

STUDIU DE IMPACT ÎN VEDEREA PREADERARII NR.13

**Politica industrială a României din perspectiva aderării la
Uniunea Europeană: neutralitate vs. selectivitate**

**LUCIAN CROITORU
CORNELIU RUSSU
CORNEL TARHOACA**

SUMAR

(i) Scurt istoric

În iulie 2001 Guvernul a aprobat documentul pentru strategia industrială, intitulat "Politica Industrială a României". Un Plan de Acțiune care stipulează măsurile necesare pentru aplicarea politicilor prevăzute va însoți strategia. Strategia și planul de acțiune au fundamentat poziția României referitor la Capitolul 15 - Politica industrială. Conform raportului, recent prezentat într-o versiune revizuită, obiectivul declarat al strategiei este de a amplifica concurența în industrie. Intenția Guvernului României este de a aplica politici industriale în concordanță cu notiunea de dezvoltare susținută. Politica industrială a României pare să se orienteze în direcția asimilării principiilor politicii industriale din Uniunea Europeană. Abordarea părții române subliniază prioritatea instrumentelor orientate către piață, principiile de stabilitate și predictibilitate.

Nu există o contradicție fundamentală între strategia guvernamentală și propunerile acestui raport, care prevede o politică industrială bazată pe conceptul de avantaje de locație. Deși competitivitatea industrială reprezintă obiectivul fundamental atât al strategiei, cât și al propunerilor ulterioare, acestea din urmă sunt subordonate obiectivului operational al avantajelor de locație, considerate drept elemente fundamentale ale stimulării procesului investitional și, astfel, al asigurării dezvoltării susținute a economiei.

(ii) Slăbiciuni structurale

Conform opiniei Comisiei Europene, România a înregistrat progrese în direcția creării unei economii de piață funcționale. Cu toate acestea, Comisia susține că în pofida progresului înregistrat până în prezent, România nu va putea face față, pe termen mediu, presiunilor concurențiale și forțelor pietei din cadrul Uniunii. Analiza derulată în vederea întocmirii prezentului raport confirmă punctul de vedere al Comisiei, subliniind șase slăbiciuni structurale ale industriei prelucrătoare din România:

- Dependența de "exporturile forțate";
- Absența adâncirii specializării tehnologice a producției și exporturilor;
- Persistența în anumite industrii a sindromului valorilor adăugate negative;
- Influența nesemnificativă până în prezent a investițiilor străine directe;
- Slaba guvernanta și participare la concurența internațională;
- Progresele timide în respectarea ACQUIS-ului în privința siguranței la locul de muncă, al certificatelor de export și al certificării ISO.

Cea mai importantă concluzie a analizei se referă la fluctuația în timp a avantajului comparativ. Prognozarea avantajelor comparative este extrem de dificilă într-o economie în tranziție chiar și pe termen scurt; probabilitatea ca predicțiile inițiale să fi infirmate de evoluțiile ulterioare este semnificativă.

(iii) Opțiunea strategică

Raportul de fata ilustreaza faptul ca nu au existat scheme strategice ale interventiei guvernamentale în industriile prelucratoare. Interventiile par sa fi urmat un model cvasi-aleator. Cu toate acestea, a existat o regula: interventiile au sprijinit mai degraba industriile ineficiente, contribuind la întârzierea ajustarilor economiei pe latura ofertei.

Slabiciunile structurale ale industriilor românesti au fost astfel consolidate si amplificate de slabiciunile politicilor:

- Mediul de afaceri neprietenos;
- Ritmul lent al privatizarilor;
- Inertia în procesul de restructurare corporativa;
- Persistenta constrângerilor bugetare slabe.

Argumentul analizei este acela ca tintirea selectiva în industrie nu reprezinta un raspuns adecvat de politica. Propunerea consta în orientarea politicilor industriale pe conceptul de avantaje de locatie, care translateaza cerintele unui mediu de afaceri prietenos în termenii concurentei internationale. Esenta stabilirii de prioritati în politica industrială nu este legata de selectia unor “campioni nationali”, ci consta în concentrarea asupra potentarii factorilor care stimuleaza avantajele de locatie.

În mod fundamental, factorii care determina avantaje de locatie se refera la latura ofertei din economie:

- Atractivitatea pentru investitii si amplasarea productiei;
- Abilitatea de a inova procese si produse;
- Know-how-ul tehnologic;
- Disponibilitatea fortei de munca calificata;
- Flexibilitatea pietelor, capacitatea acestora de ajustare la schimbarile structurale.

Discutiile asupra versiunilor preliminare ale acestui raport au pus în discutie optiunea strategica a unei politici industriale orizontale. Unii din participantii în cadrul grupurilor organizate pentru dezbaterile acestui raport au recomandat cu tarie modificarea abordarii pentru a permite utilizarea elementelor de politica pe verticala (selective), admitând faptul ca politica industrială reprezinta un mix de elemente pe verticala si orizontala. Acest punct de vedere are la baza o abordare traditionala a politicii industriale si ignora dovezile internationale care ofera argumente convingatoare împotriva elementelor pe verticala si chiar împotriva interventiilor de ordin selectiv în cadrul abordarii pe orizontala.

Însasi raportul de fata nu ofera dovezi în favoarea tintirii selective. Cazul României demonstreaza faptul ca accentul pus pe elementele verticale permite perpetuarea constrângerilor bugetare slabe, fiind daunator pe termen mediu si lung. Optiunea acestui raport – politici orizontale bazate pe conceptul de avantaje de locatie – nu presupune în nici un mod interventiile guvernamentale. Cazurile de esec al pietelor trebuie sa beneficieze de reactii de politica adecvate din partea guvernului. Cu toate acestea, se recomanda asigurarea neutralitatii oricarei interventii, ceea ce înseamna evitarea discriminarilor între industrii si firme.

(iv) Prioritati ale politicii

În cadrul abordării bazate pe avantajele de locație, prioritățile politicii industriale a României trebuie să fie:

- Asigurarea unui climat macroeconomic și de afaceri prietenos;
- Accelerarea restructurării industriale și întărirea disciplinei financiare la nivelul firmelor;
- Finalizarea privatizării întreprinderilor de stat;
- Corelarea măsurilor de politică industrială cu celelalte politici economice relevante pentru integrarea în UE.

- Prima prioritate de politică: mediul macroeconomic și de afaceri

Cele trei elemente ale stabilității macroeconomice sunt date de stabilitatea cursului de schimb, ratei dobânzii și ratelor de impozitare. Mai mult, creșterea ratei economisirilor, prin dezvoltarea pietelor de capital și financiare, este esențială în cadrul procesului de creștere economică. În plus față de elementele menționate, întreprinderile prelucrătoare care doresc să investească și să deruleze operațiuni comerciale trebuie să aibă acces la finanțarea oferită de sectorul bancar.

Pentru a diminua costurile de tranzacționare, guvernul trebuie să acționeze în mod constant în direcția simplificării și îmbunătățirii sistemului judiciar și al regulilor și instituțiilor care pot influența investițiile străine directe (incluzând garantarea executării contractelor, legea falimentului și politica concurențială), pentru simplificarea procedurilor birocratice și administrative care nu sunt necesare, pentru a accelera procesul de autorizare a investițiilor, pentru a simplifica sistemele de impozitare și vamale pentru întreprinderile deja existente, ca și pentru a abroga reglementările care nu sunt necesare pe piața forței de muncă.

- A doua prioritate de politică: restructurarea industrială

Raportul dezbate trei dimensiuni ale restructurării industriale:

- Întreprinderile de stat și disciplina financiară;
- Investițiile străine;
- Exporturile.

Întreprinderile de stat și disciplina financiară

Întreprinderile de stat trebuie să se supună disciplinei de piață. Aceasta înseamnă atât impunerea de restricții bugetare tari, cât și prevenirea decapitalizării. Pentru alinierea practicilor manageriale la obiectivele creșterii eficienței, trebuie accelerate reformele care au drept scop consolidarea drepturilor de proprietate și guvernanta corporativă, drepturile acționarilor și creditorilor, ca și reforma sistemului contabil.

Politicile care au drept scop consolidarea constrângerilor bugetare ale întreprinderilor de stat trebuie dublate de măsuri de politică care să prevină birocratia administrativă și

practicile de cooperare ale noilor elite din domeniul afacerilor, cu scopul de a se opune inițiativelor menite să elimine mecanismele explicite și implicite de canalizare a resurselor publice către întreprinderile ineficiente.

Politicile care au drept scop întărirea disciplinei financiare la nivelul întreprinderilor trebuie să fie concepute prin luarea în considerare a entităților generatoare de constrângeri bugetare slabe. Aceste politici trebuie să încerce înlăturarea stimulentei care îi induc pe creditori să tolereze blocaje ale platilor:

- Când privește creditul comercial și arieratele intra-întreprinderi, cea mai bună politică pentru guvern este de a nu face nimic, cu excepția situației speciale a utilitatilor publice;
- Consolidarea constrângerilor bugetare prin intermediul bancilor necesită o structură clară a drepturilor de proprietate; privatizarea bancilor va crea un aliat guvernului în procesul de restructurare industrială;
- Consolidarea reglementărilor prudentiale și de supraveghere a sectorului bancar este fundamentală pentru impunerea disciplinei financiare în sectorul întreprinderilor;
- Îmbunătățirea situației finanțelor publice contribuie la eliminarea stimulentei perverse ale sectorului bancar pentru a relaxa constrângerile bugetare în relația cu întreprinderile; conform analizei exprimate în cadrul raportului, acest argument are în vedere bancile deținute de stat care obțin profituri ca urmare a împrumuturilor acordate guvernului la rate relativ ridicate ale dobânzilor și care transferă ulterior o parte din aceste profituri către întreprinderile care înregistrează pierderi.

Guvernul trebuie să abandoneze actuala poziție de încurajare a constrângerilor bugetare slabe în favoarea celei de a încuraja constrângerile bugetare tari, prin respectarea următoarelor principii de politică:

- Crearea premiselor ca forțele pieței să inducă restructurarea întreprinderilor;
- Crearea efectului de demonstrare, prin exemple sugestive de execuție forțată sau de lichidare;
- Rationalizarea impozitării cu ultimul scop de a îmbunătăți colectarea;
- Rationalizarea schemelor de plăți compensatorii; companiile aflate în proces de restructurare ar trebui să se alature guvernului și să contribuie la finanțarea acestei scheme; plățile compensatorii trebuie, pe de-o parte, să contribuie la realizarea obiectivelor sociale și, pe de altă parte, să ofere finanțare pentru demararea de noi afaceri de către persoanele rămase fără loc de muncă;
- Evitarea schemelor cuasi-automate de reealonare și de scutire de datorii; aceste scheme au drept consecință manifestarea riscului moral, cu efecte negative asupra credibilității, astfel încât efectele finale ale acestora pot fi exact opuse celor așteptate.

Guvernul trebuie să își orienteze politicile către o abordare mai puțin centralizată. Deși demararea procedurilor de execuție forțată sau de lichidare a unor întreprinderi mari generatoare de pierderi poate crea un puternic efect de demonstrare, riscurile sunt legate de implicarea guvernului în susținerea financiară a acestora. Statul trebuie să se retragă din cadrul oricărei proceduri de lichidare, să creeze stimulente puternice și să susțină un mecanism privat de lichidare. Implicarea unei terțe părți în cadrul procesului de colectare va fi de un real folos.

Investitiile straine

Argumentul acestui raport sustine ca politica României vizavi de investitiile straine directe trebuie sa capete o orientare puternic liberala; cu toate acestea, politicile adoptate nu trebuie sa devina pasive. Este important sa nu confundam strategia proactiva referitoare la investitiile straine directe cu oferirea catre investitori a unor stimulente fiscale masive sau chiar a unor împrumuturi nepurtatoare de dobânda. Semnificatia stimulentele fiscale pentru investitorii strategici este redusa comparativ cu alte conditii ale avantajelor de locatie – îndemânare, infrastructura, sprijin tehnic, retele ale ofertantilor, o administratie eficienta si costuri reduse de derulare a afacerilor.

Politicile care au drept scop atragerea investitiilor straine directe trebuie sa vizeze:

- Furnizarea unei informatii clare, de calitate si lipsite de ambiguitate catre potentialii investitori pentru a crea imaginea unei României aparte sau de a atenua perceptiile negative ale acestora; deoarece eforturile de promovare eficiente se bazeaza într-o mare masura pe aptitudini, îndemânare si pot fi foarte costisitoare, acestea ar trebui sa fie clar directionate, pregatite în mod profesionist si sa raspunda preocuparilor si intereselor investitorilor;
- Îmbunatatirea aplicarii procesului de aprobare a investitiilor cu o singura veriga;
- Crearea si sustinerea capacitatilor locale si dezvoltarea unui grup de firme puternice care pot oferi oportunitati de legaturi cu parteneri din strainatate;
- Utilizarea investitiilor straine directe pentru stimularea dezvoltarii de noi industrii si pentru maximizarea transferului de tehnologie; guvernul ar trebui sa vizeze promovarea investitiilor pentru a asigura compatibilitatea între firmele straine de dimensiuni medii, intensiv consumatoare de tehnologie si partenerii interni capabili sa promoveze parteneriate internationale bazate pe tehnologie.

Exporturile

Actiunile menite sa promoveze exporturile viabile trebuie sa fie integrate în cadrul efortului general de restructurare. Din aceasta perspectiva, politicile de restructurare trebuie sa ia în considerare si urmatoarele elemente:

- O conceptie a politicii comerciale compatibila cu eforturile de liberalizare;
- Implicarea asociatiilor industriale în programe de promovare a exporturilor diferitelor sectoare;
- Asumarea unei evaluari complete public-privat a diversificarii exporturilor;
- Concentrarea eforturilor de promovare a exporturilor pe un numar redus de produse selectionate si tari cu potential ridicat de absorbtie;
- Încurajarea asocierii comune public-privat în alegerea produselor si pietelor de export, luând în considerare tendintele de pe pietele internationale;
- Organizarea unor retele, cu implicarea guvernului si a sectorului privat, care sa vizeze probleme specifice exportului;
- Îmbunatatirea mecanismelor de finantare comerciala.

Ca masuri direct legate de competitivitatea exporturilor României mentionam pe cele care au drept obiectiv:

- Armonizarea stimulentei pentru investitii cu reglementarile si legislatia privind concurenta;
- Crearea de clustere si oferirea de informatii relevante cu privire la oportunitatile de afaceri;
- Aderarea la standardele cu privire la conditiile de munca si mediu, în conformitate cu ACQUIS-ul comunitar.

- A treia prioritate de politica: privatizarea

Încrederea în fortele pietei este cruciala pentru succesul privatizarii. Politica daunatoare de mentinere a unui rol activ al statului în cadrul întreprinderilor privatizate nu este în mod necesar consecinta atentiei acordate considerentelor de ordin social, ci rezultatul unei lipse cronice de încredere în capacitatea fortelor pietei de a orienta noile companii privatizate.

Urmatoarele principii ar trebui sa stea la baza proiectarii si aplicarii viitoarelor programe de privatizare din România:

- Derularea privatizarii într-o maniera corecta si transparenta;
- Conceperea privatizarii astfel încât sa se evite problemele legate de guvernanta corporativa;
- Stabilirea la baza politicii de privatizare a unor criterii economice;
- Conceperea privatizarii ca pe o metoda de restructurare a întreprinderilor de stat si nu ca o modalitate de a îndeplini anumite obiective de echitate sociala;
- Corelarea privatizarii cu strategia de consolidare a disciplinei financiare;
- Evitarea includerii în contractele de privatizare a unor criterii de natura sa afecteze comportamentul viitor al investitorilor;
- "Privatizarea" unei parti a procesului de privatizare, prin utilizarea într-o mai mare masura a serviciilor oferite de companiile de consultanta, atât românești, cât si straine.

- A patra prioritate de politica: corelarea cu alte politici economice relevante

O atentie speciala trebuie acordata ACQUIS-ului referitor la "cele patru libertati fundamentale". Strâns legate de politica industrială sunt politicile din domeniul concurentei, politicile pentru dezvoltarea întreprinderilor mici si mijlocii, politicile din domeniul educational, al cercetarii si dezvoltarii, precum si politicile regionale. Gradul de acoperire al prezentului raport comparativ cu al altor studii de impact este relativ limitat, astfel încât, desi ne dam seama de importanta unor politici precum fiscalitatea, politicile sociale sau politicile de mediu, raportul nu le va trata în mod explicit.

Politica în domeniul concurentei

Actiunile viitoare de politica trebuie sa aiba în vedere:

- Întărirea autoritatii Consiliului Concurenței și al Oficiului Concurenței cu scopul de a ameliora capacitatea acestora de a emite, aplica și asigura respectarea reglementărilor specifice domeniului;
- Îmbunătățirea legislației primare și secundare cu privire la ajutoarele de stat, în conformitate cu prevederile ACQUIS-ului;
- Reformularea legislației cu privire la parcurile industriale, în corelație cu reglementările din domeniul concurenței.

Întreprinderile mici și mijlocii

Prioritățile specifice care trebuie avute în vedere de guvernul României în viitor includ:

- Asigurarea unui climat mult mai favorabil pentru expansiunea întreprinderilor mici și mijlocii;
- Îmbunătățirea accesului întreprinderilor mici și mijlocii la sursele de finanțare disponibile;
- Diversificarea gamei de servicii oferite întreprinderilor mici și mijlocii.

Politica în domeniul cercetării și dezvoltării

Politica în domeniul cercetării și dezvoltării (C&D) trebuie armonios integrată în procesul de dezvoltare economică, în general, și de ajustare industrială, în particular.

Priorități specifice de politică în acest domeniu includ:

- sporirea capacității de a elabora și aplica politici de C&D coerente, în concordanță cu strategia economică și socială generală, precum și cu celelalte politici guvernamentale;
- îmbunătățirea mecanismelor de propunere a proiectelor, evaluare și alocare a fondurilor cu scopul final al sporirii ofertei de servicii de C&D și de stimulare a cererii pentru acestea;
- armonizarea cadrului legal, instituțional și procedural în conformitate cu ACQUIS-ul, în scopul unei rapide și eficiente aplicări a parteneriatului de aderare;
- stimularea modernizării infrastructurii tehnice și informaționale a C&D.

Politica în domeniul educațional

Trebuie acordată o atenție deosebită în viitor pregătirii specializate, cu o strânsă colaborare între sistemul educațional și industrie, pentru a putea fi evaluate și comunicate nevoile pe măsura manifestării acestora. Șase elemente sunt esențiale în această privință:

- Există o nevoie acută a unei strânse colaborări între angajatori, angajați și stat (parteneriat social) pentru a stabili aptitudinile necesare și cele mai eficiente modalități pentru a le realiza;
- Aptitudinile trebuie monitorizate în mod regulat;
- Acordarea de diplome de studiu trebuie îmbunătățită pentru a facilita transferabilitatea forței de muncă și creșterea eficienței piețelor forței de muncă;
- Statul nu poate rămâne singurul sustinator financiar al costurilor de pregătire și școlarizare și trebuie găsite mijloace pentru a determina indivizii și firmele să participe la co-finanțare;

- Procesele decizionale trebuie descentralizate, iar participarea unor furnizori privati de servicii educationale trebuie încurajata datorita costurilor reduse; înca sunt necesare un sprijin considerabil si monitorizarea standardelor de catre guvern;
- Furnizarea serviciilor educationale trebuie sa devina mai eficienta si relevanta.

Politica regionala

Viitoarele prioritati de politica în domeniul dezvoltarii regionale ar trebui sa fie:

- Îmbunatatirea cadrului institutional, atât la nivel national, cât si regional;
- Îmbunatatirea capacitatii manageriale a institutiilor implicate în coordonarea si aplicarea proiectelor de dezvoltare regionala;
- Sporirea capacitatii de a absorbi eficient fondurile structurale;
- Corelarea legislatiei referitoare la parcurile industriale, la regiunile defavorizate, zonele libere si regiunile speciale.

(v) Dimensiunea institutionala

Disponibilitatea unei strategii industriale complete ar trebui sa ofere cadrul necesar pentru actiunile coordonate ale diverselor agentii guvernamentale implicate în dezvoltarea industrială. În plus, politica industrială trebuie sa fie coordonata cu modificarile în alte domenii ale reformei, pentru a se obtine beneficiile maxime prin mecanisme de stimulare a actiunii de feed-back. Ministerul Industriei si Resurselor poate oferi conducerea si coordonarea variatelor probleme care privesc strategia de dezvoltare industrială.

Pentru transpunerea orientarilor strategice, precum si a prioritatile generale si specifice ale politicii industriale într-un plan de actiune viabil, guvernul trebuie sa aiba în vedere:

- Implicarea unor reprezentanti ai sectorului privat în definirea initiativelor menite sa îmbunatateasca competitivitatea industriilor prelucratoare si pregatirea estimarilor de costuri (abordarea de jos în sus);
- Identificarea surselor de fonduri pentru programele operationale si convenirea aranjamentelor privind împartirea costurilor între sectorul privat (intern si strain), sectorul public si fondurile straine de dezvoltare;
- Dezvoltarea de proceduri si mecanisme pentru implementarea si monitorizarea programelor operationale.

(vi) Efecte

Industria prelucratoare din România vor fi confruntate cu modificari semnificative ale preturilor relative. Prin înlaturarea barierei la comertul international, miscarea fortei de munca si fluxurile de capital ("cele patru libertati fundamentale"), integrarea economica va genera o ajustare graduala a preturilor industriilor care produc bunuri comercializabile la nivelul paritatilor internationale relevante; industriile cu preturi în crestere vor avea de câstigat, iar industriile cu preturi în scadere vor pierde.

Procesul de convergență va fi însoțit de fluctuația cursului de schimb către paritatea puterii de cumpărare, prin aprecierea în termeni reali a cursului de schimb, iar discrepanțele dintre prețurile interne și paritățile de frontieră se vor diminua. În concordanță cu cerințele privind viabilitatea economică, prețurile industriilor care produc bunuri necomercializabile, în mod deosebit utilitățile publice, se vor deplasa către nivelurile lor economice, reflectate de costurile de oportunitate sociale.

Profitabilitatea exporturilor

Pe măsura reducerii decalajelor dintre prețurile interne curente și costurile de oportunitate sociale, sporirea exporturilor ar putea să devină mai dificilă. În plus, cererea internă va spori, reducând stimulentele pentru practicarea de exporturi agresive. În etapele ulterioare ale transformării economice, profitabilitatea exporturilor tinde să devină la fel de importantă ca performanța reliefată de cotele de piață detinute.

Câștigatori și perdanti

Estimările efectuate pentru fundamentarea acestui raport indică faptul că industria lemnului și produselor din lemn, echipamentelor radio, TV și de comunicație, construcțiilor metalice și produselor din metal, textilelor și produselor textile, imprimeriei și editării, mașinilor electrice și echipamentului vor fi principalele câștigătoare ale alinierii. Creșteri semnificative ale prețurilor relative se vor înregistra, de asemenea, în industria metalurgică, a echipamentelor medicale, instrumentelor optice și de precizie, cauciucului și maselor plastice, mașinilor și echipamentelor, a altor echipamente de transport, produselor chimice și fibrelor sintetice. Spre deosebire de acestea, industriile tutunului, mobilierului și altor activități industriale, pielăriei și încălțăminte, materialelor de construcție și altor produse nemetalifere, produselor din petrol rafinat, se vor constitui în principalii perdanti.

Ajustarea costurilor

Industria care vor fi cel mai probabil în situația de a suferi semnificative ajustări sunt cele ale mobilierului și altor activități industriale, încălțăminte și pielăriei, îmbracaminte, materialelor de construcție și altor produse nemetalifere, echipamentului pentru transportul rutier și tutunului. Pentru a ajunge la pragul de rentabilitate în condițiile nivelului prețurilor internaționale, costurile de producție vor trebui reduse față de nivelul actual cu 63% în industria mobilierului și a altor activități industriale, 34% în industria pielăriei și încălțăminte, 26% la îmbracaminte, 19% în domeniul materialelor de construcție și al altor produse nemetalifere, 9% în industria echipamentului pentru transportul rutier, 3% la tutun. Industria prelucrătoare care susține în prezent manifestarea sindromului de "exporturi forțate" vor înregistra importante ajustări în viitor, în acord cu progresul general al reformelor.

Inovațiile de produs și procese

În industriile prelucrătoare afectate de sindromul "exporturilor forțate" (îmbracaminte, pielărie și încălțăminte, materiale de construcție și alte produse nemetalifere, mobilier și

alte activitati neclasificate) ajustarile vor fi probabil determinate de inovatiile de procese care conduc la îmbunatatiri ale costurilor resurselor interne. Spre deosebire, ajustarile în cadrul industriilor problematice (cum ar fi echipamentele pentru transportul rutier), ca si în industriile care în prezent nu beneficiaza de avantaje comparative (cum ar fi industria alimentara si a bauturilor, textila si a produselor textile, celulozei, hârtiei si cartoanelor, produselor chimice si a fibrelor sintetice, masinilor si echipamentelor) vor fi cel mai probabil determinate de inovatiile de produs cu impact favorabil cât priveste accesul la pietele straine.

Promovare a tehnologiei

Promovarea tehnologiei, cu alte cuvinte, deplasarea catre produse sofisticate din punct de vedere tehnologic asociate unei mai mari productivitati a factorilor de productie si unor rate ridicate ale învățării, va contribui la eliminarea treptata a sindromului “exporturilor fortate”. Promovarea tehnologica va permite obtinerea unor salarii reale mai ridicate. Cu conditia ca exporturile sa creasca suficient de rapid, promovarea tehnologiei nu va conduce în mod necesar la diminuarea cresterii ocuparii fortei de munca. Cu toate acestea, pe fundalul cresterii veniturilor, cresterea rapida a sectorului serviciilor va determina cresterea oportunitatilor de angajare.

Investitii

Accelerarea reformelor, în general, si promovarea unei strategii industriale bazate pe conceptul de avantaje de locatie, în particular, va contribui la atragerea investitorilor straini, astfel încât intrarile de capitaluri asociate ar putea atinge 4-4,5% din PIB, în acord cu nivelurile din Ungaria si Polonia. Industriile schumpeteriene mobile (produse chimice de baza, alte produse chimice, produse din plastic, masini electrice si echipament, echipamente radio, TV si de comunicatie) vor fi principalele beneficiare ale intrarilor de capital strain. Cu toate acestea, conceptul de avantaje de locatie se refera nu numai la investitorii straini, ci si la cei interni, astfel încât investitiile interne brute ar putea creste la 30% din PIB, în vecinatatea valorilor din Republica Ceha si Ungaria.

Alocarea eficienta a resurselor

Ca urmare a privatizarii si restructurarii, generatorii de pierderi din sectorul de stat vor înceta sa dreneze fondurile publice. Resursele se vor orienta catre cele mai eficiente firme, ceea ce va stimula inovatiile de produs si procese. O consecinta ar putea fi mai buna utilizare a capitalului intelectual românesc si cresterea exportului de tehnologii la cel puțin 10% din totalul exportului industriei prelucratoare, aproape de nivelul din Polonia. În termenii calitatii produselor, România ar putea depasi prezenta Poloniei pe pietele UE.

