

Orientări în politica industrială – de la teorie la practică în Uniunea Europeană



Anca Dachin

Profesor universitar doctor

Academia de Studii Economice București

Abstract. *The main debate about industrial policy consists of the attitude regarding the role of state versus market. The admission of possible market failures was the inspiration source for policies in the field of competition strengthening, supply of public goods, overcoming the deficit of capital etc. The general objectives of industrial policy may vary from the absolute role of the market to the market control. The European Community has applied a diversity of policies, differentiated from one period to another, in connection with the competition pressure on the world market and with the European integration stages. The EC had at its beginning a complete faith in the market mechanism, then a period of protectionism followed, as an answer to the oil shock and to the pressure of competition on international markets, especially coming from large American and Japanese companies. During the period 1985-1990, the European Community began to establish an industrial policy to encourage partnership between European companies and to promote cooperation in the field of research and development. In 1990 the European Commission proposed a new coherent concept of market oriented industrial policy, according to the model of neutral policy. Industrial policy is strongly connected to the competition policy. Especially after 1995, there have been signs of worry about the lower competitiveness in terms of productivity growth rate, expenditures for research and innovation capacity compared to USA and Japan. In addition, the European industry must face the competition pressure coming from the emergence of countries, mainly those from South-East Asia. In this context, the key factor which ensures a favourable perspective for the industry is competitiveness. This also implies expected positive effects of EU enlargement. The decision to sustain competitiveness was already taken in Lisbon, where a modern strategy was presented. Its priorities are the creation of a suitable environment for competition, flexible labour markets, integrated financial markets and economic and social cohesion.*

Key words: industrial policy; market failure; neutral policy; selective policy; competition policy; competitiveness.



Obiective generale ale politicii industriale

Esența dezbaterii asupra politicii industriale constă în atitudinea privind *raportul dintre stat și piață*. În țările dezvoltate au fost formulate și aplicate diferite politici, care au variat de la o țară la alta. Concepția asupra tipului de politică industrială după al doilea război mondial a oscilat între orientarea *social-democrată*, asociată creării/extinderii și managementului pieței, și orientarea *neoliberală* ce apără piața.

Recunoașterea posibilității unui *eșec al pieței* a fost sursa de inspirație pentru politicile privind întărirea concurenței, oferta de bunuri publice, depășirea dificultăților date de insuficiența capitalului, restructurarea competitivității internaționale și/sau exercitarea controlului democratic asupra economiei. În literatura de specialitate există un material bogat care pune în discuție imperfecțiunile pieței și oportunitatea intervenției

guvernului prin politici industriale (Iancu, 1998). Potrivit diferitelor grade de intervenție a statului în economie, obiectivele generale ale politicii industriale pot varia de la absolutizarea pieței până la controlul acesteia.

Apărarea pieței

Exprimând un punct de vedere extrem, economiștii liberali susțin un rol foarte restricționat al statului în domeniul industriei. Concepția liberală se bazează pe încrederea în forțele pieței și în capacitatea acesteia de a asigura alocarea optimă a resurselor. Argumentele în favoarea unor procese dereglementate de alocare a resurselor sunt cele care susțin superioritatea forțelor pieței:

- Piețele acționează ca stimulente puternice asupra producătorilor, care trebuie să funcționeze cât mai eficient pentru a supraviețui;
- Piețele constrâng firmele să dezvolte noi produse sau procese de producție;
- Piețele coordonează milioanele de decizii individuale, fără intervenția conștientă a oamenilor, ci prin raportul cerere/ofertă;
- Piețele permit indivizilor cea mai mare libertate de alegere în comparație cu libertatea pe care o pot avea în orice sistem de piață controlată sau sistem de planificare centralizată.

Într-o asemenea concepție asupra economiei, sarcina guvernului este de a stabili cadrul în care piețele pot funcționa eficient. Astfel statul trebuie să evite intervențiile în funcționarea proceselor de piață bazate pe proprietatea privată.

