено значение се придава на процеса на отварянето на националните икономики, интегрирането им в световната търговия и движението на капиталите. По-нататъшният прогрес в тази област се свързва с изграждането на добре функциониращи пазари (продуктови, финансови и трудови) и на съответни институции.

От проекта също става ясно, че е необходимо да бъдат осъществявани добре координирани действия за структурно въздействие в икономиката. Това се обуславя от силно нарасналата комплексност на процесите в стопанствата на напредналите страни. Оттук произтича и потребността от разработването и реализацията на “поддържащи стратегии” от правителствата към функционирането на саморегулиращите

---

<sup>34</sup> “В повечето страни на ОИСР, за които са налице данни, административните бариери са най-голямата или единствена пречка за започване на нов бизнес” (The New Economy: Beyond the Hype ..., p. 18).

<sup>35</sup> Пак там, с. 16-19.

<sup>36</sup> Пак там, с. 19.

пазарни механизми с оглед нарастването на технологичния и иновационния потенциал в дългосрочен план.

В проектите за “новата икономика”, разработени от международни организации (в случая в рамките на ОИСР и АТИС), са налице редица сходни моменти. Основно те са намерили израз в схващането за ролята на стопанската политика на страните-членки в създаването на среда за стимулиране на дългосрочния растеж при спазване на фундаменталните принципи за поддържане на стабилност, отваряне и конкуренция. В проекта на АТИС обаче са намерили място и някои нестандартни виждания, подходи и акценти.

Те произтичат от едно по-друго разбиране на същността на “новата икономика”. Тя е дефинирана като “икономика, основана на знанието”, а не като “информационна икономика”, разглеждана като нещо отделно или обособено от “старата икономика”. “В една икономика, наистина основана на знанието, всички сектори са станали знаниоемки, а не само онези, които обикновено са наричани “високотехнологични”.<sup>37</sup>

Като базисни характеристики или черти на така определения тип “нова икономика” са посочени следните “измерения”:

- проникващи иновации и технологична промяна;
- проникващо развитие на човешките ресурси;
- ефективна инфраструктура;

• бизнес-среда, осигуряваща благоприятни условия за предприемачество и иновации.

От възприетата концепция за “новата икономика” като основаваща се на знанието произтича по-друго виждане за икономическата политика на националните правителства. Ядро на това виждане се съдържа в следното:

• На информационните технологии е определена подчинена роля по отношение на средата, формирана от икономическата политика, тъй като от гледна точка на логиката на “новата икономика” последните два фактора се разглеждат като по-важни за “трансформацията на стопанската дейност”, съответно за създаване на най-големи икономически ползи. Компютърните и телекомуникационните системи се приемат като допринасящи за увеличаване обема на информацията, а икономическата среда чрез стопанската политика - като институция, обуславяща реалното използване на информацията.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> The New Economy and APEC. Singapore, 2001, p. 13.

<sup>38</sup> “Това, което информационните и телекомуникационните технологии вършат – компютърът, Интернет, e-mail, електронната търговия, намира израз в увеличаване на информацията. Но това е икономическата среда, създавана от политиките, която осигурява възможности и мотиви за действително използване на информацията” (пак там, с. 11).



- От съществено значение е, че акцентът е поставен не просто върху изграждането на иновационни системи или функционирането на инфраструктурата или бизнес-средата, а върху провеждането на “специфични структурни политики” за създаване на “нова икономика”.

- Постигането на ефективни резултати от нея се свързва с прилагането на принципа на системност при осъществяване на структурните политики.<sup>39</sup>

- Без да се подценява значението на развитието на човешките ресурси, тежестта е поставена върху разширяване на потенциала на материалните ресурси с оглед нарастване на производителността.

- Особено важно е, че структурните политики се разглеждат като фактор за формиране на “здрава вътрешна среда”, осигуряваща добри условия за дейността на местните фирми и използването на човешките ресурси, за задържането им в националните стопанства.

- Изискването за спазването на фундаменталните принципи в икономическата политика не се поставя под въпрос. Заедно с това обаче се посочва, че “те не са цели сами за себе си”,<sup>40</sup> а прилагането им трябва да се свързва с изграждане на основните характеристики на икономиката, базирана на знанието.

- Дефинирани са специфични области, в които да бъде осъществяван набор от политики с оглед “максимизиране на устойчивия растеж чрез динамично и пълно използване на ресурсите”.<sup>41</sup> Това се отнася: *първо*, за фискалната политика и фискалните дейности, които да насочват държавните разходи към сфери с най-висока възвръщаемост и да прилагат данъчни режими, създаващи стимули за стопанския растеж в частния сектор; *второ*, банките и финансовите пазари, които благодарение на пазарното определяне на лихвите спомагат за насочване на парично-кредитните ресурси към инвестиции, носещи по-високи приходи; *трето*, либерализацията на търговията и трансграничните инвестиции като фактор за засилване на конкуренцията, за въвеждане на най-добрите делови практики и за по-добро международно разделение на труда; *четвърто*, регулирането на конкуренцията за насърчаване на свободния достъп и излизане на фирмите и работниците.