1. INTRODUCERE

Politica industrială a UE a evoluat treptat spre o abordare orizontală, orientată spre susținere, bazată pe principiul subsidiarității, a parteneriatelor privat-public, având ca obiectiv central competitivitatea, dominantă modelului orizontal, corectarea esecurilor pieței, compromisul dintre eficiența și coeziune socială. În cadrul politicii industriale a UE, statele membre sunt, în principiu, libere să aleagă propriile politici naționale; cu toate acestea, această libertate este semnificativ restricționată de legislația Pieței Unice.

Cât privește politica industrială, România trebuie să rezolve problema tranziției de la o abordare verticală, care a fost inconsistent urmărită începând cu anul 1990, la o abordare orizontală dominantă, integrată coerent în cadrul efortului general al reformelor. Privatizarea și restructurarea, ca și integrarea între politica industrială și celelalte politici relevante pentru procesul integrării în UE trebuie să reprezinte pilonii abordării orizontale.

Această introducere este organizată pe trei secțiuni. Prima secțiune se ocupă de conceptul de politică industrială. A doua secțiune trece în revistă evoluția treptată și principiile politicii industriale a UE. A treia secțiune concluzionează din punctul de vedere al României.

1.1 Conceptul de politică industrială

Scopul politicii industriale este acela de a fructifica într-o înaltă măsură mecanismele pieței, inclusiv prin corectarea esecurilor acesteia. Conceptul de politică industrială acoperă, de regulă, politicile și instrumentele asociate care influențează firmele și industriile. Comisia Europeană a propus o definiție relevantă conform căreia politica industrială se referă la aplicarea eficientă și coerentă a tuturor politicilor care afectează ajustarea structurală a industriei, cu scopul de a promova competitivitatea [Comisia Europeană (1994)].

Diferențele definițiilor ale politicii industriale se concentrează asupra unor aspecte diferite:

- Politicile industriale includ intervenția guvernamentală care favorizează anumite firme sau industrii pe seama altora;
- Politica industrială afectează în mod fundamental politica concurențială, C&D și politicile inovative, politica comercială și politicile regionale;
- Politica industrială este în principal direcționată către sectorul industrial al economiei, dar poate fi aplicată, de asemenea, sectoarelor primar și terțiar.

O clasificare utilă ține cont de orientările generale ale măsurilor de politică:

- Politica industrială neutră (generală sau orizontală) încearcă să îmbunătățească piața și mediul de afaceri; impactul acesteia este presupus a fi același asupra tuturor firmelor și industriilor; aceasta include în mod fundamental măsuri de clarificare și consolidare a drepturilor de proprietate, de protecție a concurenței, de îmbunătățire a infrastructurii și accesului firmelor la informații și servicii specializate;
- Politicile selective (specifice sau verticale) favorizează anumite firme sau industrii; resursele alocate preferențial către anumite firme țintă sau industrii provin de la alte firme, industrii sau sectoare ale economiei.

În acest cadru, sprijinul guvernamental pentru anumite activitati (cum ar fi C&D, inovatia si transferul tehnologic, export, acumularea de capital uman) sau regiuni poate fi neutru (daca nu avantajeaza anumite firme sau industrii) sau selectiv (daca este directionat catre beneficiari preferentiali).

O alta clasificare a politicii industriale tine cont de modalitatea aleasa pentru derularea interventiilor:

- Abordarea laissez-faire urmareste consolidarea si promovarea unui mediu concurential; este caracterizata prin accentul pus pe investitiile în infrastructura si capitalul uman, utilizarea politicilor antitrust, promovarea comerțului liber si a investitiilor straine, sprijinul acordat C&D la nivelul pre-concurential;
- Abordarea de sustinere este bazata pe interventii limitate pentru a îmbunătăti alocarea si respectarea drepturilor de proprietate, dar si pentru a încuraja educatia si spiritul antreprenorial, în vederea stimulării ajustarilor structurale;
- Abordarea activa presupune o implicare pe scara mai larga si mult mai directa a guvernului, în sensul ca firmele si industriile vizate sunt sustinute financiar pentru promovarea restructurării, fiind protejate prin intermediul barierei tarifare si non-tarifare;
- Abordarea planificatoare extinde abordarea activa pornind de la presupunerea ca planificatorii centrali dispun de informatii la nivelul întregii economii, ceea ce le da posibilitatea, spre deosebire de firmele individuale, sa decida în cunostinta de cauza; astfel, interventia este mult mai cuprinzatoare decât în situatia abordării active, incluzând impozitarea, practicarea sistemului de subventii si a politicilor comerciale în favoarea anumitor firme si industrii, ca si sustinerea C&D dincolo de stadiul pre-concurential.

Politicile industriale pot sa varieze în functie de încrederea guvernului în eficienta pietei si de abilitatea agentilor guvernamentale de a identifica si corecta situatiile de esec al pietei. În cadrul abordării de tip laissez-faire si al celei de sustinere, statul joaca rolul de a sustine pietele, desi în cadrul abordării active si planificatoare, statul are drept ultim scop constructia structurilor industriale.

Abordările interventioniste – activa sau planificatoare – pot sa îmbrace forma unor masuri particulare gândite cu scopul de a accelera sau atenua actiunea pietei. Politicile industriale interventioniste pot astfel sa vizeze accelerarea inovatiei prin intermediul sprijinului financiar acordat celor mai promitatoare firme sau, dimpotriva, pot tinti acele firme care se confrunta temporar cu dificultati financiare, sprijinindu-le în efortul de rationalizare a activitatii.

Experienta acumulata pâna în prezent sustine urmatoarele concluzii:

- Politicile industriale selective pot avea succes pe termen scurt, însa tind sa aiba efecte negative pe orizonturi de timp mai lungi;
- Politicile interventioniste care au drept scop potentarea actiunii pietei tind sa aiba mai mult succes decât politicile de atenuare a fortelor pietei.

1.2 Politica industrială a UE

Conceptul actual de politică industrială în UE este rezultatul unei evoluții în etape. Apariția conceptului a fost favorizată de creșterea consensului între statele membre asupra necesității unei politici industriale la nivelul UE și a tipului de acțiuni de politică care să fie urmate în cadrul Comunității. Cinci etape (1958-1975, 1975-1985, 1985-1990, 1990 și 1991-prezent) par să fi marcat în mod decisiv evoluția politicii industriale în cadrul UE de la data semnării Tratatului de la Roma (1958).

Prima etapă (1958-1975): dominantă politicilor industriale naționale

Primele elemente legate de o politică industrială la nivelul Comunității pot fi identificate în prevederile Tratatului privind Comunitatea Carburului și Oțelului (aprilie 1951) și ale Tratatului EURATOM (martie 1957). Ambele tratate pot fi privite ca stabilind priorități pentru fiecare industrie. Cu toate acestea, până în anii 1970, politica industrială a Comunității a fost în mod fundamental limitată la prevederi referitoare la concurență și înlăturarea barierelor comerciale între statele membre. Deși Tratatul de la Roma a fundamentat viziunea unei piețe comune, statele membre aveau libertatea să urmeze propriile politici naționale industriale.

A doua etapă (1975-1985): dominantă abordării interventioniste

Tenta interventionistă a politicilor industriale a fost o reacție la condițiile economice nefavorabile (recesiune, inflație și somaj). Acțiunile de politică la nivelul Comunității au fost gândite cu scopul de a potența eforturile naționale orientate către realizarea creșterii economice și a competitivității. Intervențiile au îmbrăcat o multitudine de forme, de la acordarea de subvenții industriei de oțel, chimică și construcțiilor de nave, pentru a sprijini restructurarea și modernizarea, până la finanțarea proiectelor de C&D derulate în cooperare în sectoarele de înaltă tehnologie și la impunerea de bariere comerciale față de restul lumii.

A treia fază (1985-1990): Piața Unică

Proiectul Pieței Unice poate fi privit și ca o acțiune importantă de politică industrială. Justificarea proiectului era una directă: permițând forțelor pieței să opereze la nivelul Comunității, firmele europene vor fi stimulate să beneficieze de avantajele economiilor de scară și astfel, să devină competitive. Din perspectiva limitată a politicii industriale, intenția era aceea de a promova așa numiții “campioni europeni” și nu “campioni naționali”.

A patra fază (1990): primul document oficial de politică industrială

Raportul Comisiei Europene “Politica industrială într-un mediu concurențial: precepte pentru o abordare la nivelul Comunității” [Comisia Europeană, (1990)] a pus bazele unei politici industriale coerente la nivelul Comunității. Viziunea Comisiei Europene avea la bază trei ținte operationale:

- Crearea si consolidarea unui mediu de afaceri favorizant;
- Adoptarea unei abordari pozitive în vederea ajustarii, prin evitarea apelarii la politicile industriale defensive sau protectioniste;
- Deschiderea pietelor în fata concurentei, atât din interiorul, cât si din exteriorul Comunitatii.

Raportul mentionat a identificat elementele esentiale, catalizatorii si acceleratorii ajustarilor structurale. Conform acestui raport, elementele de baza care trebuie îndeplinite pentru a stimula ajustarea industrială se refera la un mediu de afaceri favorizant, un mediu macroeconomic stabil si previzibil, un nivel ridicat al investitiilor în capitalul uman, promovarea convergentei economice si a coeziunii sociale, protectia mediului. Catalizatorii promovarii ajustarilor structurale sunt existenta Pietei Unice si practicarea unei politici comerciale deschise, dar precaute. Raportul considera întreprinderile mici si mijlocii, noile tehnologii si capitalul uman, pietele deschise pentru servicii de afaceri, C&D si inovarea drept catalizatori ai ajustarilor structurale.

A cincea etapa (1991-prezent): politica industrială coerentă în cadrul Pietei Unice

Tratatul de la Maastricht ofera cadrul legal al politicii industriale în UE. Articolul 157 (130) al Tratatului ilustreaza clar orientarea catre piata. Articolul precizeaza patru arii ale politicii industriale:

- Ajustarea industriei la modificarile structurale;
- Dezvoltarea întreprinderilor mici si mijlocii;
- Cooperarea între companii;
- Inovarea, cercetarea si dezvoltarea tehnologica.

Cât privesc instrumentele, articolul precizeaza ca tintele de politica asumate trebuie atinse utilizând instrumente de politica în conformitate cu celelalte prevederi ale Tratatului.

În 1993, Comisia a dat publicitatii Cartea Alba cu privire la “Crestere, Competitivitate si Ocupare – provocarile si mijloacele de a le depasi în secolul 21”, care subliniaza importanta C&D, inovatiei si dezvoltarii tehnologice, educatiei si retelelor trans-europene [Comisia Europeana, (1993)]. În conformitate cu viziunea Comisiei, dezvoltarea europeana trebuie sa se bazeze pe cei doi piloni gemeni ai competitivitatii si coeziunii economice si sociale.

În 1994, raportul Comisiei “O politica industrială a competitivitatii pentru Uniunea Europeana” a punctat patru prioritati ale politicii industriale ale UE [Comisia Europeana, (1994)]:

- Promovarea investitiilor imateriale;
- Dezvoltarea cooperarii industriale;
- Asigurarea concurentei loiale;
- Modernizarea rolului autoritatilor publice.

Principiile care fundamentau aceasta viziune a Comisiei au fost subliniate si de catre Decizia Consiliului 96/413/EC cu privire la aplicarea unui program de actiune al

Comunitatii pentru întărirea competitivitatii industriei europene, ca element fundamental de predeterminare a creșterii economice sustinute, al creării de noi locuri de munca, ca și pentru asigurarea coeziunii economice și sociale. Doua rapoarte ulterioare ale Comisiei au abordat “benchmarking”-ul de politica a competitivitatii, ca instrument esential al eforturilor analitice pentru crearea și aplicarea conceptului de politica industrială a UE. [Comisia Europeana, (1996), (1997)].

Consiliul European de la Lisabona din primavara anului 2000 a stabilit obiectivul de a transforma Uniunea Europeana în cea mai dinamica și competitivă economie a lumii, bazată pe cunoaștere, capabilă să susțină creșterea economică, crearea unor noi locuri de munca și realizarea unei mai mari coeziuni sociale. De la Consiliul de la Lisabona, Consiliul European a transformat întâlnirile de primavara în puncte focale pentru problemele economice, sociale și de mediu, pe fondul obiectivului general al asigurării dezvoltării sustinute.

Consiliul European de la Lisabona

Calendarul de reforme stabilit la Lisabona prevede acțiuni derulate până la orizontul anului 2009:

- 2001 descentralizarea, cuantificarea și înregistrarea ajutoarelor de stat, strategia pentru simplificarea cadrului de reglementare;
- 2002 un nou cadru pentru achizițiile publice, un nou cadru pentru comerțul electronic, primii doi ani ai Planului National de Acțiune împotriva excluderii și sărăciei, Evidența Politicii Sociale;
- 2003 un nou cadru pentru telecomunicații, piața unică pentru capitalurile de risc, liberalizarea în continuare a pietelor de electricitate pentru întreprinderi de afaceri, Al Saselea Program Cadru pentru cercetare, Licențierea Comunitară, liberalizarea transporturilor internaționale utilizând rețelele ferate trans-europene;
- 2004 Spațiul Aerian Unic, liberalizarea în continuare a pieței gazelor pentru întreprinderi de afaceri, cadrul impozitării energiei, cadrul pentru impozitarea economisirilor;
- 2005 piața unică pentru totalitatea serviciilor financiare, liberalizarea pietelor gazelor și electricității pentru întreprinderi rezidenți, demararea unei scheme europene obligatorii pentru emisiile de CO₂;
- 2006 al doilea stadiu al liberalizării pietelor serviciilor postale;
- 2008 liberalizarea tuturor transporturilor feroviare internaționale, operationalizarea sistemului de navigare prin satelit Galileo;
- 2009 o posibilă nouă etapă sau stadiul final al liberalizării pieței serviciilor postale (subiect al unui studiu în 2006 cu privire la impactul liberalizării).

Consiliul European de la Stockholm

Cu ocazia Consiliului European de la Stockholm, Comisia Europeana a identificat zece domenii prioritare [Comisia Europeana (2001-a)]:

- Slujbe mai numeroase și mai bune;
- Noi piețe europene ale muncii – deschise tuturor, garantând accesul fără discriminare;
- Reforme economice care să aibă ca obiect bunurile și serviciile;

- Piete financiare integrate;
- Un cadru de reglementare corect;
- e-Europa 2002;
- Decalajul de aptitudini în domeniul IT;
- Cercetare, inovare si antreprenoriat;
- Tehnologiile de frontiera;
- Protectia sociala eficienta pentru populatia care îmbatrâneste.

Cele 10 domenii prioritare pentru anul 2001 identificate de Comisie reprezinta o abordare integrata. Fiecare din acestea sunt mutual stimulative. Acestea uzeaza de stabilitatea macroeconomica, reformele sociale si economice, pietele financiare integrate, un cadru corect de reglementare si crearea pe scara larga a economiei electronice (e-economie) pentru a oferi un mediu propice cercetarii, inovatiei si întreprinderilor, un mediu în care ideile si investitiile tot mai numeroase – în mod deosebit în cadrul economiei cunoasterii – sunt transformate în noi produse si servicii, stimulând cresterea productivitatii, un mediu care actioneaza ca un motor al cresterii si competitivitatii, creând mai multe locuri de munca si potentând coeziunea sociala si regionala.

Comisia a subliniat ideea conform careia crearea de noi locuri de munca necesita cresterea investitiilor în educatie si formarea aptitudinilor, reforma fiscala, a sistemelor de beneficii si cresterea mobilitatii fortei de munca în cadrul “nou” constituitelor piete ale fortei de munca. De asemenea, Comisia a insistat asupra necesitatii perfectionarii aptitudinilor în domeniul manipularii electronice si al urgentei derularii de investitii în inovare si cercetare, ca elemente de baza fundamentale pentru dezvoltarea societatii cunoasterii si a “tehnologiilor de frontiera”. Cadrul de reglementare trebuie sa asigure încrederea publicului, ca si o buna oferta în fazele incipiente de capitaluri de risc. Conform Comisiei, o economie puternica, cu finante publice ordonate, care pot fi sustinute pe termen lung, sunt elemente absolut necesare pentru a potentia coeziunea sociala si a determina modernizarea sistemelor de protectie sociala.

Consiliul european de la Barcelona

În cadrul raportului emis de Consiliul European de la Barcelona, Comisia a sugerat ca Uniunea Europeana sa mentina politicile de stabilitate macroeconomica convenite si sa sustina strategia convenita la Lisabona. Conform Comisiei, obiectivele de la Lisabona se sustin reciproc, astfel încât numai o abordare integrata va garanta îndeplinirea acestora [Comisia Europeana, (2002)]. Aceasta înseamna:

- Reducerea decalajelor în aplicarea reformelor economice si structurale, asigurându-se ca dezvoltarea sustinuta reprezinta o componenta a acestor reforme;
- Continuarea promovarii coeziunii economice si sociale si adoptarea pasilor necesari pentru a garanta securitatea si sustinerea în viitor a pensiilor;
- Dezvoltarea spiritului întreprinzator în cadrul unui mediu de afaceri concurential.

Comisia a identificat trei domenii prioritare care pot accelera recuperarea UE:

- Dezvoltarea în continuare a politicilor ocupationale, cu un accent deosebit asupra reformelor active ale pietei muncii;

- Conectarea Europei si a pietelor;
- Cresterea investitiilor în cunoastere pentru asigurarea competitivitatii viitoare si a locurilor de munca.

Prima prioritate presupune abordari la nivelul sistemelor de impozite si beneficii, remunerarea indivizilor care lucreaza un timp îndelungat si îmbunatatirea îngrijirii copiilor. Barierele în domenii precum abilitatile si limbile straine, care descurajeaza indivizii sa se deplaseze între diferite locuri de munca în cadrul companiilor, în alte sectoare sau tari trebuie solutionate. Trebuie încurajate masurile adoptate de partenerii sociali pentru anticiparea si gestionarea schimbarii. Aceasta este necesara pentru a ajuta Uniunea Europeana în efortul de a se apropia tot mai mult de obiectivele de ocupare deplina si slujbe mai bune.

A doua prioritate poate fi implementata prin completarea verigilor lipsa în industriile cheie si accelerarea integrarii pietelor financiare prin crearea cadrului juridic corespunzator. Aceasta înseamna, de exemplu, stabilirea termenelor pentru liberalizarea pietelor energetice si convenirea masurilor esentiale în domeniul serviciilor financiare, însa Uniunea trebuie sa solutioneze, în acelasi timp, problema investitiilor în proiectele prioritare de infrastructura, care vor determina cresterea dinamismului si competitivitatii pietei interne. Recentele reforme în telecomunicatie trebuie sa stimuleze retelele de telecomunicatie în banda larga. O Europa interconectata într-o mai mare masura, ca si asigurarea unor servicii eficiente si înalt functionale de interes economic general contribuie la mentinerea Uniunii Europene pe calea cresterii economice si la furnizarea unor servicii de calitate superioara pe întreg cuprinsul Uniunii.

Cea de-a treia prioritate se refera la faptul ca Uniunea Europeana trebuie sa amplifice eforturile în domeniile cercetarii, inovarii, educatiei si pregatirii. Prin urmarirea unei abordari integrate, aceste politici pot fi asezate sub o aceeași umbrela: o zona europeana a cunoasterii. Trebuie create retele de excelenta, iar dimensiunea europeana a învățării permanente ar putea sa fie sustinuta de specializari europene. De asemenea, companiile trebuie încurajate sa cheltuiasca mai mult în domeniile cercetarii si inovarii.

Conceperea si aplicarea politicii industriale a Uniunii Europene sunt guvernate de sase principii (subsidiaritate, parteneriatul public-privat, competitivitatea ca obiectiv primordial, dominanta modelului orizontal, corectarea esecurilor pietei, compromisul dintre eficienta si coeziunea sociala), care trebuie urmarite în mod consecvent.

Primul principiu: subsidiaritatea

Conform principiului subsidiaritatii, politica industrială a Uniunii Europene este proiectata si aplicata într-o strânsa colaborare între tarile membre si Uniune, aceasta din urma fiind responsabila de solutionarea numai a acelor probleme care pot fi cel mai bine abordate la nivel european. Justificarea acestui principiu este legata de cresterea complexitatii problemelor economice si sociale; astfel, rezolvarea acestora survine la nivelul decizional corespunzator.

Odata cu crearea Pietei Unice, pietele relevante economic în cadrul carora firmele opereaza frecvent transcend frontierele nationale; în astfel de situatii, multe actiuni de politica pot fi derulate mult mai eficient la nivel european decât la nivel national. Pentru a asigura cel mai eficient mediu de afaceri, politicile industriale care afecteaza Uniunea trebuie gândite si aplicate la acest nivel.

Al doilea principiu: parteneriatul public-privat

Responsabilitatea pentru promovarea unor politici industriale de succes apartine deopotriiva autoritatilor publice si sectorului privat. Comisia Europeana a subliniat faptul ca noua abordare a politicii industriale implica o separare clara a responsabilitatilor între companii, care trebuie sa joace rolul cel mai important si autoritatile publice, a caror sarcina este de a crea un mediu stimulatív pentru dezvoltarea industrială [Comisia Europeana, (1990)].

Al treilea principiu: competitivitatea ca scop principal

Politica industrială a UE încearca sa stimuleze competitivitatea, prin accelerarea ajustarilor structurale, creând un mediu favorabil dezvoltării inițiativelor în întreaga Comunitate si cooperării industriale, dar si pentru valorificarea potentialului de cercetare industrială, dezvoltare tehnologică si inovatie.

Al patrulea principiu: dominanta modelului orizontal

Documentele de referinta care jaloneaza crearea progresiva si aplicarea politicii industriale a UE favorizeaza o abordare de sustinere în cadrul modelului orizontal, data de masurile si actiunile care se refera la esecurile pietei. Conform modelului orizontal, o politica industrială eficientă trebuie sa aiba la baza masuri în mod esential neutre, precum si actiuni care sa vizeze:

- Crearea si consolidarea unui mediu de afaceri favorizant;
- Urmarirea unei abordari de liberalizare a pietelor;
- Evitarea politicilor defensive si protectioniste, ca si selectia “câștigătorilor” sub forma “campionilor nationali”.

Al cincilea principiu: corectarea esecurilor pietei

Elementul fundamental care justifica politica industrială este interventia guvernamentală în situatiile de esec al pietei. Acestea se refera la monopoluri, bunuri publice, externalitati (în mod deosebit poluarea), drepturile de proprietate comune si discrepanta dintre sectorul privat si social cu privire la preferinta pentru timp. Analiza situatiilor în care pietele genereaza esecuri este un element necesar în vederea selectării politicilor de corectarea a acestor masuri.

Al șaselea principiu: compromisul între eficienta si coeziune socială

Politica industrială trebuie să asigure un echilibru dinamic între eficiența economică și coeziunea socială. Aceasta din urmă asigură baza de colaborare pentru dezvoltarea industriei europene. Fondurile structurale și conceptul de politică socială a Uniunii Europene contribuie la coeziunea economică și socială. Construirea încrederii sociale și a coeziunii este un element fundamental pentru promovarea ajustărilor structurale, promovarea schimbărilor și stimularea mobilității forței de muncă.

În interiorul cadrului politicii industriale a UE, fiecare stat membru dispune, în principiu, de suficient spațiu pentru a-și stabili propria politică industrială în conformitate cu obiectivele sale specifice. Danemarca, Olanda și Marea Britanie par să urmeze în mod consecvent politici orientate spre piață. Franța, Italia și Spania par să accepte un grad ceva mai ridicat de intervenție guvernamentală în cadrul economiei. Germania este un exemplu de economie de piață coordonată, care practică o politică industrială activă. Cu toate acestea, merita menționat faptul că libertatea statelor membre de a stabili propriile politici industriale este în mod semnificativ constrânsă de legislația Pieței Unice.

1.3 Concluzii din perspectiva României

Cât privește politica industrială în procesul de tranziție, România trebuie să realizeze trecerea de la abordarea pe verticală (inconsistent urmărită începând cu anul 1990), la abordarea orizontală, integrată în mod coerent în cadrul efortului general de reformă. Strategia guvernamentală cu privire la politica industrială ar trebui să descrie procesul tranziției, stabilind priorități strategice și identificând politicile cele mai potrivite.

Politica industrială a României trebuie să contribuie la crearea elementelor necesare care să asigure creșterea economică, să promoveze ajustările structurale, creșterea competitivității producției interne, consolidarea mediului de afaceri prietenos, stimularea investițiilor tangibile și intangibile, rezolvând în același timp problemele generate de impactul social al transformării economice. Privatizarea și restructurarea trebuie să devină pilonii esențiali ai abordării pe orizontală.

Politica industrială trebuie corelată cu celelalte politici relevante ale procesului de transformare economică și aderare la UE (comercială, din domeniul concurenței, al întreprinderilor mici și mijlocii, investițiilor străine, educației, C&D, regională și socială). O atenție deosebită trebuie acordată îndeplinirii obligațiilor care privesc ACQUIS-ul comunitar.

Din punctul de vedere al României, semnificația agendei stabilite la Lisabona este dublă. În primul rând, Consiliul European de la Lisabona a subliniat cerințele necesare ale unei strategii moderne orientată către competitivitate:

- Cadrul juridic bine pus la punct;
- Mediul de afaceri și antreprenorial concurențial;
- Flexibilitatea pietelor forței de muncă;
- Piețe financiare integrate;
- Coeziune economică și socială.

În al doilea rând, agenda stabilită la Lisabona încearcă să integreze strategia de competitivitate în cadrul obiectivelor de dezvoltare pe termen lung. Abordarea se bazează pe liberalizare și concurență și are în vedere:

- Infrastructurile pentru dezvoltare (rețele în industrie, servicii financiare);
- Investiții intangibile (învățare, cercetare și inovare);
- Protecția mediului natural.

2. SLABICIUNILE STRUCTURALE ALE INDUSTRIEI ROMÂNESTI

Comisia Europeană evaluează capacitatea ţărilor candidate de a face faţă presiunilor concurenţiale din cadrul UE, utilizând primordial elemente specifice laturii ofertei:

- Existenţa unei economii de piaţă funcţionale, ceea ce implică un grad suficient de ridicat de stabilitate macroeconomică şi, în consecinţă, a unui mediu de afaceri previzibil;
- Înzestrarea cu capital fizic şi uman, inclusiv infrastructura de afaceri (furnizarea de energie, transport şi comunicaţii), şi existenţa capacităţilor în domeniul educaţiei, cercetării şi dezvoltării;
- Ritmul integrării comerciale cu ţările membre ale UE anterior aderării;
- Expansiunea întreprinderilor mici şi mijlocii, ca un ingredient esenţial al dezvoltării economice;
- Intervenţiile guvernamentale (politicile) cu un impact relevant asupra poziţiei concurenţiale a întreprinderilor.

Punctul de vedere oficial al Comisiei este acela că România a înregistrat progrese în direcţia creării unei economii de piaţă funcţionale [Comisia Europeană, (2001-b)]. Cu toate acestea, nu va fi capabilă, pe termen mediu, să facă faţă presiunilor concurenţiale şi forţelor pieţei din cadrul Uniunii. Opinia oficială este mai degrabă optimistă atunci când afirmă că România a adoptat măsurile care permit dezvoltarea capacităţilor viitoare de a concura, cu condiţia de a se menţine angajată pe calea reformelor economice.

Principalul scop al acestui capitol este de a substanţializa opinia Comisiei, prin evaluarea slăbiciunilor structurale ale industriilor prelucrătoare din România. Capitolul este organizat pe trei secţiuni. Prima secţiune prezintă abordarea analitică a competitivităţii, asumată în cadrul acestui raport.