Crearea/extinderea pieței

Economiștii și decidenții politici care au această poziție se bazează pe concepția liberală, având încredere în puterea și superioritatea pieței, dar recunosc limitele pe care le are piața în alocarea eficientă a resurselor. Din această perspectivă, politica industrială a statului se justifică, cu condiția ca eșecul pieței să fie identificat, iar politica să fie proiectată astfel încât să rezolve problema specifică în mod direct. În economiile de piață reale se întâlnesc diferite tipuri de eșecuri ale pieței, uneori greu de identificat, care includ (Coates, 1996):

- *Deficitul de informații*, în mod deosebit atunci când tehnologia este supusă unor schimbări rapide, iar agenții economici nu dispun de informații pe baza cărora să ia decizii bune în afaceri;
- *Aversiunea față de risc a agenților economici din sectorul privat*, atitudine rațională pe care o adoptă agenții economici atunci când se așteaptă la costuri ridicate ale eșecului în afaceri, dar care frânează dinamica industrială globală;
- *Externalitățile*, care creează un decalaj între ceea ce este viabil pentru companie și ceea ce este benefic la nivelul economiei în ansamblul său;

- *Structura pieței*, atunci când concurența este insuficientă și există bariere la intrarea noilor concurenți pe piață.

Se poate afirma că ultima categorie este cea mai importantă, primele trei fiind considerate eșecuri derivate din lipsa de concurență. De aceea, în multe țări dezvoltate politica industrială a fost de fapt o politică a concurenței.

De asemenea, întreaga problematică a bunurilor publice a fundamentat anumite direcții de politică industrială. În perioada postbelică utilitățile de bază erau proprietate publică pentru că erau considerate de interes prea general pentru a fi lăsate în seama domeniului privat. În această categorie au intrat în mare parte și cercetarea fundamentală și infrastructura sa, educația și programele de pregătire, producția din domeniul militar etc.

Managementul pieței

Dorința de a îmbunătăți eficiența pieței nu a fost singurul argument pentru intervenția prin politica industrială. Guvernele postbelice au fost reținute în a lăsa procesele industriale exclusiv pe seama pieței, din cauza rezultatelor pe care piața le poate produce asupra nivelului șomajului, balanței de plăți externe, serviciilor sociale sau chiar a distribuției avuției. Astfel eșecul pieței poate fi interpretat ca *eșecul pieței în a produce rezultatele dorite de politicieni* (Martin, 1990). Argumentul a fost că acțiunea pieței deseori conduce la realizarea echilibrului dintre ofertă și cerere la un preț asociat unor costuri sociale inacceptabile pentru părțile ce nu sunt direct implicate în afacerile private ce se derulează pe piață. Cel mai mare cost social în perioada interbelică a fost șomajul de masă. Întreaga concepție keynesistă ulterioară a ajutat la legitimarea managementului exercitat de stat pe piețe pentru a preveni șomajul. Instrumentele de politică economică asociate cu managementul cererii inspirat de ideile lui Keynes nu au constituit politică industrială ca atare. Aceste instrumente ținteau obiective mai generale, dar manifestări specifice ale imperfecțiunilor generale ale pieței au inspirat dezvoltarea politicilor orientate către anumite industrii sau firme.

Modelarea pieței

Criticii nonintervenționismului au argumentat deseori că investițiile private au inevitabil o orientare pe termen scurt, iar instituțiile financiare private au o puternică aversiune față de risc. Ambele constituie bariere în calea finanțării adecvate a întreprinderilor mici sau a susținerii private a noilor procese industriale cu perioadă de incubare îndelungată și viitor incert. În consecință, sursele private de investiții nu pot susține *industriile tinere (infant industries)*, astfel că apare necesitatea sprijinirii acestor industrii din fonduri publice pentru a le face să devină viabile în condiții de concurență.

Un alt argument în favoarea unui anumit grad de intervenție este acela că piețele funcționale tind să reflecte

și să reproducă avantajul comparativ existent, determinat de dotarea cu factori la un moment dat, și nu creează o nouă alocare a acestor factori. Dar economiile au nevoie tocmai de o asemenea schimbare. Dacă se pornește de la premisa că alocarea factorilor de producție nu este stabilită definitiv, atunci rolul politicii industriale este de *a crea în mod conștient un avantaj competitiv pe plan internațional*. În această abordare, eficiența nu este cea definită de optimul Pareto în modelele neoclasice, ci mai degrabă o expresie a eficienței tehnice definite de Schumpeter.