Посочените области на въздействие на политиките не са нещо принципно ново.<sup>42</sup> Те обаче са предмет на специално внимание в проекта

---

<sup>39</sup> “Нарастващата комплексност и динамизъм на новата икономика ... означава, че наборът от структурни политики ще бъде по-добре адресиран, ако те се прилагат заедно, отколкото на парче” (The New Economy and APEC..., p. 14).

<sup>40</sup> Пак там, с. 12.

<sup>41</sup> Пак там, с. 15.

<sup>42</sup> “Този набор от икономически политики, насърчаващи растежа, не е нов и предшества “новата икономика”. “Новата икономика” обаче придава по-голяма координираност на тези политики” (пак там, с. 24).

на АТИС, защото основателно се преценяват като важни за “новата икономика”, особено от гледна точка на формирането на адекватната на нея среда и генерирането на синергични ефекти (по-конкретно на мрежови такива) по отношение на стопанския растеж.

Съдържанието на разгледания от нас проект показва, че в не един аспект той се отклонява от конвенционалните схващания за “новата икономика” и мястото в нея на стопанската политика на правителствата. Нестандартността на изводите му обаче не бива да се преувеличава. Въпреки че се възразява срещу откъсването на фундаменталните принципи в областта на стопанската политика от “новата икономика”, привеждат се аргументи в подкрепа на спазването на тези принципи. Обръща се внимание например на обстоятелството, че неефективното функциониране на макроикономическата политика, пораждайки инфлация, прави по-значителна цената на стопанския растеж в условията на “новата икономика”. Друг момент, на който се акцентира, е, че една прекомерна намеса на правителствата (въвеждане на ограничения за търговията и инвестициите, подпомагане на отделни печеливши отрасли и големи фирми) би могла по-скоро да допринесе за забавяне на нейното изграждане.

\*

В пазарните стопанства основен двигател на техническия прогрес и икономическия растеж е частният сектор. Правителствата обаче не могат да бъдат пасивни и странични наблюдатели на стопанските процеси.

В напредналите държави се разгръща тенденция към формиране на тип растеж на икономиката, основаващ се на ключовата роля на нови фактори: човешки капитал, внедряване на високи технологии и иновации, създаване на нови продукти и процеси, използване на информационни и телекомуникационни системи в глобален мащаб, дълбоки промени във формите на организацията на производството, на науката и научните изследвания, съществени изменения в предприемачеството и т.н.

Икономическият растеж се е превърнал във феномен с нарастваща комплексност. От това (за разлика от миналото) се пораждат редица въпроси – за начина на създаване от правителствата на нова бизнес-среда, благоприятна за дългосрочното стопанско развитие, за определяне на за конкретните политики, които могат да оказват стимулиращ ефект, за потребността действията на правителствата да придобият по-целенасочен, координиран и системен характер.

Изграждането на такава среда със съответната стопанска политика се натъква на редица трудности вследствие от нарасналата неопределеност и непредсказуемост на процесите на национално и глобално равнище. Въпреки това обаче решаването на тази задача стои на дневен ред пред правителствата, тъй като от това зависи

постигането на възможно най-добро използване на новите фактори на производството.

Едно от условията за реализирането ѝ е прилагането на макросистема от структурни политики на макро-, но преди всичко на микроикономическо равнище.<sup>43</sup> За това са нужни и “специфични структурни политики”, които могат да бъдат фактор за формиране на “здрава вътрешна среда”, за задържане на човешките ресурси в националните икономики. Именно този модел на икономическа политика може да представлява съществен интерес освен за развитите също и за развиващите се и трансформиращите се стопанства.

Показателен е фактът, че в либералната философия на сегашната администрация на САЩ се акцентира върху “стимулиране на глобалния растеж” чрез създаване на икономическа среда, основана на действието на пазарни механизми, както и върху необходимостта от реализацията на реформи, ориентирани към растежа. Във връзка с това се подчертава значението на три фундаментални принципа в областта на стопанската политика: икономическа свобода, справедливо управление, “защитаващо законите, контролиращо корупцията и осигуряващо политическа свобода”, инвестиране в човека.<sup>44</sup>

Прави впечатление също, че се набляга на ролята на една ефективна система на регулиране като фактор за подобряване функционирането на пазарите и конкуренцията.

7.IV.2003 г.

---

<sup>43</sup> Science, Technology and Industry Outlook..., p. 118.

<sup>44</sup> Economic Report of the President..., 2003, 10 of 11.