A doua secţiune trece în revistă principalele slăbiciuni structurale ale industriei prelucrătoare din România: dependenţa de exporturile “fortate”, absenţa specializării tehnologice a producţiei şi exportului, persistenţa sindromului valorii adăugate negative în anumite industrii, influenţa nesemnificativă până în prezent a investiţiilor straine directe, slaba guvernanta şi participare la concurenţa internaţională, progresele timide în respectarea ACQUIS-ului în domeniul siguranţei la locul de muncă, al certificării producţiei pentru export şi a certificării ISO.

A treia secţiune prezintă concluziile referitoare la avantajele comparative ale industriei prelucrătoare din România. Cea mai importantă concluzie a analizei se referă la variabilitatea în timp a avantajelor comparative. Predicţiile referitoare la avantajul comparativ sunt extrem de dificile într-o economie în tranziţie chiar şi pe termen scurt; probabilitatea ca predicţiile iniţiale să fie infirmate de evoluţiile ulterioare este foarte ridicată.

2.1 Abordarea analitică a competitivităţii

Din punct de vedere analitic, trecerea în revista a slăbiciunilor curente are la baza în principal estimările avantajelor comparative, precum și exercitiile de “benchmarking” care se concentrează asupra competitivității. Ideea fundamentală a demersului nostru este aceea că avantajul comparativ este o cerință esențială a competitivității. Pentru o anumită industrie, avantajul comparativ este dat de caracteristicile funcției de producție și nivelurile costurilor de oportunitate sociale referitoare la factorii de producție.

Caseta 1 **Conceptul de competitivitate internațională**

Discuțiile referitoare la competitivitatea internațională s-au orientat, în mod tradițional, asupra posibilității de a stabili sau chiar reduce, costurile unitare cu forța de muncă evaluate în valută [Khan, A.R., Muqtada, M., (1997)]. Aceasta necesită trei condiții:

- Creșterea salariilor reale trebuie menținută în limitele de creștere ale productivității muncii;
- Rata internă a inflației trebuie să fie cât mai mică;
- Cursul de schimb trebuie ajustat pentru a compensa orice abatere în îndeplinirea primelor două condiții.

Prima din cele trei condiții referitoare la competitivitatea internațională este o problemă de politici care se referă la piața forței de muncă. Aceste politici trebuie să vizeze creșterea productivității muncii și asigurarea flexibilității pieței forței de muncă, astfel încât creșterea salariului real să fie compatibilă cu creșterile productivității. A doua condiție are în vedere politicile macroeconomice, care trebuie să asigure stabilitatea preturilor. Dacă rata internă a inflației se află sub control, atunci creșterea preturilor bunurilor necomercializabile – care au o influență considerabilă asupra costului vieții – urmează tendința evoluției preturilor bunurilor comercializabile – care sunt constrânse de prețurile internaționale. Conform celei de-a treia condiții, în măsura în care creșterile salariului real depășesc creșterile productivității muncii, ca urmare a unor scurte circuite la nivelul pieței forței de muncă sau la nivel macroeconomic, ajustarea cursului de schimb trebuie utilizată pentru a aduce costurile cu forța de muncă la valori compatibile cu obiectivele de competitivitate.

O semnificație mai largă a competitivității internaționale este reflectată de definiția care are în vedere capacitatea economiei de a atinge niveluri ridicate ale ocupării forței de muncă și productivității sau PIB pe locuitor. Trebuie menționat faptul că această definiție generală evită greșeala de a restricționa evaluările la situația externă a economiei. Definiția nu exclude sub nici o formă pentru evaluarea competitivității internaționale importanța contului curent, a balanței comerciale, ratei reale de schimb sau a costurilor unitare cu forța de muncă calculate în valută, însă se concentrează asupra stimulării creșterii economice și a productivității. Din această perspectivă, scopul politicii economice ar trebui să fie de menținere a competitivității, în pofida salariilor reale ridicate [Porter, M., (1990)]. Implicațiile la nivel microeconomic sunt legate de faptul că firmele nu pot conserva avantajele comparative numai pe seama unor costuri reduse. Măsurile de reducere a costurilor trebuie însoțite de poziționări strategice și inovații, cu scopul final de a crea competențe fundamentale favorabile companiilor.

Un raport al Institutului pentru Studii de Economie Internațională de la Viena operează distincția dintre competitivitatea-macro și competitivitatea industrială [Havlik, P., et al., (2001)]. Indicatori relevanți, cum ar fi PIB pe locuitor, nivelul ocupării, salariile,

inflatia si cursul de schimb contribuie la evaluarea macro-competitivitatii. Cât priveste competitivitatea industrială, raportul se concentreaza asupra trasaturilor specifice laturii ofertei, grupate în doua mari categorii: cost si calitate. Competitivitatea în functie de cost este rezultatul a doua componente, nivelul productivitatii si preturile factorilor, alte variabile ale laturii ofertei (cum ar fi investitiile si organizarea) fiind de asemenea relevante. Competitivitatea în functie de calitate este data de nivelul profitabilitatii în conditiile mentinerii neschimbate a costurilor.

Conform Bancii Mondiale, conceptul de competitivitate cumuleaza elementele care confera o pozitionare superioara unei entitati economice fata de concurentii acesteia [Institutul de Dezvoltare Economica (1992)]. Capacitatea de a reduce preturile este cea mai buna descriere a competitivitatii pe pietele cu bunuri si servicii omogene. Diferentierea produselor tinde sa devina tot mai raspândita, astfel încât notiunea de competitivitate este extinsa pentru a lua în calcul, pe lângă abilitatea de a reduce preturile, si alti factori, precum publicitatea, capacitatea de adaptare la modificarile conditiilor cererii sau marcile comerciale. Astfel, avantajul comparativ care rezulta ca urmare a unor intensitati relativ reduse a factorilor este un element al competitivitatii.

Încercările de a clarifica deosebirea dintre competitivitate si avantajul comparativ au condus la aparitia conceptului de avantaj competitiv [Porter, M., (1990)]. Conform lui Michael Porter, avantajul competitiv este determinat de conditiile cererii si ofertei de factori, de existenta industriilor de sprijin, de strategiile firmelor si structurile de piata. Conceptul de avantaj competitiv combina abordarea traditionala a competitivitatii cu încercările de a introduce o dimensiune dinamica în cadrul teoriei avantajului comparativ. Desi conceptul de avantaj competitiv reprezinta punctul de pornire al unei noi teorii, acesta pare sa fi aparut prin suprapunerea abordarii traditionale a structurilor de piata si comerțului international peste un discurs de natura normativa. În perspectiva normativa, conceptul de avantaj competitiv tinde sa fie echivalent celui de competitivitate.

Interventiile guvernamentale afecteaza stimulentele economice, inducând discrepante între preturile de piata si costurile de oportunitate sociale. Diferente semnificative pot sa apara între pozitia competitiva a respectivei industrii si avantajul sau comparativ. Pentru a caracteriza competitivitatea în raport cu avantajul comparativ, indicatorii analitici trebuie determinati atât la preturile pietei, cât si la nivelul costurilor de oportunitate sociale.

România este o economie de dimensiuni medii, deschisa fata de comerțului international, astfel încât costurile de oportunitate sociale pentru industriile care produc bunuri comercializabile sunt date de preturile internationale de export si import. În situatia industriilor care produc bunuri necomercializabile, estimările pornesc de la ipoteza ca pragul de rentabilitate este atins la nivelul costurilor de oportunitate sociale. Estimările pentru factorii de productie sunt si mai controversate. Costul de oportunitate social al fortei de munca este determinat prin reevaluarea productivitatii marginale a muncii la nivelul costului de oportunitate social al productiei. Costul de oportunitate social al capitalului este estimat ca anuitate corespunzatoare stocului de capital evaluat la nivelul costului de oportunitate social al productiei. Trebuie amintit faptul ca prin definitie, costul de oportunitate social al taxelor si subventiilor este zero.

Caseta 2

Competitivitatea si orientarea spre exterior a economiei

Cerinta fundamentala a competitivitatii este orientarea spre exterior a economiei, ceea ce implica atât promovarea exporturilor cât si concurenta din partea importurilor. Exista o puternica corelatie între orientarea spre exterior si cresterea exporturilor [Krueger, A.O., (1990)]:

- Înlocuirea unui regim comercial protectionist prin liberalizarea comerțului semnifica faptul ca resursele vor fi alocate în conformitate cu avantajele comparative;
- Daca avantajele comparative sunt sistematic fructificate, productivitatea marginala a factorilor poate fi majorata, astfel încât chiar si în conditiile unei anumite înzestrari cu factori de productie, cresterea economica poate fi accelerata;
- Chiar si tarile de mici dimensiuni pot fructifica economiile de scara prin promovarea exporturilor;
- O tara care promoveaza exportul poate reduce vulnerabilitatea balantei de plati;
- Orientarea catre exterior amplifica constrângerile externe de a disciplina politicile economice interne;
- Investitorii straini, atrasi de orientarea catre exterior, contribuie la accelerarea inovatiei si a diseminarii acesteia;
- Orientarea catre exterior tinde sa stimuleze liberalizarea fluxurilor internationale de capitaluri financiare si non-financiare.

Pe de alta parte, promovarea importurilor poate contrabalansa structurile industriale monopoliste din tarile candidate. Cel puțin la nivel teoretic, exista argumente în favoarea liberalizarii rapide a importurilor ca fiind cea mai buna politica posibila, în pofida socului resimțit de industriile interne.

În continuare, analiza se concentreaza asupra a patru indicatori ai competitivitatii internationale:

- Avantajului comparativ revelat;
- Valoarea adaugata unitara, atât la preturile pietei, cât si la nivelul costurilor de oportunitate sociale;
- Costurile unitare cu forta de munca, atât la preturile pietei, cât si la nivelul costurilor de oportunitate sociale;
- Costul resurselor interne.

Caseta 3

Indicatori ai competitivitatii

Indicatorul avantajelor comparative revelate compara pentru o industrie oarecare ponderea acesteia în totalul exportului de bunuri cu ponderea detinuta în totalul importului. Calcularea indicatorului în cazul unei industrii ia în considerare, pe de-o parte, exportul de productie interna si, pe de alta parte, importul care concureaza productia interna (si nu importul de bunuri intermediare pentru productia din industria respectiva). Valori ridicate ale indicatorului releva un avantaj comparativ pentru respectiva industrie.

Valoarea adaugata unitara reprezinta ponderea pe care o detine valoarea adaugata în totalul productiei. Costurile unitare cu forta de munca reprezinta ponderea costurilor cu forta de munca în productie sau în valoarea adaugata. Costurile cu forta de munca

Caseta 3

Indicatori ai competitivitatii

includ salariile dupa plata impozitelor si impozitele pe salarii. Conform metodologiei romanesti a conturilor nationale, salariile dupa plata impozitelor includ si contributiile sociale.

Indicatorul costurilor resurselor interne compara costurile cu forta de munca si capitalul evaluate la nivelul costurilor de oportunitate sociale, cu valoarea adaugata evaluata la nivelul costurilor de oportunitate sociale. Comparatia este relevanta numai pentru industriile care produc bunuri comercializabile. Daca indicatorul este calculat ca raport, atunci un nivel subunitar semnaleaza prezenta avantajelor comparative. În acest caz, costurile cu forta de munca si capitalul evaluate la nivelul costurilor de oportunitate sociale sunt mai mici decât valoarea adaugata evaluata la nivelul costurilor de oportunitate sociale, astfel încât respectiva industrie înregistreaza un surplus operational pozitiv evaluat la nivelul costurilor de oportunitate sociale. Pentru sectorul bunurilor necomercializabile, valoarea adaugata evaluata la nivelul costurilor de oportunitate sociale este egala cu suma costurilor cu forta de munca si capitalul evaluate la nivelul costurilor de oportunitate sociale, astfel încât indicatorul cotului resurselor interne este unitar.

Aceste exercitii de evaluare a competitivitatii si avantajelor comparative sunt în mare parte fundamentate pe statisticile perioadei 1990-1998, interval pentru care conturile nationale sunt finalizate. Analiza insista asupra industriei prelucratoare (59 de industrii într-o clasificare dezagregata, 21 industrii într-o clasificare ceva mai grupata).

Caseta 4

Estimarea costurilor de oportunitate sociale

Estimarile realizate pentru acest raport au la baza date preluate din conturile nationale ale României, în principal tabelele input-output. Deoarece conturile nationale sunt întocmite cu un decalaj de doi ani, analiza acopera perioada 1990-1998. Pentru anii 1999-2001, conturile nationale nu sunt înca disponibile. În situatia unei economii de dimensiuni mici sau medii, expusa comertului international, industriile interne pot fi clasificate în producatoare de bunuri comercializabile si necomercializabile. În conformitate cu practicile acceptate, agricultura, industria forestiera si a pescuitului, industriile extractive si cele prelucratoare sunt considerate ca generatoare de bunuri comercializabile. În mod corespunzator, industria electrica, a distributiei gazelor naturale, energiei termice si apei calde, constructiilor si serviciilor sunt considerate ca generatoare de bunuri necomercializabile. În functie de disponibilitatea datelor, industria prelucratoare este dezagregata în 21 sau 59 de industrii. Clasificarea cu cel mai înalt grad de agregare – 21 de industrii – este dictata de disponibilitatea statistica a datelor referitoare la activele fixe. Clasificarea cu un grad mai redus de agregare – 59 de industrii – corespunde prezentarii în statistica româneasca a tabelelor input-output. Industriile care produc bunuri necomercializabile sunt agregate într-un singur sector.

Ipoteza teoretica de lucru stipuleaza faptul ca productia interna si cea straina a industriilor care produc comercializabile sunt perfect substituibile. De asemenea, se presupune ca industriile cu bunuri comercializabile sunt caracterizate printr-o elasticitate perfecta în raport de pret atât a cererii de exporturi, cât si a ofertei de importuri. Economia interna de mici dimensiuni este primitoare de pret pe pietele internationale. În aceste conditii, preturile internationale reprezinta costurile de

Caseta 4

Estimarea costurilor de oportunitate sociale

oportunitate sociale pentru productia bunurilor comercializabile.

Estimarile ulterioare aproximeaza preturile internationale prin media preturilor la import si export. Preturile de import CIF sunt comparabile cu preturile producatorilor interni, iar preturile de export FOB sunt comparabile cu preturile interne la consumatori. Pentru a asigura comparabilitatea între preturile de import si preturile interne la consumatori, la preturile de import CIF vor fi adaugate impozitele aplicate produselor, taxele vamale, marjele la comercializarea interna si de transport, precum si subventiile pe produs. În mod similar, pentru a asigura comparabilitatea între preturile la export si preturile interne ale producatorilor, din preturile de export FOB se vor deduce marjele la comercializarea interna si marjele de transport, precum si subventiile pe produs.

Raportul dintre pretul intern si pretul international relevant se numeste factor de conversie. Cerintele de comparabilitate necesita calcularea factorilor de conversie atât pentru preturile producatorilor, cât si pentru cele ale consumatorilor. Calculele justifica ideea ca pentru taxe si subventii, costul de oportunitate social este zero. Transformarea marjelor de comercializare si transport la nivelul costurilor de oportunitate sociale este realizata pe baza coeficientului de conversie pentru preturile la consumator ale sectorului producator de necomercializabile. Estimarea costurilor de oportunitate sociale pentru sectorul producator de necomercializabile presupune ca valoarea productiei la nivelul costului de oportunitate social este egala cu suma consumului intermediar, a costurilor cu capitalul si forta de munca, toate evaluate la nivelul costurilor de oportunitate sociale.

Calculul costului cu forta de munca la nivelul costului de oportunitate social se bazeaza pe ipoteza ca salariile curente aproximeaza suficient de bine productivitatea marginala a muncii la nivelul preturilor pietei. Estimarea costului cu forta de munca la nivelul costurilor de oportunitate sociale pentru o anumita industrie se realizeaza prin ajustarea nivelului curent al salariilor cu factorul de conversie pentru preturile producatorului din industria respectiva. Datorita disponibilitatii reduse a datelor, determinarea costului capitalului la nivelul costului de oportunitate social ia în considerare numai capitalul fix. Factorul de conversie pentru stocul de capital fix este determinat ca medie a factorilor de conversie pentru preturile consumatorilor din industriile care produc bunuri capital. Costul anual al capitalului pentru fiecare industrie este apoi obtinut ca anuitate corespunzatoare stocurilor respective de capital. Estimarea anuitatilor ia în calcul o durata de viata a activelor fixe de 25 de ani si o rata uniforma de scontare de 9% pentru toate industriile.

Calculele pentru fiecare an al perioadei studiate în cadrul analizei constau într-un algoritm iterativ, care trateaza raportul dintre preturile interne la producatori si preturile de import CIF, precum si raportul dintre preturile interne la consumatori si preturile de export FOB ca variabile exogene. Algoritmul este structurat în conformitate cu ecuatiile tabelului intrari-iesiri. Variabila de control a algoritmului este factorul de conversie pentru preturile la producator ale sectorului necomercializabilelor. Algoritmul calculeaza media preturilor la import si export, considerând factorii de conversie pentru preturile la producator si consumator ale industriilor cu bunuri comercializabile si factorul de conversie pentru preturile la consumator ale sectorului

Caseta 4

Estimarea costurilor de oportunitate sociale

necomercializabilelor ca variabile endogene. Algoritmul este iterat până la obținerea pragului de rentabilitate pentru sectorul necomercializabilelor. Indicatorii tabelului intrari-iesiri sunt recalculati pe baza preturilor pietei la nivelul costurilor de oportunitate sociale, pornind de la variabilele endogene.

Pentru anul 1990, raportul dintre preturile interne la producatori si preturile de import CIF, precum si raportul dintre preturile interne la consumatori si preturile de export FOB pentru industriile cu bunuri comercializabile sunt direct calculate pe baza statisticilor referitoare la comertul exterior. Datele statistice ale economiei centralizate au oferit evaluarea directa a comertului exterior atât la nivelul preturilor internationale (în valuta), cât si la nivelul preturilor interne (în moneda nationala). Raportul dintre preturile interne la producatori (în moneda nationala) si preturile de import CIF (în valuta) reprezinta cursurile de schimb implicite pentru importuri. Raportul dintre preturile interne la consumatori (în moneda nationala) si preturile de export FOB (în valuta) reprezinta cursul de schimb implicit pentru exporturi. Aceste cursuri de schimb implicite au fost diferite pe fiecare industrie, reprezentând cei mai importanti indicatori ai eficientei comertului exterior în economia centralizata.

Astfel, estimarea raporturilor dintre preturile interne la producatori si preturile de import CIF din 1990 reprezinta valoarea importurilor la preturile interne ale producatorilor (în moneda nationala) si valoarea importurilor la preturile externe CIF (în moneda nationala), pe baza cursului de schimb oficial. În mod corespunzator, estimarea raporturilor dintre preturile interne la consumatori si preturile de export FOB în 1990 reprezinta valoarea exporturilor la preturile interne ale consumatorilor (în moneda nationala) si valoarea exportului la preturile externe FOB (în moneda nationala), pe baza cursului de schimb oficial.

Pentru anii urmasori, evaluarile în moneda nationala ale importurilor CIF si exporturilor FOB nu mai reflecta preturile interne la producatori, respectiv consumatori. În tabelele intrari-iesiri ulterioare anului 1990 (începând cu anul 1991), importurile CIF si exporturile FOB în valuta au fost evaluate în moneda nationala pe baza cursului de schimb de piata unificat. În aceste conditii, raporturile dintre preturile interne la producatori si preturile de import CIF, precum si raporturile preturilor interne la consumatori si preturile de export FOB pentru industriile producatoare de comercializabile în intervalul 1991-1998 au fost obtinute pe baza rapoartelor din 1990, utilizând regula paritatii puterii de cumparare. Aplicarea acestei reguli a luat în considerare deflatorii impliciti oferiti de conturile nationale pentru importurile CIF si productia la preturile producatorilor, ca si pentru exporturile FOB si productia la preturile consumatorilor.

Indicatorii la preturile pietei reflecta actuala pozitie competitiva a industriei prelucratoare. Spre deosebire, indicatorii calculati la nivelul costurilor de oportunitate sociale indica avantajele comparative ale acestor industrii. Amplitudinea interventiilor guvernamentale cu influente directe si indirecte asupra preturilor pietei este în consecinta relevata de comparatia dintre indicatorii la preturile pietei si costurile de oportunitate sociale.

2.2 Trecerea în revista a celor mai importante slăbiciuni structurale

Slăbiciunile structurale ale industriei prelucrătoare din România discutate în cadrul acestei secțiuni (dependența de exporturile “fortate”, absența specializării tehnologice a producției și exportului, persistența sindromului valorii adăugate negative în anumite industrii, influența ne semnificativă până în prezent a investițiilor străine directe, slaba guvernanta și participare la concurența internațională, progresele timide în respectarea ACQUIS-ului în domeniul siguranței la locul de muncă, al certificării producției pentru export și a certificării ISO) subțiază evaluarea oficială a Comisiei Europene, conform căreia, România nu este capabilă pe termen mediu să facă față presiunilor concurențiale și forțelor din interiorul Uniunii [Comisia Europeană (2001-b)].

Tabel 1
Principalele slăbiciuni structurale ale industriei prelucrătoare în România

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Dependența de exporturile “fortate”- Absența specializării tehnologice a producției și exportului- Persistența sindromului valorii adăugate negative în anumite industrii- Influența ne semnificativă până în prezent a investițiilor străine directe- Slaba guvernanta și participare la concurența internațională- Progresele timide în respectarea ACQUIS-ului în domeniul siguranței la locul de muncă, al certificării producției pentru export și a certificării ISO |
|---|

Prima slăbiciune structurală: dependența de exporturile “fortate”

Statisticile comerțului exterior ilustrează o puternică tendință de orientare a economiei României către exterior. În perioada 1990-1998, ponderea exporturilor în totalul producției a înregistrat o clară tendință descrescătoare numai în industria tutunului, petrolului rafinat și a echipamentelor pentru transportul rutier. În industriile de imprimare și editare, ca și în cea a mobilierului și altor activități industriale, ponderea exporturilor în totalul producției a urmat o tendință cvasi-stabilă.

Analiza derulată pe cele 21 de industrii relevă concentrarea exporturilor României. Industriile cu cea mai pronunțată orientare către export au fost cea a textilelor și produselor textile, îmbrăcăminte, pielăriei și încălțăminte, lemnului și produselor din lemn, metalurgică, a altor echipamente de transport, mobilierului și altor activități industriale. Potențialul de export al industriilor de mobilier a rămas ridicat, deși raportul dintre exporturi și valoarea totală a producției a urmat o tendință constantă. Ponderi importante în export dețin și alte industrii: produselor chimice și fibrelor sintetice, construcțiilor metalice, mașinilor și echipamentului, mașinilor electrice și echipamentului; totuși, aceste industrii au fost puternic orientate către piața internă.

Este vizibil faptul că potențialul de export al României este concentrat de-a lungul a trei lanțuri tehnologice: industriile usoare (textile și produse textile, îmbrăcăminte, pielărie și

încaltaminte), prelucrarea lemnului (lemn si produse din lemn, mobilier) si prelucrarea metalelor (metalurgie, constructii de metal si produse de metal).

Cât priveste competitivitatea, indicatorul avantajului comparativ revelat este mult mai semnificativ decât ponderea exportului în totalul productiei; primul indicator surprinde nu numai cresterea orientarii catre export, dar, de asemenea, si înclinatia mai mare spre importuri a economiei României. În prezent se considera ca economiile emergente, în general, si cele din Europa de Est, în special, detin un avantaj comparativ revelat în industriile intensiv consumatoare de resurse si forta de munca. Situatiia României confirma regula generala.

Peneder ofera o clasificare utila a industriei prelucratoare în urmatoarele categorii: de baza, intensiv consumatoare de munca, intensiv consumatoare de capital, pe baza de marketing si pe baza de tehnologie [Peneder, M., (2001)]. O evaluare superficiala a avantajelor comparative revelate ale României în perioada 1990-1998 indica faptul ca industriile intensiv consumatoare de munca au pierdut treptat teren în fata celor capital-intensive.

Tabel 2

Modele ale avantajului comparativ revelat (ACR) în România (1990-1998)

ACR supraunitar si în crestere sau stabil

- Vase si nave (LI)
- Lemn si produse din lemn (LI)
- Alte prelucrari primare ale fierului si otelului (CI)
- Metale pretioase si nemetalifere (CI)
- Tevi si conducte (M)
- Uleiuri si grasimi vegetale si animale (MD)
- Produse chimice de baza (CI)
- Bauturi racoritoare (MD)
- Fier si otel, feroaliaje (CI)
- Produse din carne (MD)

ACR supraunitar, descrescator

- Ciment, var si ghips (CI)
- Mobila (LI)
- Îmbracaminte textila (M)
- Locomotive pentru calea ferata si alte echipamente de transport (LI)
- Produse ceramice (LI)
- Turnatorie (CI)
- Sticla si produse din sticla (M)
- Petrol rafinat (CI)
- Blanuri si haine din piele (LI)
- Fibre sintetice (CI)
- Piele si încaltaminte (MD)
- Constructii metalice si produse din metal (LI)

Tabel 2
Modele ale avantajului comparativ revelat (ACR) în România (1990-1998)

ACR subunitar, dar în creștere

- Produse din cocs uscate la cald (CI)
- Masini pentru productie, utilizarea puterii mecanice (M)
- Masini-unelte (LI)
- Fructe si legume (MD)
- Masini pentru alte destinatii (M)
- Peste si produse din peste (MD)
- Caramizi, tigle si produse de constructie (LI)
- Tigle ceramice si lespezi (CI)
- Motociclete, biciclete si alte echipamente de transport (M)
- Fasonarea, formarea, finisarea pietrei (LI)
- Produse de morarit si din amidon (MD)
- Alimente preparate pentru animale (MD)
- Pesticide si alte produse agro-chimice (TD)
- Detergenti, produse de spalare, lustruire, parfumuri (MD)
- Echipamente radio, TV si de comunicatie (TD)
- Alte produse alimentare (MD)

ACR subunitar si în scadere sau stabil

- Vopseluri, straturi acoperitoare, cerneala tipografica (M)
- Articole din beton, ghips si ciment (M)
- Aviatie (TD)
- Masini agricole si echipamente (M)
- Amenajari interioare neclasificate (M)
- Echipament pentru transportul rutier (TD)
- Produse din cauciuc (M)
- Masini electrice, aparate, instalatii, rezerve (M)
- Alte produse minerale nemetalifere (M)
- Alte activitati industriale neclasificate (MD)
- Textile si produse textile (LI)
- Echipamente pentru alte destinatii (M)
- Celuloza, hârtie si cartoane (CI)
- Produse din plastic (M)
- Echipament medical, optica si instrumente de precizie (TD)
- Produse de papetarie (MD)
- Farmaceutice (TD)
- Alte produse chimice (TD)
- Imprimerie si editare (MD)
- Echipament si masini de birou (TD)
- Tutun (MD)

Nota: M – de baza; LI – intensiv consumatoare de munca; CI – intensiv consumatoare de capital; MD – pe baza de marketing; TD – pe baza de tehnologie. Un indicator al

avantajului comparativ revelat supraunitar corespunde unei ponderi mai ridicate în totalul exportului de bunuri prelucrate decât în totalul bunurilor prelucrate importate.