Controlul pieței

O asemenea concepție asupra politicii industriale este asociată cu o orientare politică de stânga și are la bază o critică și mai radicală a forțelor pieței. Astfel, potrivit acestei viziuni, piețele

- funcționează numai cu prețul unei insecurități permanente a producătorilor;
- permit agenților economici puternici să-i elimine pe cei slabi și astfel să genereze monopolurile, care împiedică exercitarea controlului economic de către lucrători și consumatori;
- intensifică inegalitățile sociale;
- produc în mod inevitabil faze de expansiune și contracție economică;
- nu răspund nevoilor umane, ci asigură doar repartitia veniturilor populației.

Având în vedere aceste argumente radicale, dezbaterile privind eșecul piețelor este direct legată de dezvoltare și subdezvoltare și de forțele care determină poziția economiilor naționale pe plan internațional. Dacă aceste argumente predomină, guvernul intervine în industrie pentru a face mai mult decât să creeze, să compenseze sau să asigure managementul piețelor. Guvernul intervine pentru a întări poziția industriilor naționale pe piețele globale sau cel puțin pentru a preîntâmpina pierderea de competitivitate pe piața internă.

Tipologia politicilor industriale

Definirea și delimitarea politicilor industriale este dificilă, pentru că în practică acestea nu sunt separate strict de alte politici. Totuși, se disting două tipuri fundamentale de politici industriale:

- Politica industrială *neutră*, rezultantă a impactului unor politici economice și sociale, prin care se urmărește crearea unui mediu de afaceri stimulat, fără să fie favorizată o anumită activitate, unitate economică sau industrie;
- Politica industrială *selectivă*, care implică intervenția specifică și explicită cu scopul de a spori performanța anumitor sectoare industriale, a unor industrii sau firme componente ale acestora. Această politică presupune selecția „campionilor”.

Aceasta delimitare este apropiată de distincția dintre măsurile *discriminatorii* și cele *nediscriminatorii* sau dintre

politicile industriale *verticale* și, respectiv, cele *orizontale*. Diversitatea definițiilor și a criteriilor de apreciere a condus la o serie de clasificări, care permit nuanțarea analizei (Iancu, 2002; Russu, 2003).

Nucleul politicii industriale constă în inițiative direcționate către anumite firme sau industrii, cu intenția de a crește eficiența, productivitatea și competitivitatea producătorilor industriali cu baza de producție în țară. Dar în spatele lor se afla o serie întreagă de politici orizontale aplicate industriei în ansamblu: pregătirea forței de muncă, politica de finanțare a cercetării-dezvoltării, politicile de mediu etc. Altfel spus, anumite politici generale pot fi interpretate ca politici industriale indirecte. Urmărind realizarea unor obiective industriale prin canale politice și scheme procedurale, guvernele acordă prioritate anumitor domenii de acțiune și folosesc anumite *instrumente* de politică economică specifică.

Politici industriale în Uniunea Europeană

La semnarea Tratatului de la Roma (1957) se considera că existența pieței unice va regla automat, prin mecanismele ei, producția industrială și desfacerea acesteia pe piață. Principala preocupare era de a asigura un climat concurențial propice creșterii economice, astfel încât să fie descurajată crearea marilor monopoluri naționale.

La începutul anilor '70, a apărut ca necesară o revizuire a acestei abordări. Schimbarea de atitudine a fost o rezultantă a șocului petrolier și a presiunii concurenței externe, în mod deosebit din partea marilor firme americane și japoneze. În cursul anilor '70 și la începutul anilor '80, politica industrială s-a bazat în principal pe măsuri protecționiste de ordin sectorial. În perioada 1985-1990, Comunitatea Europeană a început să se preocupe de formularea unei politici industriale care să încurajeze parteneriatele între firmele europene și să promoveze cooperarea în domeniul cercetării-dezvoltării pentru creșterea pe termen lung a competitivității Comunității pe piața mondială. În contextul creării pieței unice, aceste măsuri au fost o expresie a promovării „campionilor europeni” și nu a „campionilor naționali”.

În Uniunea Europeană, în anii 1970-1990, guvernele au dezvoltat politici industriale orientate spre:

- *Crearea piețelor*, prin protecția pieței interne și promovarea exporturilor, ca și prin aplicarea de politici anti-monopol și de susținere a industriilor tinere;
- *Proprietatea industrială, management și democrație*, prin politici care vizează sectorul public, drepturile angajaților și a managerilor, și gradul de reglementare de către stat a proceselor decizionale în industriile private;
- *Investițiile în întreprinderi și echipamente*, care au influențat dimensiunea și distribuția geografică a firmelor, raportul dintre industrii etc.;
- *Modificări ale structurii industriale*, prin încurajarea investițiilor locale și stimularea

dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii;

- *Industriile noi*, prin identificarea și sprijinirea unor domenii cu perspectivă de dezvoltare, în mod deosebit tehnologia informației, microelectronica, biotehnologia, robotica și energetică;
- *Industriile vechi*, prin facilitarea restructurării sau restrângerea lor;
- *Tehnologiile noi*, prin încurajarea cercetării și dezvoltării, diseminarea cunoștințelor tehnologice și lansarea de produse noi;
- *Oferta de muncă*, cu scopul de a crește nivelul de educație, pregătire profesională, ambele în legătură cu industrii specifice și profesii, prin intermediul unor reforme curriculare pentru obiective industriale bine definite.

Guvernele au aplicat politici diferențiate la nivel național. Astfel, de exemplu, Marea Britanie a avut o *politică generală* de privatizare și restrângere a reglementărilor, aplicând măsuri preponderent de promovare a liberei concurențe și de atragere a investițiilor străine în industria prelucrătoare. Germania a pus accentul prioritar pe o *politică specifică activităților*, în mod deosebit de promovare a cercetării și dezvoltării prin finanțare publică a cercetării științifice fundamentale și prin construcția unei rețele extinse de institute de cercetare și unități pentru diseminarea noilor tehnologii. În egală măsură, Germania a dus și o *politică generală* consistentă de menținere a competitivității internaționale, de promovare a dezvoltării marilor firme industriale, dar și a IMM-urilor, de integrare strânsă a băncilor cu industriile, de dezvoltare a unor sisteme de pregătire profesională a forței de muncă înalt calificate etc. În Franța s-a aplicat o politică predominant *specifică industriei (sectorială)*, prin selectarea industriilor prioritare în procesul de planificare (de exemplu, industria aerospațială, energia nucleară, industria electronică etc.), susținerea campionilor naționali prin naționalizare, garanții de stat, împrumuturi de la instituții de stat, protecția industriilor cu creștere lentă (siderurgie, construcții de nave etc.).

În 1990, Comisia Europeană a propus un nou concept coerent de politică industrială și a publicat primul document oficial intitulat „Politică industrială într-un mediu deschis și competitiv: orientări pentru o abordare comunitară”. Potrivit documentului, politica industrială este orientată către piață, având o abordare specifică modelului de politică neutră. În cadrul acesteia au fost formulate trei obiective operaționale:

- Crearea și consolidarea unui mediu de afaceri favorizant;
- Adoptarea unei abordări pozitive în vederea ajustării, prin evitarea apelării la politicile industriale defensive sau protecționiste;
- Deschiderea piețelor în fața concurenței, atât în interiorul, cât și din exteriorul comunității.

Aceste schimbări au reflectat preocuparea Comisiei Europene pentru anumite decalaje înregistrate de Uniunea Europeană în raport cu ceilalți doi poli de putere economică, respectiv SUA și Japonia.