Sursa: estimari proprii având la baza datele Institutului National pentru Statistica

În principiu, confruntati cu rate real pozitive ale dobânzii într-un mediu de afaceri cu constrângeri bugetare tari, producatorii din tarile în tranzitie este de asteptat sa se specializeze mai puțin în industriile intensiv consumatoare de capital. În acest context, avantajul comparativ revelat al unei parti a industriei intensiv consumatoare de capital ar fi putut fi determinat de esecul de a impune constrângeri bugetare tari, în mod deosebit producatorilor din sectorul de stat al economiei. Pe fundalul constrângerilor bugetare slabe, avantajele comparative revelate ale industriilor intensiv consumatoare de capital se pot dovedi a fi neusustenabile. De fapt, orice avantaj comparativ revelat în cadrul unui mediu economic distorsionat tinde sa fie pus sub semnul întrebării.

Estimarile indica faptul ca avantajele comparative revelate ale României în perioada 1990-1998 au fost localizate în următoarele industrii prelucratoare: alte echipamente de transport (vase si nave, locomotive pentru calea ferata si alte echipamente de transport); lemn si produse din lemn; metalurgie (alte prelucrari primare ale fierului si otelului, metale neferoase si pretioase de baza, fier si otel, feroaliaje, turnatorie); alimente si bauturi (uleiuri si grasimi vegetale si animale, bauturi, produse din carne); produse chimice si fibre sintetice (produse chimice, fibre sintetice); materiale de constructie si alte produse neferoase (ciment, var si ghips, produse ceramice, sticla si produse din sticla); mobila si alte activitati industriale (mobila); îmbracaminte (îmbracaminte textila, blanuri si haine din piele); produse din petrol rafinat (petrol rafinat); pielarie si încaltaminte; constructii metalice si produse din metal.

Concluziile analizei anterioare sunt în mare parte confirmate de concluziile analizei derulate sub egida Institutului pentru Studii de Economie Internationala de la Viena, conform careia, textilele, pielaria, lemnul, metalele de baza si mobila sunt industriile în care tarile candidate se bucura de avantaje comparative revelate în comertul cu UE [Havlik, P., et. al., (2001)]. În acord cu rezultatele analizei anterioare, acelasi raport concluzioneaza ca aproape toate tarile candidate nu înregistreaza avantaje comparative revelate în domeniul celulozei si hârtiei, masinilor si echipamentului, echipamentului electric si optic.

Statisticile cu privire la activele fixe din 59 de industrii prelucratoare nu au fost disponibile, astfel încât indicatorii costurilor resurselor interne au putut fi calculati numai pentru gruparea cu un grad mai ridicat de agregare (pe 21 industrii). Concluziile fundamentale ale estimarilor se refera la discrepanta dintre avantajele comparative revelate si avantajele comparative indicate de costurile resurselor interne. Perioada analizei (1990-1998) indica o corelatie relativ puternica si statistic relevanta între indicatorii avantajului comparativ revelat si costul resurselor interne: niveluri ridicate ale avantajului comparativ revelat au fost însotite de indicatori mari ai costurilor resurselor interne.

Tabel 3
Costul resurselor interne si exportul industriilor prelucratoare din România în 1998

	Costul resurselor interne	Export	
		(Procent din productie)	(Procent din total)
Industria prelucratoare	0.32	22.6	100.0
Alimente si bauturi racoritoare	0.23	2.0	2.6
Tutun	0.54	0.3	0.0
Textile si produse textile	0.24	46.4	6.3
Îmbracaminte	1.64	89.5	20.4
Pielarie si încaltaminte	6.54	92.3	8.0
Lemn si produse din lemn	0.05	41.1	4.7
Celuloza, hârtie si cartoane	0.47	11.2	0.5
Imprimerie si editare	0.13	0.5	0.0
Produse din petrol rafinat	0.66	10.7	4.8
Produse chimice si fibre sintetice	0.50	22.4	6.0
Produse din plastic si cauciuc	0.30	10.5	0.9
Materiale de constructie si alte produse nemetalifere	1.44	15.2	3.0
Metalurgie	0.28	45.8	18.0
Constructii metalice si produse din metal	0.18	26.1	3.5
Masini si echipament	0.48	20.5	4.2
Masini electrice si echipament	0.27	34.5	4.1
Echipament radio, TV si de comunicatie	0.06	7.9	0.5
Echipament medical, instrumente optice si de precizie	0.41	17.8	0.4
Echipament pentru transportul rutier	1.02	9.9	1.8
Alte echipamente de transport	0.72	47.2	3.5
Mobila si alte activitati industriale	NVA	37.2	6.7

Nota: NVA – valoare adaugata negativa. Un indicator al costului resurselor interne supraunitar semnaleaza surplusuri operationale negative la nivelul costurilor de oportunitate sociale.

Sursa: estimari proprii pe baza datelor Institutului National pentru Statistica

Industria prelucratoare cu costuri nefavorabile ale resurselor interne reprezentau în 1998 aproximativ 40% din totalul exportului de produse prelucrate. Îmbracamintea, cu un cost al resurselor interne de 1,64, a contribuit cu 20,4% la totalul exportului de produse prelucrate. Pielaria si încaltamintea, cu un cost al resurselor interne de 6,54, a contribuit cu 8% la totalul exportului de produse prelucrate. Mobila si alte activitati industriale, cu o valoarea adaugata negativa la nivelul costurilor de oportunitate sociale, a contribuit cu 6,7% la totalul exportului de bunuri prelucrate.

În cazul mobilei și al altor activități industriale, pielăriei și încălțăminte, materialelor de construcție și altor produse nemetalifere, explicația pentru discrepanța între avantajele comparative revelate și costul resurselor interne este dată de faptul că prețurile producțiilor respective erau cu mult peste prețurile internaționale relevante. Sindromul prețurilor reduse la export raportat la prețurile interne – “exportul forțat” – este relativ bine documentat în literatura economică.

Analiza deja citată a Institutului pentru Studii de Economie Internațională de la Viena invocă semnificația “exporturilor forțate” în fazele inițiale ale recesiunii transformazionale, când pietele interne sau cele tradiționale din cadrul CAER s-au prăbușit, iar expansiunea exporturilor (avantaje comparative revelate) nu au reflectat avantajele comparative (costul resurselor interne), ci un anumit comportament de tip “dumping” [Havlik, P., et. Al., (2001)]. Cu toate acestea, autorii raportului susțin că în etapele următoare transformării economice, profitabilitatea exporturilor tinde să devină la fel de importantă ca și performanța obținută sub forma cotelor de piață detinute.

Caseta 5

Traectoria tehnologică lexicografică

Paul Welfens a introdus conceptul de traiectorie tehnologică lexicografică [Welfens, P.J.J., (1996)]. Conceptul presupune ca deplasarea de la un nivel tehnologic redus către unul ridicat să se efectueze într-o ordine lexicografică, conform căreia, cel puțin un nivel tehnologic intermediar nu reprezintă un avantaj comparativ. În aceste condiții, respectivul producător va înregistra pierderi și, astfel, va fi stimulat să practice “dumping” în situația în care există economii de scară.

Decidenții de politică ar dori să impună tarife sau să apeleze la promovarea exporturilor cu scopul final de a facilita deplasarea către niveluri ridicate pe scara tehnologică. Astfel de politici interne ar fi probabil interzise în conformitate cu acordurile comerciale internaționale. Respectiva țară s-ar confrunța cu o capcană a tehnologiilor înapoiate, care ar putea fi depășită prin subvenții guvernamentale orientate către C&D.

Conform studiului lui Welfens, argumentul traiectoriei tehnologice lexicografice nu își menține validitatea dacă pietele de capital permit producătorilor tehnologic dinamici să își finanțeze propriile traiectorii, pe seama unor pierderi temporare. Welfens este de părere că relevanța conceptului de ordonare tehnologică lexicografică în situația economiilor din Europa de Est nu poate fi contestată.

Kaminski subliniază faptul că traiectoria de restructurare industrială în economiile în tranziție – așa cum poate fi evaluată pe baza performanței exporturilor – are trăsături specifice [Kaminski, B., (1993)]. În primele stadii ale tranziției, cele mai multe exporturi au provenit de la firmele care aveau deja stabilite legături cu partenerii străini sau ca urmare a redirectionării exporturilor dinspre fosta piață CAER. Ulterior, susținerea comerțului exterior și a creșterii economice a depins de facilitarea accesului firmelor de “generația a doua”, fie nou constituite, fie restructurate cu succes. În mare parte datorită ofertei de servicii de calitate și unui climat investitional favorabil, deplasarea către firmele din “generația a doua”, în mod deosebit având proprietari străini, va induce creșterea producției și reorientarea comerțului.

Corelatia pozitiva dintre avantajele comparative pozitive si costul resurselor interne indica faptul ca România se afla în continuare în faza “exporturilor fortate”. În mod provizoriu, sindromul “exportului fortat” poate fi explicat de reformele industriale ezitante si, în schimb, pot reprezenta cheia înțelegerii esecului macrostabilizarii sustinute a economiei.

Caseta 6 **“Benchmarking”-ul politicii de competitivitate**

“Benchmarking”-ul politicii de competitivitate este un instrument relativ recent de monitorizare a procesului si de evaluare a situatiei pe baza îmbunatatirii continue a practicilor la nivel mondial [UNIDO (1998)]. Utilizarea sa eficienta necesita o atenta consultare si un efort comun cu sectorul întreprinderilor. Aceasta serveste nu numai la evaluarea modului în care firmele sau anumite industrii se comporta într-o anumita tara comparativ cu firmele din alte tari, dar si pentru identificarea factorilor care stabilesc performanta în domeniul competitivitatii, reflectata de avantajele de locatie. Astfel, este depasit cadrul traditional ortodox de analiza a competitivitatii, oferind o înțelegere a proceselor, aptitudinilor si capabilitatilor care genereaza medii de afaceri prietenoase si avantaje de locatie. “Benchmarking”-ul de politica realizeaza o corelatie între problemele importante pentru politica de dezvoltare industrială pe termen mediu si lung.

Performanta economica este rezultatul interactiunii dintre resurse, institutii si politici, catalizate de actiunile agentilor economici. Pe masura amplificarii globalizarii, precum si a cicutatiei libere a capitalurilor si tehnologiilor peste frontiere, importanta avantajelor de locatie creste, astfel încât tarile tind sa concureze prin intermediul politicilor care ofera cele mai bune utilizari pentru resursele naturale, umane si institutionale. Tari aproximativ identice, care se descurca mai bine pot servi drept element pentru efectuarea comparatiilor.

“Benchmarking”-ul a fost utilizat destul de mult ca element de management la nivelul întreprinderilor. Cu toate acestea, “benchmarking”-ul de politici la nivel national se afla înca într-un stadiu incipient. Recent, guvernele europene au început sa îl adopte ca un instrument extrem de util. Comisia Europeana (CE) se afla în acelasi proces, în efortul de a sustine întreprinderile prelucratoare în competitia cu firmele japoneze si americane, cu deosebire în domenii precum productivitatea si inovatia. În acest efort, CE se bazeaza pe sprijinul sectorului privat, ca si pe cooperarea cu Japonia în sectorul automobilelor si al bunurilor electronice de consum. Aceasta cooperare este în interesul întreprinderilor japoneze care detin operatiuni de asamblare finala în tarile UE, pentru a ajuta pe cât posibil, la îmbunatatirea standardelor tehnice ale furnizorilor locali.

“Benchmarking”-ul de politica poate fi abordat fie într-o maniera pozitiva, fie normativa. În abordarea normativa, criteriile realizarii “benchmarking”-ului sunt fundamentate pe ipoteza ca pietele tind sa se echilibreze prin egalizarea ofertei si cererii la nivelul corect al preturilor. Din acest punct de vedere, rolul politicilor consta în eliminarea interferentelor care distorsioneaza functionarea pietei, fie ca este vorba de slaba defnirea a drepturilor de proprietate, fie de legislatia care împiedica libera circulatie a resurselor. Abordarea pozitiva este legata de identificarea celor mai bune politici în anumite conditii precizate. Clauza specificitatii este foarte importanta. Fara o cunoastere amanuntita a conditiilor în care o politica se poate dovedi de succes,

Caseta 6
“Benchmarking”-ul politicii de competitivitate

exercitiul de “benchmarking” poate oferi concluzii gresite, deoarece politici similare nu pot genera rezultate identice în contexte diferite.

Concluzia referitoare la sindromul “exportului forțat” este confirmată de evaluarea decalajelor de preturi și a structurilor de calitate ale produselor pe pietele UE [Burgstaller, J., Landesmann, M., (1999)]. Producătorii din Europa Centrală și de Est au început în 1988-1990 cu decalaje semnificative de calitate, măsurate atât de indicatorii decalajelor de preturi, cât și de prezenta pe segmente calitative diferite. Acești producători aparțineau grupului furnizorilor cu cea mai redusă calitate de pe pietele UE.

Cu toate acestea, grupul Ungariei, Republicii Cehă, Sloveniei și Poloniei a înregistrat evoluții pozitive (îmbunătățiri ale calitatii) ale exporturilor către UE în intervalul 1990-1996. Spre deosebire de acesta, grupul alcătuit din Bulgaria, România și Rusia nu a etalat îmbunătățiri calitative semnificative ale exporturilor având ca destinație UE.

Cât privește evaluarea decalajelor de preturi, România se află în urma ambelor țări alese ca prim grup de raportare (Grecia și Spania) precum și a țărilor aparținând celui de-al doilea nivel de referință (Republica Cehă, Ungaria și Polonia). Exporturile României de textile, îmbrăcăminte și încălțăminte par să se fi bucurat de mai mult succes pe pietele UE decât exporturile industriilor de mașini, aparate și echipamente. Decalajul de preturi pentru industriile românești de mașini, aparate și echipamente s-a îmbunătățit față de anul 1990 (de la 0,402 în 1990, la 0,420 în 1996). În situația textilelor, îmbrăcăminte și încălțăminte, progresele au fost mult mai semnificative (de la 0,599 în 1990 la 0,756 în 1996).

Tabel 4
Exercitiu de “benchmarking”: decalajele de pret în 1996, exporturi către UE (UE 12 = 1)

	Mașini, aparate și echipamente	Textile, îmbrăcăminte și încălțăminte
- România	0.420	0.756
Primul nivel de referință		
- Grecia	0.603	1.265
- Spania	1.096	1.294
Al doilea nivel de referință		
- Republica Cehă	0.664	0.930
- Ungaria	0.922	1.117
- Polonia	0.707	0.948

Sursa: Institutul pentru Studii Economice Comparative de la Viena, Raport de Cercetare Nr. 255, aprilie 1999.

Indicatorii structurii exporturilor pe diferite segmente ale pieței UE confirmă concluziile sugerate de indicatorul decalaj de pret. Prezenta exporturilor României pe pietele UE pe

segmentul calitatii ridicate este superioara în situatia textilelor, îmbracamintei si încaltamintei, spre deosebire de industriile de masini, aparate si echipamente. Fata de tarile incluse în exercitiul de “benchmarking”, România pare sa fie similara Poloniei în cazul exporturilor industriei de masini, aparate si echipamente si atipica în cazul textilelor, îmbracamintei si încaltamintei.

Tabel 5
Exercitiu de “benchmarking”: structura comparativa a exportului în 1996
pe diferite segmente, exporturi catre UE, masini, aparate si echipamente
(UE 12 = 1/3)

	Calitatea I	Calitatea II	Calitatea III
- România	0.099	0.324	0.577
Primul nivel de referinta			
- Grecia	0.224	0.379	0.397
- Spania	0.209	0.279	0.512
Al doilea nivel de referinta			
- Republica Ceha	0.236	0.307	0.457
- Ungaria	0.204	0.376	0.420
- Polonia	0.138	0.310	0.553

Sursa: Institutul pentru Studii Economice Comparative de la Viena, Raport de Cercetare Nr. 255, aprilie 1999.

Prezenta României pe pietele UE pe primul segment de calitate s-a deteriorat în situatia industriei de masini, aparate si echipamente (de la 0,231 în 1990 la 0,099 în 1996), însa s-a îmbunatatit semnificativ pentru textile, îmbracaminte si încaltaminte (de la 0,266 în 1990 la 0,436 în 1996); asa cum rezulta din indicatorul decalajului de pret, preturile reduse de export (în principal la contractele de prelucrare a bunurilor importate, care au devenit dominante în industria usoara a României) au contribuit la aceasta îmbunatatire semnificativa.

Tabel 6
Exercitiu de “benchmarking”: structura comparativa a exportului în 1996
pe diferite segmente, exporturi catre UE, textile, îmbracaminte si
încaltaminte (UE 12 = 1/3)

	Calitatea I	Calitatea II	Calitatea III
- România	0.463	0.344	0.193
Primul nivel de referinta			
- Grecia	0.189	0.350	0.462
- Spania	0.410	0.299	0.291
Al doilea nivel de referinta			
- Republica Ceha	0.325	0.340	0.336
- Ungaria	0.444	0.312	0.244
- Polonia	0.380	0.306	0.315

Sursa: Institutul pentru Studii Economice Comparative de la Viena, Raport de Cercetare Nr. 255, aprilie 1999.

A doua slabiciune structurala: absenta specializarii tehnologice a productiei si exportului

Analiza estimarilor realizate pentru România pe baza clasificarii întocmite de Peneder ilustreaza o distributie inegala a avantajelor comparative ale României între industriile intensiv consumatoare de capital si cele intensiv consumatoare de munca. România are un dezavantaj în industriile principale si are o pozitionare defavorabila la industriile determinate tehnologic. Absenta specializarii tehnologice a productiei si exportului este confirmata de comparatiile fundamentate pe baza de date a Bancii Mondiale referitoare la indicatorii de competitivitate (compilate de Business Environment Group). Cât priveste exportul industriilor de înalta tehnologie, România se situeaza nu numai în urma tarilor UE (Grecia si Spania în comparatiile anterioare), dar si a celor mai avansate din tarile candidate (Republica Ceha, Ungaria si Polonia).

Tabel 7
Exercitiu de “benchmarking”: exportul industriilor de înalta tehnologie

	(Procent din totalul exportului industriei prelucratoare, 1996)
- România	7
Primul nivel de referinta	
- Grecia	13
- Spania	17
Al doilea nivel de referinta	
- Republica Ceha	14
- Ungaria	19
- Polonia	11

Sursa: baza de date a Bancii Mondiale referitoare la indicatorii de competitivitate

OCDE grupeaza industriile prelucratoare în înalt tehnologice (aviatie, echipament de birou si de calcul, medicala si de medicamente, echipament radio, TV si de comunicatie), mediu tehnologice (vehicule motorizate, bunuri expert, produse chimice, masini electrice, alte echipamente de transport, exceptând constructiile de vase) si mediu-slab sau slab tehnologice (cauciuc si plastic, produse minerale nemetalifere, constructia de vase, metale feroase si neferoase, produse din metal, petrol, alte produse ale industriei prelucratoare). Conform statisticilor OCDE, România se situeaza în urma Spaniei, Republicii Cehe si Ungariei cât priveste ratele de acoperire comerciala pentru industriile înalt si mediu tehnologice. Un raport de acoperire comerciala relativ asemanator poate fi remarcat între România, Grecia si Polonia.

Tabel 8
Exercitiu de “benchmarking”: rapoarte de acoperire comerciala (export/import) în 1998

	Înalta tehnologie	Tehnologie înalta medie
- România	0.06	0.46
Primul nivel de referinta		

Tabel 8
Exercitiu de “benchmarking”: rapoarte de acoperire comerciala
(export/import) în 1998

	Înalta tehnologie	Tehnologie înalta medie
- Grecia	0.15	0.14
- Spania	0.51	0.83
Al doilea nivel de referinta		
- Republica Ceha	0.45	0.99
- Ungaria	1.03	0.83
- Polonia	0.28	0.37

Sursa: Institutul National pentru Statistica si OECD in Figures, Statistics on the Member Countries, 2001.

Slabiciunile României în industriile determinate tehnologic si nivelurile asociate reduce ale exporturilor de înalta tehnologie sunt relativ surprinzatoare, data fiind înzestrarea cu capital intelectual. În privinta numarului de absolventi ai facultatilor tehnice (ca procent din totalul absolventilor), România este cu mult înaintea tuturor tarilor incluse în comparatii. La capitolul numar de oameni de stiinta si de tehnicieni la 1000 de persoane, România este la paritate cu Ungaria si Polonia, dar înaintea Spaniei (însa în urma Republicii Cehe).

Tabel 9
Exercitiu de “benchmarking”: capitalul intelectual (I)

	România	Primul nivel de referinta		Al doilea nivel de referinta		
		Grecia	Spania	Republica Ceha	Ungaria	Polonia
Oameni de stiinta (% din total absolventi) 1988-1990	68	40	16	N/A	51	32
Oameni de stiinta si tehnicieni (la 1000 persoane) 1981-1995	2.0	N/A	1.0	3.0	2.0	2.0
Cereri de patentare 1995	18667	45149	71251	20010	20887	22089
Patente acordate 1995	1860	8948	19928	1299	1910	2608

Sursa: baza de date a Bancii Mondiale referitoare la indicatorii competitivitatii

Cât privesc cheltuielile pentru C&D (ca procent din PIB), dar si numarul cercetatorilor la 10.000 persoane din forta de munca, România pare sa fie extrem de bine pozitionata fata de aproape toate tarile incluse în comparatie.

Cu toate acestea, România se afla în urma cât privesc solicitările de acordare de patente și numărul de patente acordate. Aceste concluzii subliniază stimulentele insuficiente care determină o ineficiență a utilizării capitalului intelectual. Așa cum o arată și relativa absență a specializării tehnologice a producției și exportului, România nu a reușit până în prezent să pună eficient în valoare înzestrarea cu capital intelectual de care dispune.

Tabel 10
Exercitiu de “benchmarking”: capitalul intelectual în 1999
(II)

	Cheltuieli pentru C&D (% din PIB)	Cercetatori la 10.000 persoane din forța de muncă
- România	1.09	50
Primul nivel de referință		
- Grecia	0.51 ^{*)}	26 ^{*)}
- Spania	0.90	37 ^{**)}
Al doilea nivel de referință		
- Republica Ceha	1.27	26
- Ungaria	0.68	31
- Polonia	0.75	33 ^{**)}

^{*)}1997 ^{**)}1998

Sursa: Institutul National pentru Statistica și OECD in Figures, Statistics on the Member Countries, 2001.

A treia slăbiciune structurală: persistența sindromului valorii adăugate brute în anumite industrii

Avantajele comparative, măsurate cu ajutorul costului resurselor interne, au înregistrat progrese de-a lungul întregului interval 1990-1998. La nivelul industriilor prelucrătoare, costul resurselor interne s-a îmbunătățit de la 1,26 în 1990 la 0,32 în 1998. Cele mai multe industrii prelucrătoare au înregistrat reduceri ale costurilor resurselor interne. Singurele excepții au fost cele ale tutunului, îmbracamintei, pielăriei și încălțămintei, produselor din petrol rafinat, mobilei și altor activități industriale. Începând cu anul 1990, cea mai mare parte a industriilor prelucrătoare au devenit treptat competitive la nivelul costurilor de oportunitate sociale. Indicatorul costului resurselor interne poate fi astfel mult mai util în a semnala problemele industriei decât în a indica avantajele comparative.

Pentru întreaga perioadă 1990-1998, industriile prelucrătoare cu cele mai mari probleme au fost: mobila și alte activități industriale (care, începând cu 1992 au înregistrat valori adăugate negative la nivelul costurilor de oportunitate sociale), pielărie și încălțăminte, echipament pentru transportul rutier, materiale de construcție și alte produse nemetalifere și îmbracaminte. În mod paradoxal, industriile cu cele mai multe probleme din perspectiva costului resurselor interne au înregistrat avantaje comparative revelate în intervalul 1990-1998.

Indicatorul valorii adaugate unitare – masurat ca pondere a valorii adaugate în productie, atât la preturile pietei, cât si la nivelul costurilor de oportunitate sociale – este în centrul analizei celor 59 de industrii prelucratoare. Analiza la nivelul de dezagregare mai ridicat utilizeaza concluziile obtinute pentru cele 21 de industrii. Desi mai putin relevant decât costul resurselor interne, indicatorul valorii adaugate brute la nivelul costurilor de oportunitate sociale – masurat de ponderea valorii adaugate brute în productie la nivelul costurilor de oportunitate sociale – aproximeaza în mod rezonabil avantajele comparative.

Rezultatele obtinute pentru cele 59 de industrii confirma concluziile obtinute pentru gradul de agregare cu 21 de industrii, si anume faptul ca avantajele comparative s-au îmbunatatit pe întreg parcursul perioadei 1990-1998. La nivelul suprem de agregare al industriei prelucratoare, valoarea adaugata a reprezentat 48% din productie la nivelul costurilor de oportunitate sociale în 1998, comparativ cu 26% în 1990. Din cele 59 industrii prelucratoare, valoarea adaugata bruta la nivelul costurilor de oportunitate sociale a crescut în 40 de cazuri; pentru 2 industrii prelucratoare, aceasta s-a mentinut constanta.

Analiza fundamentata pe clasificarea industrială dezagregata permite o mai precisa evaluare a industriilor care se confrunta cu probleme. Industriile prelucratoare care au înregistrat în mod persistent sindromul valorii adaugate negative sunt: industria fierului si otelului, feroaliajelor; ciment, var si ghips; industria de mobilier; industria de vopseluri, straturi acoperitoare, cerneala tipografica; produse ceramice; amenajari interioare; petrol rafinat; alte activitati industriale neclasificate.

Tabel 11
Industriile prelucratoare românești cu valoare adaugata negativa

	Perioada
Peste si produse din peste	1990-1994
Fructe si legume	1990, 1991
Uleiuri si grasimi vegetale si animale	1992
Produse lactate	1990, 1992
Produse de morarit si din amidon	1997, 1998
Alimente preparate pentru animale	1993
Alte produse alimentare	1991, 1992
Celuloza, hârtie si cartoane	1991, 1992
Petrol rafinat	1995-1998
Produse chimice de baza	1990
Pesticide, alte produse agro-chimice	1990, 1992
Vopseluri, straturi acoperitoare, cerneala tipografica	1991-1998
Fibre sintetice	1992
Produse ceramice	1991-1993, 1995-1998
Ciment, var si ghips	1990-1993, 1995-1998
Fier si otel, feroaliaje	1990-1998

Tabel 11
Industria prelucratoare românești cu valoare adăugată negativă

	Perioada
Alte prelucrări primare ale fierului și oțelului	1990-1992
Amenajări interioare neclasificate	1992-1998
Mobilă	1991-1998
Alte activități industriale neclasificate	1996-1998

Sursa: propriile estimări pe baza datelor Institutului Național pentru Statistică

Unele din aceste industrii problematice dispun de o orientare relativ puternică către export: industria de mobilă (cu exporturi de 39,7% din producție în 1998); alte activități industriale neclasificate (cu exporturi de 27,4% din producție în 1998); ciment, var și ghips (cu exporturi de 19,8% din producție în 1998); produse ceramice (cu exporturi de 19,8% din producție în 1998).

De asemenea, estimările pentru cele 59 de industrii confirmă concluziile anterioare referitoare la sindromul “exporturilor forțate”. Pe întreaga perioadă 1990-1998, s-a manifestat o corelație negativă între ponderea valorii adăugate în producție la nivelul costurilor de oportunitate sociale și indicatorii avantajelor comparative revelate; un indicator în creștere al avantajului comparativ revelat a fost însoțit de ponderi reduse în producție a valorii adăugate.