În anul 1992 Tratatul de la Maastricht a oferit baza legală pentru politica industrială a Uniunii Europene. Industria a fost subiectul unui articol special în Tratatul Comunității Europene începând cu 1993, când acesta a intrat în vigoare. Art. 157 cere Comunității și statelor membre *să asigure condițiile necesare competitivității industriei comunitare*. Comunitatea poate aplica măsuri speciale, dar numai cu condiția să nu producă distorsiuni ale concurenței. În ce privește luarea deciziilor, Consiliul acționează pe baza propunerilor Comisiei Europene și în urma consultărilor cu Parlamentul European și Comitetul Economic și Social.

Definiția politicii industriale propusă de Comisia Europeană (1994) precizează că „Politică industrială cuprinde implementarea eficace și coerentă a tuturor politicilor ce determină ajustarea structurală a industriei în vederea promovării competitivității”. Principalul obiectiv al politicii industriale a UE după 1990 a fost și este în continuare acela de a-și consolida competitivitatea pe plan internațional, oferind totodată clienților săi produse de calitate la prețuri competitive, protejând în același timp și mediul înconjurător. Recunoașterea contribuției determinante a activelor intangibile la creșterea competitivității întreprinderilor este o trăsătură calitativă importantă a politicilor industriale actuale.

Comisia Europeană a prezentat în 1994 Cartea Alba privind creșterea economică, competitivitatea și ocuparea forței de muncă, care cuprinde liniile directoare ale unei politici de competitivitate globală. Prioritățile formulate au fost următoarele:

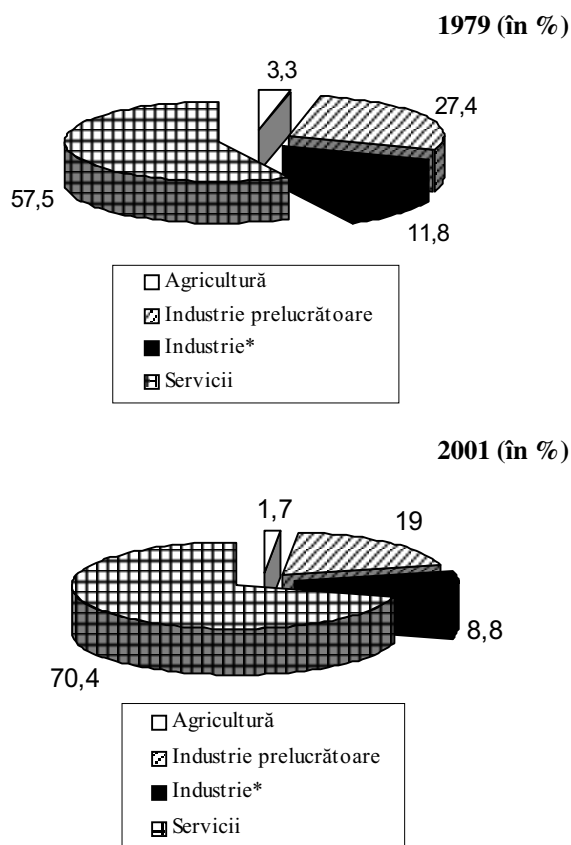
- Promovarea investițiilor imateriale;
- Dezvoltarea cooperării industriale;
- Asigurarea concurenței loiale;
- Modernizarea rolului autorității publice.

Politicile naționale sunt considerate o problemă de interes comun ce necesită un anumit grad de coordonare în cadrul Consiliului Europei, care trebuie să ajute la îndeplinirea obiectivelor Comunității. Politică industrială se aplică însă în strânsă legătură cu politica concurenței, prin care se urmărește funcționarea economiei de piață și funcționarea pieței unice. Modernizarea rolului autorității publice vizează îmbunătățirea cadrului regulatoriu, ce constă în consolidarea, actualizarea și simplificarea reglementărilor existente în industrie. Orice nouă reglementare trebuie să fie simplă, ieftină și în interesul sănătății publice și al protecției mediului.

Uniunea Europeană sub presiunea schimbărilor actuale

Este industria în continuare o componentă importantă a economiei Uniunii Europene și o sursă de dezvoltare

pentru aceasta? Tendințe pe termen lung arată că, începând cu anii '80, anumite industrii au înregistrat un declin accentuat, în mod deosebit industria textilă, industria confecțiilor, industria de pielărie și încălțăminte și construcțiile navale. Rezultatul a fost și o reducere a ponderii industriei în valoarea adăugată creată în Uniunea Europeană (figura 1).