Spre deosebire de corelația dintre costul resurselor interne și avantajul comparativ revelat pentru cele 21 de industrii, corelația dintre ponderea valorii adăugate în producție la nivelul costurilor de oportunitate sociale și avantajul comparativ revelat pentru cele 59 de industrii este mult mai slabă. Mai mult, intensitatea corelațiilor pentru 59 de industrii a crescut în apropierea anului 1993, însă s-a redus semnificativ ulterior, în apropierea anului 1998. Reducerea treptată a intensității corelației pentru 59 de industrii semnifică un proces de restructurare a exporturilor, deși într-un ritm destul de lent.

Costurile unitare cu forța de muncă evaluate la nivelul costurilor de oportunitate sociale – măsurate de ponderea costului cu forța de muncă în producție la nivelul costului de oportunitate social – este un alt indicator utilizat pentru analizele avantajului comparativ. Utilizând evaluările la nivelul costurilor de oportunitate sociale, estimările sugerează că în 1998, valoarea adăugată nu a acoperit costurile cu forța de muncă în industriile îmbracamintei, pielăriei și încălțămintei, materialelor de construcție și altor produse nemetalifere, ca și în industria de mobilă și a altor activități industriale. Pentru ultimele trei industrii, incapacitatea valorii adăugate de a acoperi costurile cu forța de muncă la nivelul costurilor de oportunitate sociale pare să fie cronică atunci când privim întregul interval 1990-1998; în fapt, industria de mobilă și a altor activități industriale este un caz cronic de valoare adăugată negativă.

A patra slabiciune structurală: influența nesemnificativă până în prezent a investițiilor străine directe

Intrările de capitaluri straine într-o țară cu avantaje de locație este de așteptat să conducă la creșterea producției în industriile schumpeteriene mobile. În general, industriile schumpeteriene sunt intensiv consumatoare de C&D și necesită forța de muncă calificată. Pentru industriile schumpeteriene lipsite de mobilitate, funcțiile de producție și C&D nu pot fi separate spațial, astfel încât facilitățile de producție nu pot fi deplasate dinspre țările OCDE către economiile emergente. Spre deosebire de acestea, industriile schumpeteriene mobile permit separarea regională a C&D și producției.

Conform lui Klodt, industriile schumpeteriene mobile sunt produsele chimice de bază, alte produse chimice, produsele din plastic, mașinile și echipamentele electrice, echipamentul radio, TV și de comunicație [Klodt, H., (1992)]. În situația României, contribuția industriilor schumpeteriene mobile la producție și valoarea adăugată a industriei prelucrătoare a ramanei aproximativ aceleași în intervalul 1990-1998.

Tabel 12
Contribuția industriilor schumpeteriene mobile la producție și valoarea adăugată a industriei prelucrătoare din România

	Producție		Valoare adăugată	
	Preturile pieteii	Costurile de oportunitate sociale	Preturile pieteii	Costurile de oportunitate sociale
1990	10	11	11	11
1991	10	11	9	12
1992	8	10	8	12
1993	9	11	7	11
1994	9	11	8	12
1995	10	13	9	14
1996	10	13	9	15
1997	9	12	8	14
1998	9	12	8	13

Sursa: estimări proprii pe baza datelor Institutului Național pentru Statistică

Exercițiul de “benchmarking” indică faptul că România este în urma țărilor candidate mai avansate în ceea ce privește nivelul intrărilor de investiții directe (ca procent din PIB). Din perspectiva avantajelor de locație, intrările relativ modeste de investiții straine directe indică faptul că România este rămasă în urmă în comparație cu Republica Cehă, Ungaria și Polonia. Pentru România, eșecul de a atrage o sumă critică de investiții straine reprezintă o barieră semnificativă în vederea fructificării obiectivului de a ajunge din urmă a economiilor UE.

Tabel 13
Exercițiu de “benchmarking”: intrările de investiții straine directe

(procent din PIB, 1999)	
- România	3.69

Tabel 13
Exercitiu de “benchmarking”: intrarile de investitii
straine directe

(procent din PIB, 1999)	
Primul nivel de referinta	
- Grecia	0.43
- Spania	1.58
Al doilea nivel de referinta	
- Republica Ceha	9.07
- Ungaria	4.02
- Polonia	4.24

Sursa: Institutul National pentru Statistica si OECD in Figures: Statistics on the Member Countries, 2001.

A cincea slabiciune structurala: slaba guvernanta si participare la concurenta internationala

Un studiu international, derulat sub egida BERD, a acoperit 645 firme din industria prelucratoare, 215 din Spania, 223 din Polonia si 207 din România [Calrin, W., et. al., (1999)]. Firmele din fiecare tara au fost selectate aleator, însa au fost impuse câteva restrictii:

- Firmele industriei prelucratoare au fost selectate numai din urmatoarele industrii: inginerie mecanica si transport, mobilier si produse din lemn, prelucrarea alimentelor, îmbracaminte si încălțaminte, produse chimice si masini electrice. Firmele din urmatoarele industrii au fost în mod explicit excluse: constructii si materiale de constructie, producerea metalelor de baza, constructia de nave, ziare si alte tiparituri. Nu au fost utilizate ponderi pentru fiecare industrie; firmele au fost selectate aleator din totalul firmelor existente;
- Firmele au fost selectate din doua locatii distincte în fiecare dintre tari: Madrid si Barcelona în Spania, Varsovia si Katowice în Polonia, Bucuresti si Brasov în România;
- În fiecare tara, firmele au fost distribuite pe trei grupuri: firme mici, cu 50-150 angajati; firme de dimensiuni medii, cu 150-500 angajati; firme de dimensiuni mari, cu 500-5.000 angajati. Firmele cu mai putin de 50 de angajati sau mai mult de 5.000 au fost excluse din analiza;
- În Polonia si România, forma de proprietate a firmelor incluse în analiza a fost distribuita pe trei categorii: firme majoritar sau integral detinute de stat; firme privatizate (anterior detinute de stat); firme nou privatizate. Categoria firmelor de mici dimensiuni în fiecare din aceste tari a fost separata pe componentele firme noi (50%) si firme privatizate sau detinute de stat (50%). Categoria firmelor de mici dimensiuni a fost divizata în mod asemanator firmelor de mici dimensiuni. Categoria firmelor mari a fost divizata în ponderi aproximativ egale în firme privatizate si firme detinute de stat.

Urmatoarele concluzii au la baza studiul BERD care prezinta rezultatele analizei [Calrin, W., et. al., (1999)].

În privinta performantei, exista un decalaj semnificativ între firmele din Spania, pe de-o parte, si cele din Europa de Est – atât poloneze, cât si românești – pe de alta parte. Diferentele sunt date de factorii guvernanta si de participarea la concurenta internationala. Firmele spaniole au în cele mai multe situatii un singur proprietar majoritar, aflându-se cel mai adesea în proprietate straina. Aceasta sugereaza prezenta unei guvernante corporative eficiente în Spania, spre deosebire de firmele din tarile în tranzitie.

De asemenea, rezultatele analizei sugereaza faptul ca, în numeroase privinte, noile firme private poloneze si, într-o mai mica masura, firmele privatizate din Polonia si noile firme din România, sunt asemanatoare firmelor din Spania si diferite de firmele de stat si privatizate din România.

Apropierea evidenta a Poloniei de Spania este relevata de distributia activitatilor de export între firme. România este caracterizata de un set de firme specializate pe export. Aceste de firme sunt absente din esantionul de firme spaniole si relativ rare în esantionul polonez. Aceasta concluzie a studiului subliniaza în cazul României dimensiunea institutionala a dependentei de “exporturile fortate”.

De asemenea, studiul indica faptul ca firmele private poloneze înregistreaza rate superioare de investire decât cele din Spania. Concluzia analizei este aceea ca ratele mai ridicate de investire din Polonia reflecta urmarirea obiectivului de ajungere din urma a tarilor cu un nivel mai ridicat al productivitatii. Studiul a indicat ca, spre deosebire de situatia Poloniei, investitiile sunt în mod deosebit reduse în cadrul firmelor privatizate din România, indicând faptul ca înca nu sunt create conditiile pentru fostele firme de stat de a derula procese de ajungere din urma.

Comparatiile fundamentate pe baza de date a Bancii Mondiale cu privire la indicatorii competitivitatii nu confirma integral aceasta concluzie. În privinta investitiilor interne brute (ca procent din PIB), România se situeaza în urma Republicii Cehe si Ungariei. Investitiile brute la nivelul economiei (ca procent din PIB) au fost în 1996 mai mari în România decât în Polonia. Cu toate acestea, investitiile private au reprezentat în 1996 73,8% din investitiile fixe brute în România, comparativ cu 81,9% în Polonia.

Tabel 14
Exercitiu de “benchmarking”: investitiile interne brute

	(procent din PIB, 1996)
- România	25
Primul nivel de referinta	
- Grecia	14
- Spania	21
Al doilea nivel de referinta	

Tabel 14
Exercitiu de “benchmarking”: investitiile interne brute

(procent din PIB, 1996)	
- Republica Ceha	35
- Ungaria	27
- Polonia	20

Sursa: baza de date a Bancii Mondiale cu privire la indicatorii competitivitatii

A sasea slabiciune structurala: progresele timide în respectarea ACQUIS-ului în domeniul sigurantei la locul de munca, al certificarii productiei pentru export si a certificarii ISO

Acelasi studiu BERD releva ca în privinta ACQUIS-ului, Spania este cu mult înaintea tarilor din Europa de Est în privinta respectarii directivei cu privire la timpul de lucru, nivelului certificarii ISO si al monitorizarii emisiilor. Numai în conditii de remunerare identica, nu exista decalaje între firmele din Europa de Est si cele din Spania.

Pe baza raspunsurilor managerilor, se poate desprinde concluzia ca firmele poloneze nu se deosebesc de cele spaniole si se afla înaintea celor din România în privinta respectarii prevederilor referitoare la siguranta la locul de munca. În termenii certificarii productiei de export, Polonia surclaseaza România, reflectând un nivel ridicat de constientizare a procesului de integrare (aici sunt incluse si firmele care nu exporta în mod curent catre UE). În privinta criteriului de certificare ISO, nu exista o diferenta sesizabila între tarile din Europa de Est. Aceasta concluzie confirma imaginea existentei în România a unui grup de firme privatizate comparabile cu cele din Polonia, dar si al unui numar de numeroase alte firme pentru care decalajul fata de standardele UE este substantial. Trebuie mentionata ramânerea în urma a unor nou înfiintate firme poloneze în privinta conformarii la directiva privind timpul de munca.

2.3 Concluzii: variabilitatea în timp a avantajelor comparative

Variabilitatea temporală a indicatorilor estimati pentru întocmirea acestui raport demonstreaza faptul ca avantajele comparative se modifica rapid, astfel încât prognozarea acestora este extrem de dificila într-o economie în tranzitie chiar si pe termen scurt. Probabilitatea ca predictiile initiale sa fie infirmate de evolutiile ulterioare este ridicata.

Integrarea economica presupune înlaturarea barierelor la comertul international, la circulatia factorilor si a fluxurilor de capital. Integrarea este însotita de avantajele specializarii internationale, economii de scara si intensificarea concurentei. În acelasi timp, integrarea determina schimbari ale preturilor relative si, în consecinta, impune necesitatea unor ajustari structurale, reducând în acelasi timp libertatea politicilor economice interne. Integrarea pietelor bunurilor implica faptul ca preturile industriilor care produc bunuri comercializabile nu pot ramâne diferite între tari. Modificarea preturilor în timpul procesului de integrare genereaza câstiguri în industriile în care se înregistreaza cresteri de preturi si pierderi în indus triile cu preturi în scadere.

Integrarea pietelor factorilor de productie presupune realizarea mobilitatii totale a factorilor, ceea ce va determina reducerea câștigurilor factorilor acolo unde acestea sunt relativ ridicate. Dacă mobilitatea comerțului și a factorilor ar fi serios distorsionate, cum s-a întâmplat în România, consecința ar fi o succesiune de modificări semnificative ale prețurilor și de ajustări structurale, ceea ce ar genera fluctuații ale avantajelor comparative în procesul integrării. Aceasta este esența transformării sistemice din România (dar și din alte țări candidate).

Cursul de schimb în România pare să fie serios subevaluat atunci când este raportat la valoarea stabilită de paritatea puterii de cumpărare. Pe măsura ce cursul de schimb se deplasează către un nivel compatibil cu paritatea puterii de cumpărare, discrepanța dintre nivelul actual al prețurilor și costurile de oportunitate sociale se va diminua, iar creșterea exporturilor ar putea fi tot mai dificilă. În plus, cererea internă va crește, ceea ce va reduce stimulentele practicării unui export agresiv. În etapele ulterioare ale transformării economice, profitabilitatea exporturilor tinde să devină la fel de importantă ca și performanța cuantificată sub forma cotelor de piață deținute.

3. OPTIUNEA STRATEGICA

Analiza efectuata pentru întocmirea acestui studiu releva faptul ca nu exista o optiune strategica în privinta interventiei guvernamentale în industria prelucratoare. Interventiile par sa urmeze un model cvasi-aleator. Cu toate acestea, a existat o regula: interventiile au sustinut industriile ineficiente, contribuind la întârzierea ajustarilor pe latura de oferta a economiei. Slabiciunile structurale ale industriilor românești au fost astfel consolidate si amplificate ca urmare a slabiciunilor politicilor promovate.

Argumentul analizei este ca tintirea selectiva în industrie nu reprezinta cea mai buna reactie a politicii. Propunerea noastra este în directia unei orientari a politicilor industriale pe conceptul de avantaje de locatie, care translateaza cerintele unui mediu de afaceri prietenos în termenii competitivitatii internationale.

Prezentul capitol este organizat în patru sectiuni. Prima sectiune vizeaza evaluarea generala a interventiilor guvernamentale, pe baza ratelor nominale si efective de protectie. A doua sectiune trece în revista principalele slabiciuni ale politicii (mediul de afaceri neprietenos, privatizarile lente, inertia în restructurarea corporativa, persistenta constrângerilor bugetare slabe) care exercita o influenta semnificativa asupra consolidarii si amplificarii slabiciunilor structurale ale industriei românești. A treia sectiune ofera o justificare în favoarea abandonarii tintirii selective în industrie. A patra sectiune introduce conceptul de avantaje de locatie ca tinta operationala a politicii industriale.

3.1 Interventiile guvernamentale

Conceptul de interventii guvernamentale este crucial pentru a înțelege competitivitatea industrială. Analiza pe baza teoriei cost-beneficiu definește în mod formal interventiile guvernamentale drept acele actiuni care induc discrepante între preturile de piata (curente) si costurile de oportunitate sociale. Aceasta abordare ignora actiunile (de exemplu, subventiile operationale) care nu exercita un efect direct asupra diferentei dintre preturile de piata si costurile de oportunitate sociale. La nivel teoretic, subventiile operationale acopera diferenta dintre costurile curente de productie si costurile de oportunitate sociale, iar subventiile pe produs acopera diferenta dintre costurile de oportunitate sociale si preturile curente de piata. Cu toate acestea, indicatorii competitivitatii industriale permit, direct sau indirect, o evaluare generala a interventiilor guvernamentale. Ratele de protectie se refera în mod direct la impactul interventiilor guvernamentale asupra preturilor curente, iar indicatorii de avantaj comparativ (costul resurselor interne, valoarea adaugata unitara si costurile unitare cu forta de munca la nivelul costurilor de oportunitate sociale) cuantifica în mod indirect sustinerea guvernamentala a operatiunilor de productie.

Exista doua modalitati de protectie: nominala si efectiva. La nivelul unei industrii anume, protectia nominala este calculata ca abatere procentuala între preturile curente de piata si costurile de oportunitate sociale corespunzatoare industriei. Ratele de protectie nominala pot fi pozitive sau negative. În conditiile ipotezei rezonabile ca preturile de piata reflecta

stimulentele de a produce, o rata pozitiva de protectie nominala reflecta interventii guvernamentale care au drept scop stimularea productiei industriei respective. În schimb, o rata negativa a protectiei nominale semnaleaza interventii guvernamentale care descurajeaza productia. O rata de protectie nominala egala cu zero indica faptul ca interventiile guvernamentale sunt neutre în privinta efectelor asupra productiei industriei respective.

În România, rata medie a protectiei nominale pentru industria prelucratoare privita în mod agregat a scazut de la zero în 1990 la niveluri negative în anii urmatori. Acest rezultat al estimarilor nu este surprinzator; este cunoscut faptul ca interventiile guvernamentale au avut drept scop mentinerea preturilor sub nivelul costurilor de oportunitate sociale pentru cea mai mare parte a intervalului 1990-1998. Nivelul zero al protectiei nominale înregistrat în anul 1990 indica faptul ca preturile curente ale acelui an reflectau în mod corect costurile de oportunitate sociale la nivelul cursului de schimb oficial. Reformele de liberalizare urmarite în mod agresiv în 1993 si 1997 nu au avut un impact semnificativ asupra rationalizarii nivelurilor negative ale protectiei nominale. Diferentele dintre ratele de protectie nominala între diferitele industrii prelucratoare ilustreaza caracterul discretionist al interventiilor guvernamentale. În pofida acestei evaluari, estimarile nu indica existenta unei anumite matrice a interventiilor; acestea par sa fi urmat un model cvasi-aleator. Tendinta ratelor protectiei nominale catre niveluri negative a fost dominanta.

Masurile de protectie nominala masoara efectul interventiilor guvernamentale asupra preturilor productiei. Cu toate acestea, influenta interventiilor guvernamentale se face simtita atât asupra preturilor productiei cât si a preturilor factorilor de productie. Astfel, pentru a cuantifica corect stimulentele economice cu care se confrunta producatorii, este necesar sa masuram efectul net al interventiilor asupra preturilor productiei si factorilor de productie. Conceptul de protectie efectiva raspunde acestei cerinte, luând în considerare valoarea adaugata. Rata protectiei efective compara valoarea adaugata la preturile curente de piata si valoarea adaugata la nivelul costurilor de oportunitate sociale [Heller, H.R. (1968)]. La nivelul unor anumite industrii, rata este calculata ca diferenta procentuala între valoarea adaugata la nivelul preturilor de piata si valoarea adaugata la nivelul costurilor de oportunitate sociale ale respectivei industrii.

Caseta 7

Alocarea resurselor si protectia efectiva

Valoarea adaugata la nivelul preturilor curente poate fi calculata ca suma a valorilor adaugate la nivelul costurilor de oportunitate sociale si valoarea determinata de interventiile guvernamentale [Bliss, C., (1987)]. Rezulta ca rata protectiei efective poate fi estimata si ca raport între valoarea adaugata datorata interventiilor guvernamentale si valoarea adaugata la nivelul costurilor de oportunitate sociale.

Aceasta metoda de calcul sugereaza o interpretare interesanta din perspectiva alocarii resurselor. Se presupune ca totalitatea industriilor din economie produc bunuri comercializabile, iar forta de munca este singurul factor de productie necomercializabil. Daca nu ar exista interventii guvernamentale, atunci preturile curente ar fi egale cu costurile de oportunitate sociale. Concurenta pentru forta de

Caseta 7

Alocarea resurselor si protectia efectiva

munca va determina cresterea nivelului salariului, pâna când va ajunge la nivelul celei mai ridicate valori adaugate pe salariat. Astfel, concurenta va elimina industriile incapabile sa ofere aceasta remuneratie. Daca exista interventii guvernamentale, rata protectiei efective va indica masura în care guvernul sustine o anumita industrie, licitând pentru forta de munca.

Semnificatia celor doua rate de protectie este diferita. Desi rata protectiei nominale masoara directia interventiilor guvernamentale, rata protectiei efective indica efectul net al acestora. Datorita fluxurilor intrari-iesiri între industrii, directia si efectul net al interventiilor pot sa nu fie identice. Spre exemplu, un nivel pozitiv al protectiei nominale (indicând stimulente economice) într-o anumita industrie este însoțit de o protectie efectiva negativa (indicând lipsa stimulentele economice) atunci când efectul total al interventiilor pozitive în industriile din amonte este mai mare decât efectul total al interventiilor pozitive în respectiva industrie. Motivul utilizarii valorii adaugate atunci când calculam ratele de protectie efectiva este determinat de necesitatea de a surprinde efectele interventiei guvernamentale asupra productiei, excluzând efectele asupra factorilor de productie.

Evaluarea interventiilor guvernamentale va fi completa numai atunci când cuantifica ambele rate de protectie – nominala si efectiva. S-ar putea sa existe industrii pentru care cele doua rate sa fie egale. Cu toate acestea, cele doua rate tind sa fie diferite pentru cele mai multe industrii. Cercetarile empirice la nivel international par sa indice faptul ca ratele de protectie efective sunt mai mari decât cele nominale. Deoarece cumuleaza impactul în amonte asupra valorii adaugate, rata protectiei efective pentru o anumita industrie depinde de totalitatea ratelor de protectie nominala din economie. Situatia României este speciala datorita tendintei catre rate negative atât ale protectiei nominale, cât si efective. În perioada 1990-1998, ratele protectiei efective au fost cu mult sub cele ale protectiei nominale. Rate negative ale protectiei nominale au indus rate din ce în ce "mai negative" ale protectiei efective; în valoare absoluta, ratele de protectie efectiva au fost cu mult peste cele de protectie nominala.

Rata protectiei efective este un indicator al transferului de resurse între industrii. Rata în sine nu ofera indicii cu privire la oportunitatea unor asemenea transferuri, însa reprezinta un instrument util de identificare a industriilor de origine si al celor beneficiare ale transferurilor. O rata negativa a protectiei semnaleaza o industrie de origine, iar o rata pozitiva indica o industrie beneficiara. Calculele la nivelul economiei indica faptul ca industria prelucratoare agregata a fost o sursa a transferului de resurse în întregul interval 1991-1998. Estimările indica în mod explicit ca industria extractiva si agricultura au beneficiat de transferuri, prima în 1991-1993, 1997 si 1998 iar cea de-a doua în 1996-1998. Calculele nu ofera indicii explicite în privinta pozitiei sectorului producator de necomercializabile în cadrul fluxului de transfer a resurselor; singura deductie care poate fi efectuata în mod implicit pe baza estimarilor plaseaza sectorul necomercializabilelor în calitate de beneficiar al transferurilor în 1994 si 1995.

Tabel 15

Ratele protecției efective în România (%)

	Agricultura	Industria extractivă	Industria prelucrătoare
1990	21	-2	12
1991	-7	9	-11
1992	-34	187	-47
1993	-26	20	-47
1994	-12	-3	-49
1995	-2	-3	-51
1996	10	-8	-50
1997	8	21	-55
1998	28	40	-48

Sursa: estimări proprii pe baza datelor Institutului Național pentru Statistică

În cadrul industriei prelucrătoare, cele ale pestelui și produselor din peste, uleiurilor și grasimilor animale și vegetale, produselor de morărit și din amidon, tutunului, îmbracamintei din textile, îmbracamintei din blănuri, pielăriei și încălțămintei, produselor din petrol rafinat, produselor chimice de bază, vopselurilor, straturilor acoperitoare, cernei tipografice, fibrelor sintetice, produselor din cauciuc, sticlei și produselor din sticlă, produselor ceramice, tiglelor ceramice și lespezilor, caramizilor, tiglelor și produselor de construcție, cimentului, varului și ghipsului, fierului și oțelului, feroaliajelor, altor prelucrări primare ale fierului și oțelului, instrumentelor neclasificate, echipamentului pentru transportul rutier, industriei de aviație, mobilierului și altor activități industriale, au beneficiat de transferuri în perioada 1990-1998 pe seama altor industrii prelucrătoare. Prin definiție, industriile cu o valoare adăugată negativă la nivelul costurilor de oportunitate sociale au fost beneficiarele acestui transfer. În principiu, transferurile s-au îndreptat dinspre industriile mai eficiente către cele mai puțin eficiente.

Testele statistice relevă două corelații fundamentale pentru a caracteriza politica industrială în intervalul 1990-1998:

- S-a înregistrat o corelație negativă puternică și statistic relevantă între ratele de protecție nominală și valoarea adăugată unitară la nivelul costurilor de oportunitate sociale în industriile prelucrătoare; rate ridicate ale protecției nominale au fost însoțite de niveluri reduse ale valorii adăugate brute unitare la nivelul costurilor de oportunitate sociale;
- De asemenea, s-a înregistrat o corelație negativă puternică și statistic relevantă între ratele de protecție efectivă și valoarea adăugată la nivelul costurilor de oportunitate sociale în industriile prelucrătoare; rate ridicate ale protecției efective au fost însoțite de valori reduse ale valorii adăugate brute unitare la nivelul costurilor de oportunitate sociale.

Prima corelație este mai puternică decât cea de-a doua. Intensitatea primei corelații a fost mai degrabă stabilă în intervalul 1990-1998. Intensitatea celei de-a doua corelații a fost maximă în 1993. Cele două corelații statistice demonstrează faptul că intervențiile guvernamentale au discriminat pozitiv în favoarea industriilor prelucrătoare mai puțin eficiente și negativ împotriva celor mai eficiente.

3.2 Slabiciuni ale politicilor

Modelul cvasi-aleator al interventiilor guvernamentale a fost rezultatul slabiciunilor politicilor. Trecerea în revista a politicilor economice pâna în prezent nu este obiectul prezentului raport. Urmatoarele consideratiile se refera la patru slabiciuni ale politicilor – mediul de afaceri neprietenos, ritmul lent al privatizarilor, inertia în restructurarea companiilor, persistenta constrângerilor bugetare slabe – care au afectat în mod direct si semnificativ ajustarile structurale din industrie.

Tabel 16
Principalele slabiciuni ale politicilor, relevante pentru ajustarea structurala a industriei românești

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Mediul de afaceri neprietenos- Ritmul lent al privatizarilor- Inertia în restructurarea companiilor- Persistenta constrângerilor bugetare slabe |
|--|

Prima slabiciune de politica: mediul de afaceri neprietenos

Studiul *Mediul de Afaceri si Performanta Întreprinderii* – BEEPS, derulat sub egida Bancii Europene pentru Reconstructie si Dezvoltare, în colaborare cu Banca Mondiala, a încercat sa construiasca un indice global al calitatii climatului de afaceri în tarile în tranzitie. Conform rezultatelor obtinute, România are unul din cele puțin favorizante medii de afaceri din Europa de Est. Doar Albania înregistreaza o valoare a acestui indice care o plaseaza în urma României.

Caseta 8

BEEPS – Analiza Mediului de Afaceri si a Performantei Întreprinderii

Analiza Mediului de Afaceri si a Performantei Întreprinderii a fost derulata pentru Raportul asupra Tranzitiei pe anul 1999 al Bancii Europene pentru Reconstructie si Dezvoltare. Analiza a înregistrat raspunsuri de la peste 3.000 de companii din 20 de tari în tranzitie. Companiile industriale si companiile mari (cu peste 500 de salariati) reprezinta o minoritate a companiilor esantionate. Aceasta implica faptul ca practicile de afaceri revelate de catre esantion nu sunt neaparat necesar relevante din perspectiva privatizarii si restructurarii sectorului de stat. Cu toate acestea, analiza ofera o acoperire corespunzatoare a întreprinderilor mici si mijlocii.

Trei categorii de proprietate sunt reprezentate în esantion: companiile de stat, companiile privatizate si noii intrati. Companiile de stat tind sa fie mai bine reprezentate în activitatile de transport, companiile privatizate în agricultura, iar noii intrati în sectorul comercial. Chestionarul a solicitat managerilor atât o descriere a caracteristicilor companiilor acestora, cât si o evaluare a mediului de afaceri din tarile respective.

România este reprezentata în esantion de un numar de 125 de companii. Pentru a plasa România într-o perspectiva comparativa, companiile esantionate sunt grupate pe trei regiuni: Europa Centrala si tarile baltice (Republica Ceha, Estonia, Ungaria, Letonia,

Caseta 8

BEEPS – Analiza Mediului de Afaceri si a Performantei Întreprinderii

Lituania, Polonia, Slovacia, Slovenia), Europa de Est (Albania, Bosnia, Bulgaria, Croatia, Macedonia, România) si Comunitatea Statelor Independente (CSI).

Pentru majoritatea companiilor din tarile în tranzitie, impozitarea si cadrul juridic reprezinta principalele obstacole în calea derularii afacerilor. România nu constituie o exceptie fata de aceasta tendinta. De asemenea, mediul macroeconomic este identificat ca un obstacol semnificativ. Infrastructura fizica si institutionala este privita ca un obstacol mai putin relevant în calea derularii afacerilor. Este evident faptul ca indicele global al calitatii mediului de afaceri reflecta opiniile subiective ale respondentilor. Acesta este motivul pentru care comparatiile dintre tari si regiuni exclusiv pe baza acestui indicator trebuie privite cu precautie. Spre exemplu, managerii unei tari în care exista sensibilitate fata de inflatia ridicata, pot considera ratele anuale ale inflatiei de 30-40% ca un obstacol major, iar managerii unei tari care tolereaza cresterile de preturi pot percepe aceeași rata a inflatiei ca o bariera minora în calea derularii afacerilor.

Compilarea rezultatelor BEEPS conduce la urmatorul clasament, pe o scara de la 1 la 10 (10 este atribuit celei mai importante restrictii în calea derularii afacerilor): impozite, taxe si cadrul juridic – 10; inflatie – 9; finantare – 8; instabilitate politica – 8; curs de schimb – 7; practici anti-concurentiale – 6; coruptie – 6; sistem judiciar – 5; infrastructura fizica – 5; criminalitate de strada, hotie, încalcare drepturilor civile – 4; crima organizata, mafie – 4. Prin comparatie cu gradul de cuprindere al indicelui global al calitatii, clasificarea prezinta separat finantarea si practicile anti-concurentiale, considerându-le componente ale micro-guvernantei. Agregarea scorurilor individuale în conformitate cu metodologia indicelui calitatii conduce, pe o scara de la 1 la 10, la: micro-guvernanta – 8; macro-guvernanta – 8; infrastructura institutionala – 5; infrastructura fizica – 5.

Tabel 17
Exercitiu de “benchmarking”: calitatea climatului de afaceri
(estimari BEEPS)

	Indicele global	Micro-guvernanta	Macro-guvernanta	Infrastructura fizica	Infrastructura institutionala
România	1.01	0.45	0.60	1.49	1.48
Medie Europa Centrala	1.74	0.94	1.63	2.16	1.95
Medie Europa de Est	1.37	0.74	1.38	1.81	1.53
Medie CSI	1.32	0.69	0.89	1.88	1.67

Sursa: BEEPS. Respondentii au ierarhizat factorii considerati importanti pentru conducerea si cresterea afacerilor pe o scara de la 0 – obstacol major, la 3 – fara obstacole.

Clasificarile ilustreaza faptul ca cele mai importante bariere în calea afacerilor în România sunt pur economice si nu institutionale. Aceasta concluzie este confirmata de perceptia mediului de afaceri si concluzia ca multe din bunurile publice sunt considerate ca satisfacatoare. Cu toate acestea, sistemul judiciar, al sanatatii si infrastructurii au obtinut, conform BEEPS, clasificari nesatisfacatoare.

Tabel 18
Calitatea si eficienta bunurilor publice în România
(estimare BEEPS)

	Scor
Bunuri publice pure	
Fortele Armate	11
Banca Nationala a României	9
Politie	8
Sistem judiciar	6
Bunuri cvasi-publice	
Electricitate	11
Posta	10
Educatie	9
Apa	9
Vama	8
Telefon	8
Sanatate	6
Sosele	5

Sursa: compilat pe baza BEEPS. Calitatea serviciilor publice este evaluata pe o scara pâna la 12 (12 pentru o calitate foarte buna)

La sfârșitul anului 1999, Consiliul Investitorilor straini a întocmit Cartea Alba, reliefând principalele obstacole cu care se confrunta investitorii straini din România. Cartea Alba mentioneaza în mod deosebit legislatia, drepturile de proprietate, sistemul contabil, impozitarea, sistemul bancar, sistemul de plati, pietele de capital si infrastructura fizica. De asemenea, birocratia este în atentiea Cartii Albe. Consiliul Investitorilor Straini identifica patru domenii, considerate esentiale din perspectiva poverii birocratice: companiile nou înfiintate; vami; emisiunea de permise si licente; administrarea fortei de munca.

A doua slabiciune de politica: ritmul lent al privatizarii

În general, privatizarea în România a fost un proces lent, dar, si mai important, de natura eterogena. Guvernele de pâna în 1996 au privatizat în principal prin metoda achizitiei interne si metoda cupoanelor. Aceste metode de privatizare, în mod deosebit cea de-a doua, au determinat o stare de pesimism în legatura cu posibilitatea de a îmbunatati comportamentul companiilor. În ambele situatii, problemele pot fi solutionate în timp, deoarece, pe de-o parte, rolul pregnant al statului în cadrul companiilor privatizate prin metoda MEBO se va atenua odata cu încheierea platii ratelor si a restrictiilor contractuale iar, pe de alta parte, deoarece dispersia actionariatului rezultata ca urmare a programelor

de privatizare în masa va determina concentrarea acestuia prin intermediul tranzacțiilor de pe piața secundară. Este evident că această concepție a politicii nu a făcut decât să întârzie manifestarea efectelor pozitive ale privatizării.

Caseta 9

Privatizarea și realocarea resurselor

O analiză a bazei de date a Ministerului de Finanțe ilustrează faptul că stagnarea economică și ratele reduse de creștere economică au fost în mare parte rezultatul procesului de realocare în cadrul sectorului întreprinderilor din România [Tesliuc, E., (2000)]. Sectoarele care s-au contractat cel mai mult în termenii valorii adăugate au fost firmele de stat, firmele de mari dimensiuni care înregistrau pierderi și firmele privatizate cu proprietari interni. Principala sursă a creșterii valorii adăugate a fost data de întreprinderile mici, firmele care își desfășurau activitatea în domeniul serviciilor sau al producției bunurilor de consum și firmele private – atât privatizate, cât și nou înființate. În privința creării de noi locuri de muncă, situația se prezintă într-un mod asemănător. Firmele de stat, firmele privatizate, firmele de mari dimensiuni și firmele care înregistrau pierderi au creat puține locuri de muncă, generând somaj. Principala sursă a creării de noi locuri de muncă în România a fost noul sector privat – detinut în proprietate atât de rezidenți, cât și de nerezidenți.

Există două diferențe principale în contribuția la valoarea adăugată și creșterea ocupării ale diferitelor sectoare. În primul rând, firmele care au fost privatizate cu participarea capitalului străin au fost principalii contributory la creșterea valorii adăugate, însă acestea au generat somaj. Firmele cu participare străină au înregistrat rate ridicate ale productivității. Chiar și firmele cu pierderi având proprietari străini au evoluat rapid în termenii valorii adăugate create, cel mai probabil datorită faptului că proprietarii investiseră în vederea creșterii companiilor, fiind dispuși să accepte pierderi pe termen scurt.

În al doilea rând, noile firme privatizate cu proprietari integral autohtoni au înregistrat creșteri moderate ale valorii adăugate, însă au reprezentat principala sursă pentru crearea de noi locuri de muncă în România. Acest fenomen poate fi exemplificat de creșterea întreprinderilor mici și mijlocii, un grup de firme inexistente în perioada socialistă, dar care contribuie semnificativ la activitatea economică agregată în economiile de piață. Aceste firme tind să înregistreze niveluri reduse ale productivității muncii și astfel, este firesc să observăm o contribuție semnificativă a acestor firme la creșterea ocupării și nu la generarea de valoare adăugată.

Deși aceste concluzii sunt încurajatoare în sensul că realocarea și restructurarea s-au produs în direcția corectă, performanțele modeste înregistrate de România la capitolul creșterii economice față de țările avansate în procesul tranziției se datorează ritmului prea lent al operării acestor schimbări. Vechile firme se prăbuseau, iar noile firme private și firmele privatizate cu participare străină nu au reușit să devină suficient de puternice sau nu au crescut suficient de rapid pentru a compensa ritmul lent al reducerii dimensiunii vechilor firme. Implicațiile de politică sunt directe: trebuie întărite constrângerile bugetare asupra vechilor firme, obstacolele întâmpinate de noile firme privatizate trebuie atenuate, privatizarea trebuie accelerată, iar investițiile străine directe încurajate.

Începând cu anul 1996, privatizarile s-au derulat în principal prin metoda vânzării, ceea ce a accelerat ritmul procesului. Majoritatea vânzărilor determina concentrarea proprietății în mâinile unui singur proprietar, fie intern, fie strain, ceea ce conduce la creșterea potențialului de restructurare. Se poate generaliza și afirma că politicile de privatizare din perioada 1997-1999 au avut mai mult succes decât cele practicate anterior.

Cu toate acestea, privatizarea nu s-a încheiat – chiar și dacă ne raportăm la portofoliul de companii precis destinate privatizării în 1991. Aceste companii tind să fie de mari dimensiuni și concentrate în industrii problematice, astfel încât dificultatea de a găsi cumpărători este mult mai mare. Mai mult, încă există numeroase achiziții de mici dimensiuni la capitalul companiilor. Chiar dacă acestea nu se vor dovedi cruciale pentru guvernanta corporativă, generează probleme în derularea unor tranzacții majore.

De asemenea, statul continuă să dețină părți importante ale activelor la utilitățile publice. Dat fiind că multe din aceste utilități sunt generatoare de probleme financiare – datorii neachitate, arierate comerciale, constrângeri bugetare slabe – problema posibilă privatizării și restructurării a acestora rămâne de o mare importanță.

A treia slăbiciune de politică: inerția în restructurarea companiilor

Experiența României în domeniul restructurării poate fi caracterizată drept o lungă secvență de etape incerte de politici în domeniul reformei, marcate adesea de tergiversări [Croitoru, L., Schaffer, M., (2002)]. Consecința a fost inerția restructurării companiilor. Pierderile financiare au fost transferate în alte părți ale sistemului, generând dezechilibre financiare și instabilitate.

Prima fază de politici la începutul anilor 1990 a fost marcată de o politică de stabilizare, careia i-a lipsit credibilitatea și care a determinat întreprinderile să se opună restructurării. Deoarece ajustările favorabile nu s-au materializat, întreprinderile au transferat pierderile către bănci și sub forma arieratelor comerciale. Arierațele în domeniul platilor au crescut semnificativ pentru întregul sector al întreprinderilor. Politică de credit restrictivă a fost serios constrânsă. Modelul “prea mulți pentru a se prăbuși” corespunde experienței primilor ani ai tranziției din România. În 1991 a avut loc o intervenție financiară amplă pentru detensionarea platilor sub forma de arierate, finanțată prin emisiune monetară. Inerția inițială a fost, astfel, validată de intervenția salvatoare nediscriminantă, rezultatul fiind creșterea inflației și disiparea capitalului antreprenorial.

Sfârșitul acestei etape a intervenit după ce guvernul și chiar întreprinderile au realizat faptul că astfel de soluții nu pot oferi decât rezolvări temporare. Data fiind poziția fiscală fragilă, singurele resurse disponibile pentru a efectua astfel de intervenții erau date de emisiunile monetare. Din acest motiv, valoarea reală a asanării arieratelor a fost discreditată de însuși procesul de asanare. Impactul inflaționist imediat, precum și presiunile puternice din partea Fondului Monetar Internațional au convins guvernul să stopeze aceste măsuri.

A doua faza a politicilor corespunde sprijinului diferentiat acordat de guvern întreprinderilor. Influenta politica a fost utilizata pentru a induce bancilor un anumit comportament în relatiile de creditare cu întreprinderile selectate. Companiile care fie aveau dimensiuni prea mari, fie erau economic si politic prea puternice pentru a se prabusi, au persistat în a opune rezistenta în fata ajustarilor, bazându-se pe capacitatea acestora de a amâna platile si de a beneficia de credite si subventii.

Programul de izolare financiara din 1994 ilustreaza experienta României în domeniul creditelor directionate politic. Intentia declarata a programului era de a mandata restructurarea unui esantion selectionat de întreprinderi cu mari datorii, încercând, totodata, sa se limiteze volumul împrumuturilor. Simultan, în cadrul programului, au fost oferite resurse semnificative întreprinderilor, conditionate de demararea pasilor concreti în directia restructurarii.

Programul poate fi considerat un esec. Interesele politice au preluat rapid controlul asupra programului, fiind considerate un instrument suplimentar pentru protejarea firmelor selectate. Un semn vizibil al lipsei de eficienta a fost graba multora din întreprinderile românesti, initial neincluse în acest program "limitat", de a deveni parte a acestuia, sugerând faptul ca scopul efectiv al programului a fost acela de a distribui subventii si nu de a impune constrângeri bugetare tari. Exista date care confirma preferintele politice în cadrul sistemului de selectie a întreprinderilor din cadrul programului. Întreprinderile care nu au fost incluse în program nu au mai beneficiat de subventii (cu exceptia arieratelor din impozite), desi nici una din aceste companii nu a fost amenintata cu falimentul. În multe situatii, rezultatul a fost o rapida disipare a activelor de catre insideri. Alocarea preferentiala a creditului a generat o lipsa de finantare pentru întreprinderile noi sau restructurate.

Împrumuturile din strainatate si încercările de a stimula cererea interna au însoțit politica de izolare financiara. Abordarea a amplificat starea de dezechilibru financiar si a fost pe punctul de a genera un colaps comparabil cu criza bancara din Bulgaria.

A treia faza a politicilor a început în 1997, la momentul amplificarii crizei financiare. Modificarea în abordare a determinat, ulterior, închiderea bancilor si o reducere semnificativa a împrumuturilor bancare ca pondere din PIB. Un mare avantaj al schimbarii abordarii a constat în faptul ca sprijinul guvernamental a devenit explicit. Ca urmare, a crescut semnificativ capacitatea de a evalua si controla efectele secundare ale subventiilor si de a monitoriza instabilitatea financiara generata de incorectitudinea si lipsa de transparenta a realocarii pierderilor.

Un alt rezultat important al acestei faze a politicilor a constat în transformarea utilitatilor publice în companii nationale, acestea fiind supuse, cel putin în principiu, disciplinei financiare impusa de celelalte întreprinderi si banci. Programul de restructurare din 1997 s-a fundamentat pe efectele de demonstrare. Relativ putine întreprinderi au fost selectate pentru a fi închise. S-a crezut ca programul va induce managerilor ideea ca trebuie sa faca tot posibilul pentru a evita amenintarea falimentului. Cu toate acestea, vointa politica nu a reusit sa atinga nivelul critic necesar pentru aplicarea cu succes a programului.

Cea de-a patra faza a marcat o noua angajare viguroasa a guvernului în directia reformei întreprinderilor. Începând cu 1999, abordarea referitoare la restructurare a fost mult mai cuprinzătoare, concentrându-se pe:

- Accelerarea privatizării întreprinderilor de stat pe un spectru larg de industrii;
- Impunerea de constrângeri bugetare tari întreprinderilor de stat ramase, prin închiderea marilor generatori de pierderi;
- Stimularea dezvoltării sectorului privat și îmbunătățirea mediului de afaceri;

Cu toate eforturile realizate până în prezent, economia se confrunta încă cu arierate semnificative, în mod deosebit către buget, iar întreprinzătorii privați se confrunta și în continuare cu bariere semnificative în calea derulării afacerilor.

Caseta 10

Inertia în restructurarea pietelor forței de munca

Cele mai mari obstacole în calea eficienței economiei României nu își au neapărat originea pe pietele forței de munca, însă exercită efecte asupra acesteia [Reutesward, A., (2000)]. Distorsiunile pietelor de capital și ale bunurilor pot să fie corelate în România cu anumite circumstanțe specifice pieței forței de munca.

- Un segment semnificativ al populației urbane este încă dependent de industriile afectate de probleme structurale, iar industriile cu perspective favorabile detin o pondere mică în totalul forței de munca ocupate;
- Salariile relative sunt distorsionate în favoarea angajaților din industriile cu probleme, în mod deosebit din minerit, industria grea și utilitățile publice; această distorsionare este amplificată de persistența constrângerilor bugetare slabe, care tind să slăbească poziția angajatorilor în cadrul negocierilor colective și să facă dificil pentru manageri să reziste solicitărilor salariale ale sindicatelor;
- Crearea de noi locuri de muncă de către întreprinderile mici și mijlocii este încă lentă iar câștigurile potențiale sunt prea mici pentru a stimula mobilitatea dinspre întreprinderile de stat către acestea; contribuțiile la asigurările sociale atât din partea angajatorului, cât și a angajaților reprezintă un obstacol serios în calea expansiunii sectorului privat;
- Întreprinderile de stat au aplicat programe de reducere a locurilor de muncă; alternativele ocupationale existente au inclus noul sector privat într-o mică măsură, agricultura, dar și economia informală, într-o măsură considerabilă;
- Principala problemă a pietelor forței de munca din România nu este nivelul somajului, ci eșecul de a restructura rapid și de a crea suficient de multe noi locuri de muncă în întreprinderile private viabile.

A patra slăbiciune de politică: persistența constrângerilor bugetare slabe

Economia României continuă să fie afectată de constrângerile bugetare slabe. Cu toate acestea, nu mai este adevărat faptul că nu există creditori care să nu impună constrângeri bugetare tari sectorului întreprinderilor; în mod deosebit, inertia colectivă dominantă în trecut în cadrul sectorului întreprinderilor pare să fi dispărut, iar firmele nu mai sunt dispuse să susțină prin intermediul creditului comercial afacerile care înregistrează pierderi, acesta neputând fi fructificat în caz de neonorare a platilor.

În trecut, întreprinderile neperformante și birocrații au susținut faptul că reformele într-o economie de piață fost centralizată nu pot fi operate prin intermediul forțelor pieței și că este nevoie de intervenția statului, astfel încât restructurarea a fost concepută ca un proces de sus în jos. Rezultatul a fost că disciplina financiară a fost laxă, iar întreprinderile stimulate să coopereze pentru evitarea onorării platilor. Arieratele între întreprinderi și față de sistemul bancar au fost în parte determinate de așteptările în legătură cu intervenția statului pentru a evita falimentele în lanț. Chiar și falimentul sau lichidarea erau considerate drept sarcini aparținând statului, derulate prin intermediul unor proceduri de lungă durată și în cele din urmă ineficiente de închidere a întreprinderilor de stat.

Această cooperare în vederea neonorării platilor pare să fi dispărut parțial în cadrul sectorului întreprinderilor, în mare parte ca urmare a privatizării. Se pare că întreprinderile încep să își impună unele altora constrângeri bugetare tari. Acestea au început să refuze derularea de relații de credit comercial cu întreprinderile care înregistrează pierderi, să solicite plata în avans sau să stopeze livrările dacă platile anterioare nu au fost onorate. Multe întreprinderi acceptă întârzieri la plata din partea clienților, deși nu mai sunt de acord să tolereze neplata bunurilor și serviciilor furnizate. Multe întreprinderi își plătesc furnizorii cu întârziere. Acesta este un comportament de piață normal și este observat în economiile de piață dezvoltate, ca și în rândul fruntasilor tranziției la economia de piață.

Arieratele la plata impozitelor și în relația cu sistemul bancar au contribuit semnificativ la practicarea constrângerilor bugetare slabe. Aceasta relevă un domeniu în care stimulentele economice și politice au fost serios distorsionate. Guvernul a esuat în a impune o disciplină financiară strictă prin crearea stimulentei care să conducă la respectarea cu strictețe a obligațiilor financiare. Deși bancile au redus treptat finanțarea netă acordată întreprinderilor cu probleme, au continuat să rămână un finanțator al pierderilor din economie. Aceasta sugerează faptul că sectorul bancar fie a avut stimulentele de a menține constrângeri bugetare slabe, fie a fost incapabil să se opună neonorării datoriei. Sistemul bancar românesc a devenit, astfel, o cutie a datoriei neachitate, epuizând stocul de economii în încercările de susținere a întreprinderilor cu performanțe slabe. Cauza acestei probleme pare să fi fost existența unor stimulente improprii, care le-au determinat să acorde împrumuturi acestor întreprinderi.

Întărirea constrângerilor bugetare prin intermediul băncilor necesită reglementări clare și precise cu privire la drepturile de proprietate: data fiind lipsa unei asemenea structuri, guvernanta corporativă a fost defectuoasă atât în sectorul real, cât și în cel bancar. Reglementările prudentiale și de supraveghere au fost prea formale, iar influența politicului s-a dovedit excesivă. Pentru mulți ani, sistemul bancar a fost utilizat pentru a finanța pierderile generate de întreprinderile de stat și, ca urmare, guvernul a fost puțin interesat să reglementeze corespunzător acest domeniu. Progresele recente în privatizarea băncilor, ca și îmbunătățirea reglementărilor care privesc supervizarea sistemului par să fi diminuat stimulentele perverse care determinau manifestarea constrângerilor bugetare slabe. Privatizarea băncilor va susține eforturile guvernamentale de a restructura sectorul real, cu condiția existenței unui cadru de reglementare a sistemului bancar.

Pozitia fragila a finantelor publice a fost un alt motiv pentru care sectorul bancar a evitat restructurarea din interior. În conditiile unui deficit bugetar semnificativ care trebuia finantat aproape integral din surse interne, bancile au încasat profituri imense de pe urma activitatii de creditare a guvernului, la rate ridicate ale dobânzii. Data fiind incertitudinea cu privire la drepturile de proprietate si supravegherea defectuoasa a sistemului, bancile de stat au continuat sa transfere o parte din veniturile acestora catre întreprinderile cu pierderi, pe baza legaturilor traditionale cu vechile întreprinderi. Astfel, o mai clara separare între sectorul bancar si cel al întreprinderilor se impune cu necesitate.

Arieratele la plata impozitelor ramân principala modalitate prin care firmele slabesc constrângerile bugetare. Aceasta înseamna ca însusi guvernul este principalul factor care contribuie la absenta disciplinei financiare. În trecut, guvernul a anuntat în repetate ocazii ca un anumit numar de întreprinderi urmau sa fie închise. Singurul efect al acestei actiuni a constat în opozitia semnificativa la restructurarea întreprinderilor venita din partea sindicatelor si orientarea si mai puternica catre practicarea de subventii.

3.3 Tintirea selectiva în industrie

Termenul “tintire selectiva în industrie” se refera la alegerea industriilor cu perspective de crestere (“învingatori”, “campioni nationali”) si orientarea producatorilor în aceste industrii, prin practicarea de stimulente (în principal financiare), dar si prin constrângeri de ordin moral (bazate pe motivatii care tin de economia politica, cum ar fi simtul responsabilitatii fata de societate). Rapoarte formale si informale puncteaza importanta pentru România a politicii de sustinere selectiva; acest sprijin este posibil sa fi fost consolidat de perceptia esecului reformelor ortodoxe inspirate de asa numitul “consens de la Washington” de a orienta economia României pe calea cresterii economice sustinute.

Mai multe studii efectuate în România au încercat sa identifice avantajele comparative sau competitive ale economiei si sa orienteze decidentii politici spre alegerea firmelor care urmau sa devina “campioni nationali”. Cel mai important din aceste studii este rezultatul unui efort de cercetare al Centrului Român de Economie Comparata si Consensuala, sub egida Academiei Române. Pe baza a 10 criterii de evaluare a performantei, studiul a propus o clasificare a celor 22 de industrii evaluate în 5 mari categorii [Mereuta, C., et. al., (2000)]:

- Industriile relativ stabile, cu avantaj comparativ global (alimente si bauturi, îmbracaminte, pielarie si încaltaminte, materiale de constructie si produse nemetalifere, echipamente si masini electrice, mobila si alte activitati industriale);
- Industriile cu risc economic si financiar ridicate, dar cu avantaj comparativ global (textile si produse textile, lemn si produse din lemn);
- Industriile insuficient privatizate si restructurate, care se confrunta cu riscul pierderii pe termen scurt a pietelor (celuloza, hârtie si cartoane, produse din petrol rafinat, produse chimice si fibre sintetice, metalurgie, masini si echipament, echipament pentru transportul rutier, alte echipamente de transport);

- Industrii aflate într-un relativ echilibru economic si financiar, dar cu avantaj comparativ global incert (produse din cauciuc si plastic, constructii metalice si produse de metal, tutun);
- Industrii insuficient dezvoltate în România, dar cu potential superior de avantaj comparativ (imprimerie si editare, echipamente si masini de birou, echipament radio, TV si de comunicatie, echipament medical, instrumente optice si de precizie).

Un alt studiu, derulat în cadrul programului de cercetare “Probleme ale integrării României în UE. Cerinte si evaluari” al Academiei Române propune urmatoarea tipologie a industriei prelucratoare [Russu, C., (2001)]:

- Industriile care detin avantaj competitiv, dar sunt confruntate cu amenintari potentiale (îmbracaminte, pielarie si încaltaminte, lemn si produse din lemn, mobila si alte activitati industriale);
- Industriile care detin avantaj competitiv si perspective de dezvoltare (alimente si bauturi);
- Industrii cu usoare avantaje competitive si perspective de dezvoltare (materiale de constructie si alte produse nemetalifere, constructii metalice si produse de metal, echipament si masini electrice);
- Industrii cu avantaj competitiv potential (masini si echipamente, echipament pentru transportul rutier).

Acest raport nu își propune sa elaboreze o clasificare asemanatoare. Estimările realizate pentru prezentul raport sunt contradictorii cu unele din concluziile studiilor derulate sub egida Academiei Române. Cele doua tipologii prezentate anterior pot fi utile dintr-o perspectiva analitica si nu neaparat pentru orientarea politicilor. Tipologiile se bazeaza exclusiv pe clasificarea agregata a industriilor prelucratoare (22 industrii) si nu îndeplinesc neaparat cerintele metodologice ale indicatorilor de competitivitate – orientarea spre exterior a dezvoltarii economice.

Estimările realizate pentru acest raport nu ofera argumente solide în favoarea practicării tinerii selective în industrie. În perioada 1990-1998, interventiile guvernamentale nu au avut aproape nici un efect în încercarea de a induce o reactie sustinuta a ofertei. Dimpotriva, interventiile au sustinut mai degraba industriile ineficiente, contribuind la întârzierea ajustarilor economiei pe latura ofertei. Un alt argument puternic împotriva tinerii selective a industriei este dat de variabilitatea indicatorilor de competitivitate si ai avantajului comparativ, deja discutata în capitolul anterior.