*Industria cuprinde: industria extractivă, gaz, electricitate, apă și construcții

Sursa: M.O'Mahony, B.Van Ark (2003).

Figura 1. Contribuția principalelor ramuri la valoarea adăugată în UE

Mai recent, în mod special după anul 1995, au apărut semne de îngrijorare cu privire la performanța relativ mai scăzută în domeniul creșterii productivității, al cheltuielilor pentru cercetare și al capacității de inovare. Cu toate acestea, se apreciază că în Uniunea Europeană nu are loc un proces de dezindustrializare în sensul restrângerii acestei ramuri, ci mai degrabă o realocare continuă a resurselor spre sectoare în care există avantajul comparativ. Valoarea adăugată în cadrul UE are o distribuție mai largă

în raport cu distribuția sediilor companiilor, ceea ce conduce la concluzia că deciziile privind competitivitatea ar trebui să se bazeze pe o perspectivă la nivelul UE, și nu la nivel național.

Datele privind sectoarele în care UE este în mod tradițional competitivă, cum ar fi industria chimică sau construcțiile de mașini, arată că situația se menține în raport cu SUA. Dar aceste sectoare trebuie să facă față unei noi presiuni concurențiale din partea economiilor emergente, mai ales cele din Asia de Sud-Est. Aceste țări avansează în ierarhia marilor exportatori de produse industriale prelucrate. Mai multe industrii europene, cum sunt industria de automobile, industria aerospațială, ingineria mecanică și metalurgia, se confruntă cu o concurență internațională care nu se mai limitează la piața bunurilor finite, ci se extinde și asupra achizițiilor de factori de producție. La aceste probleme se adaugă fenomenul de relocare a activităților de producție către țări în care se pot obține avantaje de cost. Tendința de relocare nu se mai manifestă doar la nivelul industriilor tradiționale, ci se extinde la sectoarele de înaltă tehnologie și la activitățile de cercetare.

O altă schimbare majoră este extinderea Uniunii Europene spre Est. În viziunea optimistă, aderarea celor zece noi state în 2004 reprezintă oportunități majore pentru industria europeană. Funcționarea eficientă a pieței interne în UE lărgită poate să limiteze parțial efectele negative ale procesului de relocare a activităților în afara Uniunii. Industria europeană poate deveni mai competitivă în măsura în care noile state pot fi integrate rapid și eficient.

În acest context, factorul cheie ce oferă o perspectivă de dezvoltare pentru industrie este competitivitatea. Decizia de susținere a competitivității a fost deja luată la Lisabona în anul 2000, care a stabilit un calendar de reforme până la orizontul anului 2009. Potrivit agendei Lisabona, strategia modernă orientată către competitivitate presupune:

- Cadrul juridic adecvat;
- Mediu de afaceri și antreprenorial concurențial;
- Flexibilitatea piețelor forței de muncă;
- Piețe financiare integrate;
- Coeziune economică și socială.

La acestea se adaugă necesitatea de a integra strategia de competitivitate în strategia de dezvoltare pe termen lung. Investițiile în cercetare-dezvoltare, capitalul uman, sănătatea și siguranța locului de muncă, prelucrarea informațiilor, protecția mediului sunt domenii cheie ale viitorului. De aceea există orientarea în politica industrială de a încuraja dezvoltarea unor industrii precum: electronica, informatica, biotehnologia etc.

Bibliografie

Iancu A. (1998). *Bazele teoriei politicii economice*, Editura All Beck, București

Coates D. (editor) (1996). *Industrial Policy in Britain*, MacMillan Press Ltd, London

Martin, C. (1990). *Governments, Industries and Markets: Aspects*

of government-Industry relations in the UK, Japan, West Germany and the USA since 1945, Edward Elgar, London

Iancu A. (2003). *Liberalizare, integrare și sistemul industrial*, Editura Expert, București, 2002; Corneliu Russu, *Economie industrială*, Editura Economică, București