Literatura economica internationala ofera exemple ale încercarilor de a estima avantajele comparative ale industriilor prelucratoare. Unele din aceste încercari au facut parte din efortul mai larg de a proiecta politici de selectie industrială. Argumentul a fost ca viteza ajustarilor pozitive va creste daca resursele vor fi preferential alocate catre industriile care înregistreaza indicatori favorabili ai avantajelor comparative. Cu toate acestea, rezultatele politicilor de selectie industrială par sa fi fost mai mult decât îndoielnice.

Exemplele Coreei si Japoniei sunt adesea invocate în situatia României pentru a justifica tineria selectiva în industrie. Într-adevar, spre deosebire de alte situatii de strategii

industriale interventioniste, Coreea si Japonia au experiente îndelungate favorabile, în urma carora s-au obtinut rate ridicate de crestere economica fata de multe alte tari care au urmat politici de industrializare bazate pe substituirea importurilor. Explicatia pentru aceste diferente este ca politicile în ambele tari au creat presiuni concurentiale, fie prin organizarea de “competitii”, precum în Japonia, fie prin efectul ratelor preferentiale ale dobânzii si tarifelor la bunurile importate asupra succesul pe pietele de export, cum s-a întâmplat în Coreea [Pack, H., (2000)]. Astfel, producatorii au avut stimulente puternice de crestere a productivitatii.

Alte tari care au încercat sa încurajeze anumite sectoare s-au bazat pe protectia pietelor interne si nu au încercat niciodata în mod credibil sa reduca aceasta protectie. Profiturile si salariile nu au fost niciodata amenintate, iar stimulentele de învățare erau slabe. Conform lui Pack, tarile care încearca sa obtina beneficii din politicile industriale într-o maniera asemanatoare Coreei si Japoniei, trebuie sa poseze nu numai o birocratie extrem de capabila, dar si sa aiba abilitatea politica de a obtine beneficii de la producatorii non-performanti. Experienta altor zeci de tari, inclusiv a României, sugereaza dificultatea întrunirii acestor preconditii.

Începând cu anul 1998, o abordare orientata spre piata a succesului Coreei si Japoniei a câstigat sustinatori. Experienta celor doua tari ale Asiei de Sud Est contrasteaza favorabil cu cea a Americii Latine si a Asiei de Sud [Pack, H., (2000)]. Esenta acestei abordari este ca dupa etapele intermediare ale industrializarii bazate pe substituirea intensiva a importurilor, Japonia si Coreea s-au orientat catre liberalizarea politicilor comerciale. Politica macroeconomica a tinut sub control inflatia, spre deosebire de situatia în multe tari dezvoltate, iar rata reala de schimb s-a apreciat în rare situatii. Atunci când aceste lucruri s-au întâmplat, situatia a fost rapid corectata. Astfel, producatorii s-au putut orienta asupra cresterii productivitatii, nefiind preocupati de schimbarile frecvente ale preturilor relative ale factorilor de productie si productiei.

Spre deosebire de acestea, tarile Americii Latine s-au confruntat cu dislocari macroeconomice semnificative, de la rate ridicate ale inflatiei, la crize periodice ale balantei de plati. Aceste tari si-au protejat industriile mai multe decade si nu au încercat sa compenseze efectele negative ale acestor politici asupra exportatorilor. Mai mult, pentru o mare parte a perioadei, cursul de schimb a fost volatil si supraevaluat. Astfel, încercările de a stimula anumite industrii au avut loc într-un mediu care nu a favorizat procesul de învățare care sa permita producatorilor sa devina competitivi pe plan international.

Conform lui Alam, tintirea selectiva în industrie este incapabila sa substituie functiile centrale ale mecanismelor de piata în alocarea resurselor economice [Alam, A., (1994)]. De asemenea, nu este posibila nici practicarea simultana a abordarilor selective selectie si neutre, asa cum se sustine adesea în România. Nu pot exista industrii tratate preferential si industrii fata de care sa fie adoptata o atitudine neutra. Interventiile în favoarea anumitor industrii discrimineaza restul economiei. Transferul de resurse în favoarea industriilor tintite se realizeaza pe seama celorlalte industrii.

Indicatorii competitivitatii si avantajului comparativ sunt într-adevar utili în evaluarea situatiei curente si pentru identificarea punctelor forte si a punctelor slabe ale industriei prelucratoare; acestia se dovedesc mai putin utili în conceperea politicilor selective. Este dificil de anticipat daca industriile cu pozitionare favorabila în prezent își vor mentine avantajele comparative si în viitor. La fel de dificil este de previzionat care din industriile aflate într-o pozitie defavorabila în prezent își vor cultiva în viitor avantaje comparative.

3.4 Avantaje de locatie

Krugman a oferit una din cele mai pertinente critici ale abordarii ortodoxe a competitivitatii internationale [Krugman, P., (1994)]. Conform lui Krugman, tarile nu trebuie privite drept competitori pe pietele internationale. Numai companiile concureaza, deoarece acestea sunt rivale; o companie poate câstiga ceea ce pierde celelalte. Tarile pot concura în atragerea factorilor cu mobilitate internationala – capital si forta de munca calificata – si astfel sa beneficieze de pe urma comerțului international. Krugman sustine ca a gândi în termeni de competitivitate, fie direct, fie indirect, poate afecta calitatea politicilor economice. Pericolul politicilor de slaba calitate depinde de modul în care este interpretata de catre decidentii notiunea de competitivitate internationala. Daca decidentii percep comerțului international ca pe un joc de suma zero, si în consecinta proiecteaza politici care sa maximizeze cota detinuta pe pietele mondiale sau care sa evite deficitele comerciale, atunci ideea de competitivitate internationala devine o obsesie periculoasa.

Heise preia abordarea lui Krugman si prezinta trei conditii necesare pentru fundamentarea unei interpretari neortodoxe a competitivitatii internationale, astfel încât sa poata fi deduse concluzii relevante pentru conceperea politicilor [Heise, M., (1996)]:

- Discutiile de politica cu privire la competitivitate trebuie sa se concentreze asupra crearii si îmbunatatirii avantajelor de locatie;
- Competitivitatea internationala nu poate fi cuantificata exclusiv pe baza deficitelor de cont curent sau al cursurilor reale de schimb;
- Factorii care trebuie identificati pentru evaluarea competitivitatii internationale trebuie sa fie cei care determina avantajele de locatie.

Avantajele de locatie ale unei economii sunt un factor important care determina performanta companiilor expuse concurentei internationale. Capacitatea unei tari de a atrage resursele cu mobilitate internationala, realizând, astfel, un nivel ridicat al productiei si investitiilor companiilor interne si straine, depinde de avantajele sale de locatie. În conditiile amplificarii globalizarii, capacitatea unei economii deschise de a înregistra rate ridicate ale ocuparii fortei de munca si standarde de viata ridicate depinde de atractivitatea acesteia comparativ cu alte tari. Factorii care transforma o tara într-o locatie de afaceri atractiva se refera la nivelul redus al impozitarii corporative, eficienta infrastructurilor publice si a furnizarii energiei, reglementari corecte si o forta de munca nu foarte costisitoare.

Daca o tara se confrunta cu deficite comerciale sau cu aprecierea cursului de schimb, nu înseamna neaparat ca acesteia îi lipsesc elementele de competitivitate internationala; dimpotriva, cauza poate fi atractivitatea de care se bucura din partea investitorilor straini.

Krugman duce acest argument la extrem, afirmând ca un surplus comercial poate fi un semn al slăbiciunii, iar un deficit – un indiciu al puterii. Evoluțiile contului curent și ale cursului de schimb sunt puternic influențate de tranzacțiile cu capital. Într-o țară cu bune avantaje de locație și oportunități de investiții, au loc intrări ale fluxurilor de capital, investițiile depășesc economiile, iar contul curent este în deficit.

În mod fundamental, factorii avantajelor de locație sunt specifici laturii ofertei a economiei:

- Atractivitatea amplasării investițiilor și producției;
- Abilitatea de a inova procese și produse;
- Know-how-ul tehnologic;
- Disponibilitatea forței de muncă calificate;
- Flexibilitatea pietelor, capacitatea acestora de a se ajusta la schimbările structurale.

Crearea și consolidarea avantajelor de locație ar trebui să fie principala preocupare a politicilor industriale în era globalizării. În situația țarilor candidate, integrarea în UE oferă un argument convingător în favoarea stabilirii de priorități de politici, în conformitate cu cerințele avantajelor de locație. Este mai mult sau mai puțin evident faptul că atractivitatea mediului de afaceri și avantajele de locație sunt strâns corelate. Cei mai mulți din factorii care determină avantajele de locație se referă la mediul de afaceri. Avantajele de locație nu pot fi concepute independent de un mediu de afaceri prietenos. Argumentul poate fi extins, susținând că avantajele de locație reprezintă echivalentul unui mediu de afaceri de calitate în chestiunile care privesc competitivitatea internațională.

În pofida câștigurilor de competitivitate obținute din 1990, industriile prelucrătoare din România sunt încă confruntate cu slăbiciuni structurale, care tind să se consolideze pe fondul slăbiciunilor politicilor promovate. Concluzia prezentului raport este că tintirea selectivă în industrie nu reprezintă nici pe departe cea mai adecvată reacție de politică. Propunerea noastră este de orientare a politicii industriale către ideea de avantaje de locație, care transferă cerințele unui mediu de afaceri prietenos în termenii competitivității internaționale. Esența stabilirii de priorități în cadrul politicii industriale este de a selecta “campioni naționali”, însă de a se concentra asupra potentării factorilor care stau la baza avantajelor de locație.

Discuțiile pe versiunile preliminare ale raportului au reliefat opțiunea strategică a unei politici industriale orizontale. O parte a participanților la grupurile care au dezbătut acest raport au recomandat modificarea abordării într-o asemenea măsură, astfel încât să se permită introducerea de elemente de politică pe verticală (selectivă), admitându-se faptul că politica industrială reprezintă o combinație între elementele orizontale și cele pe verticală. Această opinie are la bază o abordare mai degrabă tradițională a politicilor industriale și ignoră dovezile internaționale care oferă argumente convingătoare împotriva elementelor pe verticală și chiar împotriva intervențiilor selective în cadrul abordării pe orizontală.

Așa cum am menționat deja, raportul de față nu oferă dovezi în favoarea tintirii selective. Cazul României ilustrează faptul că insistența asupra elementelor pe verticală, deși

perpetueaza constrângerile bugetare slabe, este daunatoare pe termen mediu si lung. Opinia raportului – politica orizontala bazata pe conceptul de avantaje de locatie – nu implica în nici un fel eliminarea interventiilor guvernamentale. Situatiile de esec al pietelor necesita reactii pe masura din partea autoritatilor guvernamentale. Cu toate acestea, cerinta este de a asigura neutralitatea oricarei interventii, ceea ce înseamna absenta discriminarii între industrii si firme.

4. PRIORITATILE DE POLITICA

În iulie 2001 Guvernul a aprobat documentul pentru strategia industrială intitulat "Politica Industrială a României". Un Plan de Acțiune care stipulează măsurile necesare pentru aplicarea politicilor prevăzute însoțeste strategia. Strategia și planul de acțiune au fundamentat poziția României referitor la Capitolul 15 – Politica industrială. În conformitate cu versiunea revizuită a luării de poziție, obiectivul declarat al strategiei este de a amplifica concurența în industrie. Intenția Guvernului României este de a aplica politici industriale în concordanță cu notiunea de dezvoltare susținută.

Instrumentele prevăzute în cadrul strategiei sunt:

- Crearea unui mediu de afaceri deschis și viabil, crearea unui cadru legislativ stabil, simplificat, transparent și coerent, întărirea cadrului instituțional în conformitate cu cerințele UE;
- Accelerarea restructurării întreprinderilor, inclusiv închiderea capacităților de producție care se dovedesc lipsite de viabilitate;
- Accelerarea privatizării, creșterea eficienței și transparenței acestui proces;
- Promovarea armonizării legislative și aplicarea cadrului legal și a politicilor care se referă la concurență;
- Stimularea utilizării de IT și a tehnologiei comunicațiilor în industriile prelucrătoare;
- Promovarea investițiilor străine directe;
- Promovarea investițiilor intangibile în capitalul uman și C&D, creșterea flexibilității pietelor forței de muncă, aplicarea politicilor unui management al calității activ (ISO 9000), accelerarea armonizării în domeniul standardizării;
- Dezvoltarea cooperării industriale;
- Susținerea dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii prin facilitarea accesului la sursele de finanțare, asistența și serviciile de informare;
- Îndeplinirea cerințelor de protecție a mediului, aplicarea ACQUIS-ului relevant, susținerea sistemului de calitate a mediului (ISO 14000), aplicarea programelor care au drept scop controlul poluării și reabilitarea zonelor afectate de poluare;
- Promovarea coeziunii sociale și susținerea partenerilor sociali în aplicarea ajustărilor care se impun.

Lucrarea conținând punctul de vedere revizuit reflectă, de asemenea, și prioritățile pe termen scurt din cadrul strategiei guvernamentale:

- Accelerarea privatizării și restructurării;
- Îmbunătățirea mediului de afaceri și eliminarea obstacolelor birocratice în calea derulării afacerilor;
- Promovarea investițiilor străine directe.

Politica industrială a României pare să fie orientată în conformitate cu principiile UE cu privire la politica industrială. Abordarea părții române subliniază corect accentul pus pe instrumentele bazate pe piață, pe stabilitate și previzibilitate. Nu există o contradicție fundamentală între strategia guvernamentală și propunerile acestui raport, care prevede o politică industrială bazată pe conceptul de avantaje de locație. Deși competitivitatea

industrială reprezintă obiectivul fundamental atât al strategiei guvernamentale, cât și al propunerilor ulterioare, acestea din urmă sunt subordonate obiectivului operational al avantajelor de locație, considerate drept elemente fundamentale ale stimulării procesului investitional și, astfel, ale asigurării dezvoltării susținute a economiei.

În cadrul abordării bazate pe avantajele de locație, prioritățile politicii industriale a României trebuie să fie:

- Asigurarea unui climat macroeconomic și de afaceri prietenos;
- Accelerarea restructurării industriale și întărirea disciplinei financiare la nivelul firmelor;
- Finalizarea privatizării întreprinderilor de stat;
- Corelarea măsurilor de politică industrială cu celelalte politici economice relevante pentru integrarea în UE.

Tabel 19
Politica industrială a României

Obiectivul operational
- crearea și consolidarea avantajelor de locație
Priorități generale
- Climatul macroeconomic și de afaceri
- Restructurarea industrială și disciplina financiară
- Privatizarea
- Corelarea cu celelalte politici economice relevante pentru integrarea în UE

Acest capitol este organizat în șapte secțiuni. Prima secțiune substanțializează nevoia ajustării industriale pe baza unor exerciții cantitative contrafactice. A doua secțiune punctează cerințele eliminării treptate a sindromului “exporturilor forțate” prin promovarea tehnologiei. A treia secțiune tratează climatul macroeconomic și de afaceri. A patra secțiune este dedicată restructurării industriale și disciplinei financiare. A cincea secțiune se concentrează asupra privatizării. A șasea secțiune trece în revistă legăturile între politica industrială și alte politici economice relevante. A șaptea secțiune insistă asupra dimensiunii instituționale a politicii industriale.

4.1 Necesitatea ajustării industriale

Asa cum rezulta din considerațiile expuse anterior, industriile prelucrătoare românești se vor confrunța cu modificări semnificative ale prețurilor relative:

- Prin înlăturarea barierelor la comerțul internațional, mișcarea factorilor și a fluxurilor de capital (“cele patru libertăți fundamentale”), integrarea economică va determina o ajustare graduală a prețurilor industriilor care produc bunuri comercializabile către paritățile internaționale relevante; industriile cu prețuri în creștere vor câștiga, iar industriile cu prețuri în scădere vor avea de pierdut;
- Procesul de convergență va determina apropierea cursului de schimb de paritatea puterii sale de cumpărare; odată cu aprecierea în termeni reali a cursului de schimb, discrepanța dintre prețurile interne și paritățile de frontieră se va diminua;

- În conformitate cu cerintele de viabilitate financiara, preturile industriilor care produc bunuri necomercializabile, în mod deosebit al utilitatilor publice, se vor deplasa catre nivelurile lor economice, reflectate de costurile de oportunitate sociale.

Utilizând aceleasi principii metodologice ca în situatia estimarii costului resurselor interne, rezulta ca alinierea preturilor absolute la consumatori la paritatile de frontiera ale acestora ar fi indus schimbari masive ale preturilor relative în 1998. Acest exercitiu contrafactual arata faptul ca industriile lemnului si produselor din lemn, echipamentului radio, TV si de comunicatie, constructiilor metalice si produselor metalice, textilelor si produselor textile, imprimeriei si editarii, echipamentului si masinilor electrice ar fi fost principalii câstigatorii ai procesului de aliniere. Cresteri importante ale preturilor relative s-ar fi înregistrat, de asemenea, în industriile metalurgica, echipamentului medical, instrumentelor optice si de precizie, produselor din cauciuc si plastic, masinilor si echipamentelor, altor echipamente de transport, produselor chimice si fibrelor sintetice. Spre deosebire de acestea, industriile tutunului, de mobilier si alte activitati industriale, pielariei si încaltamintei, materialelor de constructie si altor produse nemetalifere, produselor din petrol rafinat, ar fi fost perdante.

Merita reamintit faptul ca estimarea costului de oportunitate social discutata în capitolele anterioare ale raportului nu ia în considerare, în conformitate cu analiza teoretica bazata pe principiul cost-beneficiu, impozitele si subventiile. Calculul modificarilor preturilor relative în exercitiul contrafactual anterior ia în considerare interventiile guvernamentale sub forma impozitarii si subventiilor, evident, la nivelurile acestora din 1998.

Tabel 20
Alinierea preturilor la consumatori din 1998 la paritatile
internationale ale acestora: modificarea preturilor relative în
industriile prelucratoare

	(%)
Alimentatie si bauturi	6
Tutun	-46
Textile si produse textile	99
Înbracaminte	0
Pielarie si încaltaminte	-26
Lemn si produse din lemn	167
Celuloza, hârtie si cartoane	13
Imprimerie si editare	84
Produse din petrol rafinat	-14
Produse chimice si fibre sintetice	18
Produse din cauciuc si plastic	43
Materiale de constructie si alte produse nemetalifere	-22
Metalurgie	52
Constructii metalice si produse din metal	112
Masini si echipamente	43
Echipament si masini electrice	59

Tabel 20
Alinierea preturilor la consumatori din 1998 la paritatile internationale ale acestora: modificarea preturilor relative în industriile prelucratoare

	(%)
Echipament radio, TV si pentru comunicatie	124
Echipament medical, instrumente optice si de precizie	52
Echipament pentru transportul rutier	11
Alte echipamente de transport	36
Mobilier si alte activitati industriale	-43

Sursa: estimari proprii pe baza datelor Institutului National pentru Statistica

Modificarile preturilor relative vor induce presiuni în directia ajustarilor în industrie. Pentru a ilustra amplitudinea ajustarilor necesare, exercitiul contrafactual anterior este extins pentru a calcula valoarea adaugata unitara (ponderea valorii adaugate în productie), costurile unitare cu forta de munca (ponderea fortei de munca în productie) si surplusurile operationale unitare (ponderea surplusului operational în productie) la nivelul paritatilor de frontiera ale preturilor interne.

Tabel 21
Alinierea preturilor la consumatori din 1998 la paritatile internationale corespunzatoare: profitabilitatea productiei (%)

	Valoarea adaugata unitara	Costurile unitare cu forta de munca	Surplusurile operationale unitare
Alimente si bauturi	42	9	30
Tutun	28	18	-3
Textile si produse textile	49	11	35
Îmbracaminte	16	45	-35
Pielarie si încaltaminte	0	45	-51
Lemn si produse din lemn	86	4	81
Celuloza, hârtie si cartoane	36	14	15
Imprimare si editare	69	9	58
Produse din petrol rafinat	9	11	-1
Produse chimice si fibre sintetice	32	14	12
Produse din cauciuc si plastic	46	12	29
Constructii metalice si alte produse neferoase	19	33	-23
Metalurgie	40	9	26
Constructii metalice si produse din metal	62	11	49
Masini si echipament	49	21	20
Echipament si masini electrice	47	12	32
Echipament radio, TV si de	70	4	66

Tabel 21
Alinierea preturilor la consumatori din 1998 la paritatile internationale
corespunzatoare: profitabilitatea productiei (%)

	Valoarea adaugata unitara	Costurile unitare cu forta de munca	Surplusurile operationale unitare
comunicatie			
Echipament medical, instrumente optice si de precizie	50	20	26
Echipament pentru transportul feroviar	16	19	-10
Alt echipament pentru transport	32	23	3
Mobilier si alte activitati industriale	-117	46	-172

Sursa: estimari proprii pe baza datelor Institutului National pentru Statistica

Din perspectiva surplusurilor operationale unitare, industriile cu probleme si, astfel, cele care vor suferi ajustari semnificative, sunt cele de mobilier si alte activitati industriale, pielarie si încaltaminte, îmbracaminte, materiale de constructie si alte produse nemetalifere, echipament pentru transportul rutier si tutun. Pentru a ajunge la pragul de rentabilitate în conditiile preturilor internationale, costurile de productie ar fi trebuit sa fie mai reduse decât nivelul actual cu 63% în industria mobilierului si a altor activitati industriale, cu 34% în industria de pielarie si încaltaminte, 26% la îmbracaminte, 19% la materialele de constructie si alte produse nemetalifere, 9% în industria echipamentelor pentru transportul rutier, 3% la tutun. Concluziile exercitiului contrafactual sunt ca industriile prelucratoare care prezinta sindromul "exportului fortat" este foarte probabil sa sufere importante ajustari în viitor, în acord cu progresul general al reformelor.

Ajustarile din industrie implica atât inovatii de produs, cât si de proces. O inovatie de produs implica în cele mai multe situatii o modificare a procesului de productie. Situatiile inverse sunt de asemenea adevărate, o inovatie pe proces determinând o modificare a structurii productiei. Clasificarea industriilor prelucratoare în raport de avantajele comparative revelate si de costul resurselor interne ofera indicii asupra tipurilor de inovatii care determina ajustarile în industria româneasca. Cadranul din partea dreapta sus al matricei care prezinta clasificarea, ilustreaza în mod explicit sindromul "exporturilor fortate"; ajustarile în aceste industrii vor fi probabil determinate de inovatii pe proces care vor determina îmbunatatirea costului resurselor interne. Dimpotriva, ajustarile din industriile localizate în cadranul din stânga jos al matricei vor fi determinate de inovatii de produs, cu impact favorabil în privinta accesului pe pietele straine

Tabel 22
Clasificarea industriilor prelucratoare în raport de avantajul comparativ
revelat si de costul resurselor interne în 1998

Costul resurselor interne subunitar	Costul resurselor interne supraunitar

Tabel 22
Clasificarea industriilor prelucratoare în raport de avantajul comparativ
revelat și de costul resurselor interne în 1998

	Costul resurselor interne subunitar	Costul resurselor interne supraunitar
Avantaj comparativ revelat supraunitar	<ul style="list-style-type: none"> - Lemn și produse din lemn - Produse din petrol rafinat - Metalurgie - Constructii metalice și produse din metal - Alte echipamente de transport 	<ul style="list-style-type: none"> - Îmbracaminte - Pielarie și încălțăminte - Materiale de construcție și alte produse nemetalifere - Mobilier și alte activități neclasificate
Avantaj comparativ revelat subunitar	<ul style="list-style-type: none"> - Alimente și băuturi - Tutun - Textile și produse textile - Celuloză, hârtie și cartoane - Imprimare și editare - Produse chimice și fibre sintetice - Cauciuc și plastic - Mașini și echipament - Echipament și mașini electrice - Echipament radio, TV și de comunicație - Echipament medical, instrumente optice și de precizie 	<ul style="list-style-type: none"> - Echipament pentru transportul rutier

Nota: un indicator al avantajului comparativ revelat supraunitar corespunde unei ponderi mai mari deținută în totalul exportului de bunuri ale industriei prelucrătoare decât ponderea în totalul importurilor industriilor prelucrătoare. Un indicator al costurilor resurselor interne supraunitar semnalează un surplus operational negativ la nivelul costurilor de oportunitate sociale.

Sursa: propriile estimări pe baza datelor Institutului National pentru Statistica.

Matricea industriilor prelucrătoare în raport de avantajul comparativ revelat și resursele interne este compilată la un nivel agregat al clasificării, în conformitate cu datele disponibile. Matricea este utilă pentru identificarea industriilor care necesită urgent ajustări; în nici un fel, aceasta nu sugerează faptul că industriile din cadranul din stânga sus sunt într-o poziție excepțională și nu au nevoie de ajustări.

O politică industrială fundamentată pe conceptul de avantaje de locație ar amplifica, probabil, necesitatea ajustărilor. Aceasta ar contribui la atragerea investitorilor străini, astfel încât intrările de capital asociate ar putea atinge 4-4,5% din PIB, aproximativ egal cu nivelurile din Ungaria și Polonia.

Industria schumpeteriene mobile (produse chimice de baza, alte produse chimice, produse din plastic, echipamente si masini electrice, echipament radio, TV si de comunicatie) ar fi beneficiarele intrarilor de capitaluri straine. Cu toate acestea, conceptul de avantaje de locatie nu se refera numai la investitorii straini, ci si la cei interni, astfel încât investitiile interne brute ar putea creste la 30% din PIB, în vecinatatea nivelurilor din Republica Ceha si Ungaria.

Ca urmare a accelerarii privatizarii si restructurarii, generatorii de pierderi aparținând sectorului de stat ar înceta sa dreneze fondurile publice. Resursele s-ar orienta catre cele mai eficiente firme, ceea ce ar stimula inovatia de produs si proces. Consecinta ar putea fi o mai buna utilizare a capitalului intelectual din România si cresterea exportului de înalta tehnologie la cel puțin 10% din exportul de bunuri ale industriei prelucratoare, aproape de nivelul din Polonia. În termeni de calitate a produsului, România ar putea depasi prezenta Poloniei pe pietele UE.

4.2 Promovarea tehnologiei si sindromul “exporturilor fortate”

Desi schimbarile tehnologice joaca un rol important în performanta comerțului international al anumitor tari si desi tehnologia exercita o influenta mai mare sau mai mica asupra tuturor economiilor, este totusi posibil ca firmele din tarile în dezvoltare sa își amplifice participarea pe pietele mondiale, chiar în pofida continutului tehnologic redus al exporturilor acestora. Ele pot realiza acest lucru prin exploatarea pe termen scurt a avantajelor comparative revelate.

În aceasta privinta, dependenta firmelor românești de “exporturile fortate” este remarcabila. Astfel, experienta internationala este relevanta pentru România pentru evaluarea implicatiilor de politici ale promovarii tehnologiei.

- Tarile care au reusit sa înregistreze cresteri ale productivitatii si promovari rapide ale tehnologiei au debutat cu exporturi slab-tehnologizate si niveluri reduse ale productivitatii factorilor. România nu este un caz aparte în sensul ca “exporturile fortate” tind sa joace un rol important în tarile în dezvoltare care au un nivel tehnologic redus si care nu au reusit înca sa se impuna pe pietele internationale;
- Exportul care încorporeaza un nivel redus de productivitate poate fi semnificativ o perioada de timp chiar si în economiile care au început deja sa promoveze tehnologia. “Exporturile fortate” ar putea contribui la cresterea ratei de acumulare a capitalului si potentia procesul de învatare în industriile avansate tehnologice. În acest sens, sindromul “exporturilor fortate” este un complement temporar al promovarii tehnologiei; de asemenea, reprezinta o protectie împotriva riscurilor implicate de orientarea catre industrii mai sofisticate;
- “Exporturile fortate” sunt potential importante pentru nivelul ocuparii. Acestea pot juca un rol de distributie în cadrul procesului de dezvoltare, desi sunt de regula asociate cu utilizarea ineficienta a fortei de munca si reducerea salariului real.

Promovarea tehnologiei, cu alte cuvinte, orientarea catre productii obtinute cu tehnologii sofisticate, asociate unei mai mari productivitati a factorilor si unor rate ridicate de învatare, ofera avantaje clare. Acesta poate fi gândit ca un proces de deplasare dinspre o

situatie caracterizata de un nivel redus de crestere a productivitatii asociat unui nivel redus al tehnologiei sau proceselor de productie intensiv consumatoare de resurse, catre o situatie cu productivitate ridicata. Promovarea tehnologiei da posibilitatea cresterii salariilor reale. Cu conditia ca exporturile sa creasca suficient de rapid, promovarea tehnologiei nu conduce neaparat o încetinire a cresterii ocuparii. Cu toate acestea, fata de situatia cresterii veniturilor, cresterea rapida a sectorului serviciilor poate determina cresterea oportunitatilor de ocupare.

În principiu, promovarea tehnologiei este necesara pe masura ce economiile se confrunta cu epuizarea surplusului de forta de munca. Aceasta nu este situatia României si, aparent, nici a celorlalte tari candidate. Promovarea tehnologiei este modalitatea prin care aceste tari trebuie sa reactioneze la presiunile concurentiale din cadrul Pietei Unice.

De asemenea, promovarea tehnologiei reprezinta raspunsul cel mai potrivit la concurenta prin salarii reduse din partea altor tari în dezvoltare, tari care se afla probabil în stadii incipiente în dezvoltarea exporturilor de bunuri ale industriilor prelucratoare. În cele din urma, promovarea tehnologiei permite tarilor candidate sa se îndrepte catre exporturile de bunuri ale industriilor prelucratoare cu elasticitate ridicata în raport de venit catre Piata Unica.

Analiza pe situatia României ilustreaza necesitatea de a accelera procesul de promovare a tehnologiei. Preconditiile pentru o promovare de succes a tehnologiei sunt destul de solicitante:

- Trebuie sa existe un transfer eficient de tehnologie din strainatate, prin intermediul unei combinatii de furnizare de masini, licente, asocieri în comun sau alte forme de investitii straine directe;
- Trebuie sa existe o oferta de cunostinte si experienta care sa fundamenteze transformarea modului de produce; aceasta necesita dezvoltarea cu anticipatie a sistemului educational superior si a sistemului de pregatire;
- Sistemul national de inovatii trebuie sa fie pus la punct în mod corespunzator; în mod deosebit, reseaua institutelor de cercetare tehnologica trebuie conectata la sistemul de productie, iar sistemele de informare tehnologica trebuie sa fie dezvoltate;
- Promovarea tehnologiei, fie mediata de fortele pietei, fie stimulata de interventia statului, implica costuri sociale semnificative; politicile promovate trebuie sa mentina sub control aceste costuri.

Contributia pe care industria prelucratoare din România o poate aduce la crearea unei economii competitive, flexibile si dinamice depinde de aplicarea politicilor care au drept obiectiv:

- Crearea unui regim de stimulente prietenos, care sa combine liberalizarea comertului, fluxurilor de capital si tehnologiei cu o buna guvernanta corporativa;
- Promovarea unei mai mari deschideri fata de investitiile straine directe si a unei mai active participari în cadrul retelelor internationale de productie;
- Stimularea aptitudinilor care pot sustine competitivitatea în industrie si promovarea tehnologica;
- Asigurarea unei infrastructuri moderne (telecomunicatii, IT) si a unei logistici

avansate.

Rezulta ca cele patru directii esentiale de politica în vederea promovării tehnologiei sunt:

- Formarea aptitudinilor;
- Atragerea investițiilor straine directe;
- Regimul stimulentei.

4.3 Mediul macroeconomic si de afaceri

Un mediu macroeconomic stabil favorizeaza pozitia competitiva a României. Acesta reprezinta o cerinta a atragerii investițiilor straine si interne, iar pentru firme este un stimulent spre a se orienta catre restructurare si promovarea tehnologiei. Cursul de schimb stabil si competitiv, rata dobânzii si ratele de impozitare reprezinta trei elemente cheie ale stabilitatii macroeconomice. Mai mult, o rata a economisirii în crestere, prin intermediul dezvoltării pietelor financiare si de capital, este esentiala pentru stimularea cresterii economice. În plus fata de elementele mentionate, întreprinderile prelucratoare care intentioneaza sa investeasca si sa efectueze comert ar trebui aiba acces la fonduri oferite de sistemul bancar.

Cât priveste mediul macroeconomic, urmatoarele principii de politica industrială trebuie luate în considerare:

- Pretul energiei trebuie adus la paritate cu costurile de oportunitate sociale; preturile distorsionate la energie împiedica evaluarea corecta a întreprinderilor si amâna ajustările de ordin structural;
- În situatia întreprinderilor cu valoare adaugata negativa evaluata la nivelul costurilor de oportunitate sociale, lichidarea imediata este preferabila chiar si în conditiile unor plati compensatorii semnificative pentru evitarea constrângerilor sociale;
- Daca lichidarea imediata nu este justificata, atunci subventiile explicite sunt preferabile finantării bancare;
- Tarife vamale uniforme si moderate sunt preferabile tarifelor vamale reduse, combinate cu bariere netarifare; în situatia tarilor candidate, politica comerciala este stabilita practic prin acorduri cu UE;
- Utilizarea cursului de schimb ca ancora principala a procesului dezinflationist poate afecta semnificativ competitivitatea; trebuie evitata aprecierea reala excesiva a cursului de schimb, relativ la viteza acumularilor în domeniul competitivitatii.

Cadrul juridic si de afaceri reprezinta elemente importante ale costurilor tarii si sunt adesea considerate ca principal impediment pentru investitorii straini din România. Guvernul ar trebui sa organizeze consultari regulate cu reprezentantii sectorului privat, pentru a identifica principalele constrângeri în aceste domenii si pentru a încerca sa le corecteze într-un interval de timp rezonabil.

Sistemul judiciar, reglementările si institutiile care afecteaza investițiile straine directe, inclusiv executarea contractelor, legea falimentului si a politicii în domeniul concurenței, sunt factori recunoscuti în calea atragerii si mentinerii investitorilor. Pentru reducerea costurilor de tranzactie, guvernul trebuie sa continue eforturile de a elimina procedurile

administrative si birocratice considerate excesive, de a impulsiona procesul de autorizare a investitiilor, dar si pentru a simplifica sistemul vamal si fiscal pentru întreprinderile existente. Reglementarile inutile în domeniul fortei de munca trebuie abolite.

4.4 Restructurarea industrială si disciplina financiara

Trei dimensiuni ale restructurării industriale sunt cu deosebire importante:

- Întreprinderile de stat;
- Investițiile straine;
- Exporturile.

Pentru a stimula competitivitatea industrială, strategiile de restructurare trebuie sa rezolve în mod coerent toate dimensiunile mentionate anterior.

Întreprinderile de stat

România este ramasa în urma celorlalte tari candidate, mai avansate, în privinta restructurării întreprinderilor si guvernantei corporative, ca si în privinta progresului în aplicarea politicilor asociate care se refera la protectia concurentei si dezvoltarea pietelor titlurilor de valoare. Progresele mai degraba timide de restructurare a sectorului întreprinderilor de stat au avut implicatii negative asupra competitivitatii interne. Cresterea competitivitatii nu este posibila în conditiile existentei întreprinderilor de stat, nerestructurate.

Criteriile de la Copenhaga solicita ca toate tarile candidate sa aiba economii de piata functionale, capabile sa faca fata presiunilor concurentiale si fortelor pietei din cadrul Uniunii. Aceste criterii nu pot fi îndeplinite în conditiile unui numar restrâns de reforme finalizate – liberalizarea preturilor si comerciala. În mod independent, aceste reforme nu pot genera suficiente câstiguri si învingatori pentru a impulsiona reformele. Acest lucru se datoreaza în primul rând existentei întreprinderilor de stat.

Pentru întreprinderile de stat care nu au fost înca restructurate, liberalizarea preturilor si comerciala presupun presiuni intense venite din partea concurentilor. Vechile întreprinderi de stat nerestructurate absorb resurse care, în caz contrar, ar fi disponibile pentru obtinerea de bunuri publice (drepturi de proprietate, sistem legal si judiciar, infrastructura de baza) si pentru mentinerea investitiilor în educatie si sanatate. Beneficiind de constrângeri bugetare slabe, întreprinderile mostenite au reusit sa atraga resurse, încetinind aparitia noilor întreprinderi private sau progresul întreprinderilor restructurate, lasând gospodariilor mai putine alternative de generare de câstiguri.

Pe fondul constrângerilor bugetare slabe, vechile întreprinderi de stat nerestructurate sunt înca dominante în multe privinte (ocuparea fortei de munca, cote de piata, exporturi). Ponderea detinuta de sectorul privat în PIB (aproximativ 60%) pare sa indice dominanta acestui sector. Aceste informatii nu fac decât sa mascheze rolul înca predominant al întreprinderilor de stat. Industriile prelucratoare furnizeaza aproape 68% din exporturile de bunuri si servicii ale României. O parte a acestor industrii sunt înca dominate de întreprinderile de stat.

Concluziile analitice ilustreaza necesitatea restructurarii în industrie:

- Restructurarea întreprinderilor de stat este calea catre cresterea competitivitatii, atenuând amplitudinea fluctuatiilor economice si reducând dependenta industriilor prelucratoare de subventii;
- Productivitatea în România este redusa, comparativ cu alte tari candidate, mult mai avansate; în perioada 1996-1999, cresterea productivitatii muncii a fost de 9,1% în România, comparativ cu 52,7% în Ungaria, 42,1% în Polonia si 20% în Republica Ceha; trebuie mentionat faptul ca productivitatea muncii în noile întreprinderi românești este cu 22% mai mare decât media vechilor întreprinderi sau a celor restructurate;
- Conform estimarilor obtinute pe baza informatiilor de la Ministerului de Finante, companiile privatizate reprezinta în industria prelucratoare 55,6% din cifra de afaceri totala a fostelor sau actualelor întreprinderi de stat, ceea ce înseamna destul de putin conform standardelor din Vest; statul este înca prezent chiar si în cadrul companiilor integral privatizate, datorita restrictiilor impuse comportamentului viitor al investitorilor cu privire la ocupare, principalele activitati sau vânzarea de active;
- Restructurarea vechilor întreprinderi de stat pune bazele succesului reformelor din generatia a doua (cum ar fi asigurarea controlului asupra deficitului cvasi-fiscal si a datoriilor posibile dar nu certe, dar si restructurarea sistemului de cheltuieli sociale).

Întreprinderile de stat trebuie supuse disciplinei pietei. Aceasta înseamna atât impunerea de constrângeri bugetare tari, cât si evitarea decapitalizarii. În lipsa acestor doua componente, aplicarea politicilor care au drept scop protejarea concurentei si crearea mecanismelor de parasire a pietei de catre întreprinderile ineficiente ramâne utopica. Concurenta tinde sa își piarda semnificatia directa daca întreprinderile au constrângeri bugetare slabe sau daca practicile de decapitalizare sunt dominante. De asemenea, în conditiile constrângerilor bugetare slabe, chiar si cel mai bine pus la punct mecanism de parasire a pietei de catre întreprinderile nerentabile se va dovedi ineficient. Pentru alinierea practicilor manageriale la obiectivul cresterii eficientei, trebuie accelerate reformele care au drept scop consolidarea drepturilor de proprietate si guvernanta corporativa, drepturile actionarilor si creditorilor, ca si reforma sistemului contabil.

Politicile care urmaresc consolidarea constrângerilor bugetare ale întreprinderilor de stat trebuie dublate de masuri de politica care sa previna birocratia administrativa si nou aparuta elita de afaceri sa coopereze cu scopul final de a se opune iniciativelor care vizeaza eliminarea mecanismelor directe si indirecte de canalizare a resurselor publice catre întreprinderile ineficiente. Asa cum am vazut în capitolul anterior, principalul argument evocat de catre birocrati si cautatorii de renta în favoarea acestor mecanisme este acela ca restructurarea necesita interventia statului.

De fapt, restructurarea întreprinderilor în România a fost în mare parte gândita ca un proces de sus în jos. În acest cadru, rolul atribuit guvernului nu a fost acela de a potentia fortele pietei, ci de a se angaja în scheme de sustinere financiara, ceea ce a fost de natura sa perverteasca structura stimulentei. Explicatia oferita de regula pentru arieratele la plati nu are legatura cu guvernul, ci se refera la constrângerile bugetare slabe de la nivelul

întreprinderilor. Dimpotriva, evidenteile indica o scara a intensitatii constrângerilor bugetare, sectorul întreprinderilor fiind cel mai dur creditor, iar guvernul cel mai slab.

Politicile care au drept scop disciplinarea financiara la nivelul întreprinderilor trebuie proiectate prin luarea în considerare a entitatilor care contribuie la manifestarea constrângerilor bugetare slabe. Aceste politici trebuie sa vizeze stimulentele specifice care induc creditorilor acceptarea arieratelor la plati:

- Cât priveste creditul comercial si arieratele intra-întreprinderi, cea mai buna politica pentru guvern este de a nu face nimic, cu exceptia situatiei speciale a utilitatilor publice;
- Consolidarea constrângerilor bugetare prin intermediul bancilor necesita o structura clara a drepturilor de proprietate; privatizarea bancilor va crea un aliat guvernului în procesul de restructurare industriala;
- Consolidarea reglementarilor prudentiale si de supraveghere a sectorului bancar este fundamentala pentru impunerea disciplinei financiare în sectorul întreprinderilor;
- Îmbunatatirea situatiei finantelor publice contribuie la eliminarea stimulentele perverse ale sectorului bancar pentru a relaxa constrângerile bugetare în relatia cu întreprinderile; conform analizei din capitolul anterior, acest argument se refera la bancile detinute de stat care obtin profituri ca urmare a împrumuturilor acordate guvernului la rate relativ ridicate ale dobânzilor si care transfera ulterior o parte din aceste profituri catre întreprinderile care înregistreaza pierderi.

Guvernul ar trebui sa renunte la postura actuala de generator al constrângerile bugetare slabe si sa încerce sa impuna constrângerile bugetare tari, prin respectarea urmatoarelor principii de politica:

- Crearea cadrului de manifestare a fortelor de piata pentru a induce restructurarea întreprinderilor;
- Generarea de efecte de demonstrare prin prezentarea unor exemple sugestive de executie fortata sau de lichidare;
- Rationalizarea impozitarii cu scopul final de îmbunatatire a colectarii;
- Rationalizarea schemelor de plati compensatorii; companiile aflate în proces de restructurare ar trebui sa se alature guvernului în a contribui la finantarea acestei scheme; platile compensatorii trebuie, pe de-o parte, sa contribuie la realizarea obiectivelor sociale si, pe de alta parte, sa ofere finantare pentru demararea de noi afaceri de catre persoanele ramase fara loc de munca;
- Evitarea schemelor cvasi-automate de reesalonare si de scutire de datorii; aceste scheme au drept consecinta manifestarea riscului moral, cu efecte negative asupra credibilitatii, astfel încât efectele finale ale acestora pot fi exact opuse celor asteptate.

Guvernul trebuie sa își orienteze politicile catre o abordare mai putin centralizata. Desi demararea procedurilor de executie fortata sau de lichidare a unor întreprinderi mari generatoare de pierderi poate crea un puternic efect de demonstrare, riscurile sunt legate de implicarea guvernului în sustinerea financiara a acestora. Statul trebuie sa se retraga din cadrul oricarei proceduri de lichidare, sa creeze stimulente puternice si sa sustina un mecanism privat de lichidare. Implicarea unei terte parti în cadrul procesului de colectare va fi de un real folos. Adoptarea legislatiei cu privire la colectare va permite guvernului

sa îmbunătățească colectarea impozitelor și taxelor, fara sa fie implicat în mod direct în probleme complicate, precum administrarea bunurilor confiscate, costurile suplimentare de depozitare și așa mai departe. Proceduri precum limitarea salariilor la toate întreprinderile de stat cu arierate la plăți se vor dovedi ineficiente, deoarece sindicatele vor exercita presiuni asupra guvernului, chiar și din perspectiva legală, în vederea abandonării acestora.

Investitiile straine

Investitiile straine joaca un rol din ce în ce mai important în cadrul dezvoltării economice. România caută în mod activ sa acapareze o parte cât mai mare din investitiile straine; în ultimii 10 ani, valoarea acestora a crescut de mai mult de trei ori, însă în condițiile în care cererea depășește oferta, concurența internațională pentru atragerea investițiilor straine directe continua sa se intensifice. Tarile care caută sa atraga investitiile straine trebuie sa fie capabile sa își învinga rivalii.

Formele sub care au loc investitiile straine includ investitiile directe în companii detinute integral, asocierile în comun, transferurile de tehnologie, acordurile de licențiere și alte formule de alianțe între companii. Investitiile straine directe și asocierile în comun absorb cea mai mare parte a fluxului anual de fonduri, însă transferurile de tehnologie și acordurile de licențiere joaca de asemenea un rol important în cadrul oricărei strategii de promovare a investițiilor.

Concluziile acestui raport sunt ca politica României în privința investițiilor straine directe trebuie sa capete o orientare mult mai liberală; cu toate acestea, trebuie evitata extrema unei atitudini pasive. Investitiile straine directe sunt afectate de un număr de esecuri ale pieței. Investitorii strategici nu detin informații suficiente asupra oportunităților de investiții sau nu interpretează corect datele de care dispun. Mult mai important, este posibil ca guvernul sa ajusteze pietele factorilor la necesitățile concurențiale specifice ale potențialilor investitori și astfel sa potenteze avantajele de locație.

În iulie 2001, a fost adoptata legea cu privire la promovarea investițiilor. Reglementarea se refera la investitiile semnificative (în valoare de peste 1 milion \$), oferind o combinație de stimulente fiscale și măsuri care sa îmbunătățească mediul de afaceri. Spre deosebire de eforturile anterioare de atragere a investițiilor, stimulentele fiscale par sa fie compatibile cu obligațiile asumate de România pe plan internațional.

Este important sa nu confundăm strategia proactivă referitoare la investitiile straine directe cu oferirea către investitori a unor stimulente fiscale masive sau chiar a unor împrumuturi nepurtătoare de dobândă. Semnificatia stimulentele fiscale pentru investitorii strategici este redusă comparativ cu alte condiții ale avantajelor de locație – îndemânare, infrastructura, sprijin tehnic, rețele ale ofertanților, o administrație eficientă și costuri reduse de derulare a afacerilor.

Trei factori par sa influențeze abilitatea României de a atrage investiții straine:

- Politicile economice generale și mediul de afaceri;
- Strategiile de promovare;

- Structurile instituționale pentru aplicarea acestor strategii.

Cadrul politicilor este de o importanță covârșitoare într-o țară mare, cu o piață locală de mari dimensiuni și resurse naturale substanțiale. Pentru țările cu piețe de mici dimensiuni și cu relativ puține resurse naturale, o strategie activă de promovare a investițiilor este de asemenea importantă, ca, de altfel, și existența unei agenții de promovare a strategiei investitoriale. Pentru România, care este o economie de mărime medie, atât cadrul politicilor, cât și strategia de promovare sunt esențiale.

Politicile care au drept scop atragerea investițiilor străine directe trebuie să aibă în vedere:

- Furnizarea unei informații clare, de calitate și lipsite de ambiguitate către potențialii investitori pentru a crea imaginea unei Românie aparte sau de a atenua percepțiile negative asupra acesteia; deoarece eforturile de promovare eficiente se bazează într-o mare măsură pe aptitudini, îndemnare și pot fi foarte costisitoare, acestea ar trebui să fie clar direcționate, pregătite în mod profesionist și să răspundă preocupărilor și intereselor investitorilor;
- Îmbunătățirea aplicării procesului de aprobare a investițiilor cu o singură verigă;
- Crearea și susținerea capacităților locale și dezvoltarea unui grup de firme puternice care pot oferi oportunități de legături cu parteneri din străinătate;
- Utilizarea investițiilor străine directe pentru stimularea dezvoltării de noi industrii și pentru maximizarea transferului de tehnologie; guvernul ar trebui să vizeze promovarea investițiilor pentru a asigura compatibilitatea între firmele străine de dimensiuni medii, intensiv consumatoare de tehnologie și partenerii interni capabili să promoveze parteneriate internaționale bazate pe tehnologie.

Cadrul politicii investitoriale este determinat de o combinație între politicile comerciale și macroeconomice, dar ceea ce este important pentru investitorii străini sunt cerințele la intrare, stimulentele, politica valutară și de finanțare, accesul la vize și permise de muncă, legile proprietății asupra pământului, accesul și disponibilitatea infrastructurii fizice, drepturile de repatriere și expropriere. Investitorii străini tind să prefere politicile deschise și lipsite de restricții. România s-a orientat treptat către politici investitoriale mult mai transparente.

Pe măsură ce accentul pus pe reglementări se reduce, promovarea investițiilor devine tot mai importantă. În România, tendința este de a avea politici similare pentru investitorii străini, ca și pentru cei locali. Deși pe termen scurt și mediu politicile specifice pentru investitorii străini se vor dovedi extrem de utile în vederea atragerii acestora, experiența internațională confirmă că cea mai bună opțiune este de a avea un mediu de politici nediscriminatorii pentru ambele grupuri de investitori.

Monitorizarea și aprobarea investitorilor străini sunt înlocuite de proceduri mult mai automatizate. Multe țări utilizează în prezent liste negative, ceea ce înseamnă că numai proiectele de pe o astfel de listă necesită aprobare formală. România pare să urmeze această strategie. Utilizarea unei liste negative de mici dimensiuni simplifică semnificativ cerințele de intrare, în timp ce menține sub control investițiile de interes național.

Rolul stimulentele în atragerea investițiilor străine este un lucru asupra căruia experții nu sunt de acord. Cercetările au arătat faptul că stimulentele sunt mult mai importante pentru proiectele care vizează exportul decât pentru cele care se bazează pe substituirea importurilor. Acolo unde se acordă stimulente, investitorii preferă proceduri clare și transparente și nu reguli ascunse și sisteme de aprobare de tip birocratic.

Există multe posibilități de simplificare și clarificare a stimulentele de aprobare. Una dintre acestea se bazează pe oferirea de scutiri speciale de impozite și taxe vamale în cadrul codurilor de impozitare și vamale. Investitorii eligibili devin apoi în mod automat îndreptățiți să beneficieze de aceste scutiri din partea autorităților fiscale și vamale, nefiind necesară aprobarea cu anticipație din partea unui consiliu special. Această abordare are avantajul suplimentar că stimulentele sunt corelate cu performanța și pot fi cu ușurință suplimentate cu ajutorul creditelor fiscale pentru anumite performanțe.

Accesul la terenuri și infrastructura fizică este esențial pentru aplicarea unor noi proiecte. În absența dreptului de a deține în proprietate locația investiției sau macar de a beneficia pe termen lung de un contract de închiriere, mulți investitori nu vor fi dispusi să investească. Proprietățile industriale bine construite și gestionate, precum și parcurile tehnologice sunt utilizate pe scară largă pentru a rezolva problema lipsei de locații adecvate care să ofere serviciile necesare.

Investitorii străini se pot confrunta cu două probleme distincte în privința infrastructurii. Prima este legată de confuzia cu privire la întârzierile de ordin administrativ și al politicilor în obținerea accesului la astfel de facilități. A doua problemă, mai importantă, se referă la lipsa aproape totală a facilităților adecvate. În rezolvarea acestei ultime probleme, guvernul poate apela la scheme de tipul construiește-utilizează-transferă și a unor scheme de privatizare care să genereze creșterea investițiilor sectorului public.

Constituirea Agenției Române pentru Investițiile Străine a fost aprobată în martie 2002 de către Guvernul României. Agenția va fi subordonată Guvernului. Structura și baza legală a agenției pentru promovarea investițiilor afectează performanțele acesteia, ca, de altfel, și legăturile pe care le are cu guvernul, componenta consiliului, abilitatea angajaților și eficiența cu care organizează și utilizează rețelele. Experiența demonstrează că agențiile de promovare care se bazează pe un cadru legal clar de stabilire a atribuțiilor, funcțiilor și responsabilităților acestora funcționează cel mai bine. Agențiile cu fundamentare legală confuză, fără influență și resursele necesare pentru îndeplinirea sarcinilor se dovedesc în puține situații eficiente. La nivel mondial, pot fi distinse trei tipuri de structuri: organizații guvernamentale, organizații guvernamentale independente și organisme ale sectorului privat. Toate cele trei structuri pot funcționa eficient dacă sunt corect gestionate și li se oferă resurse adecvate, însă în cele mai multe situații, modelul guvernamental de structură se dovedește cel mai fiabil. Agențiile de promovare care fac parte din ministerele guvernamentale se dovedesc în puține situații eficiente, însă organismele guvernamentale independente funcționează de regulă eficient.

Caseta 11

Agentia de promovare a investitiilor: atributii si responsabilitati

O strategie de promovare a investitiilor implica utilizarea în mod organizat a unui set de activitati promotionale, pentru a determina cresterea nivelului investitiilor în tara.

Cele mai multe strategii utilizeaza trei activitati diferite, însa corelate:

- Îmbunatatirea imaginii tarii (construirea imaginii);
- Generarea unui flux sporit de investitori (generarea de investitii);
- Sustinerea investitorilor (servicii tipic investitionale).

Importanta atasata unei activitati poate sa fluctueze în timp, dar la orice moment de timp, strategiile includ elemente ale tuturor celor trei activitati. Activitatile de construire a imaginii includ producerea si distribuirea de date statistice, casete video, brosure si rapoarte, sustinerea de întâlniri de informare, utilizarea canalelor media, relatii publice si publicitate. Tehnicile de construire a imaginii trebuie însotite de generarea de investitii si de activitati de furnizare a serviciilor investitionale. Profesionistii trebuie sa fie utilizati pentru aplicarea acestor tehnici, în mod deosebit a celor care privesc publicitatea si media, precum si relatiile publice. Generarea de investitii implica utilizarea campaniilor derulate prin intermediul postei sau a telefonului, seminarii pe teme investitionale, misiuni si activitati de marketing direct catre investitorii individuali.

Aceste tehnici pot si trebuie sa fie directionate catre audienta din România, dar si catre cei interesati din strainatate. Acestea se aplica diferit pentru proiectele cu implicare comuna si pentru investitiile directe, iar strategia trebuie sa reflecte aceste deosebiri. Marketing-ul direct catre investitorii tinta este cea mai eficienta modalitate, iar misiunile cu caracter general sunt cel mai putin eficiente. Oferirea de servicii investitorilor implica servicii înainte aprobării, servicii de aprobare si post aprobare. Aceste servicii pot fi oferite într-o maniera proactiva sau reactiva. Acestea pot fi cuprinzatoare, oferind servicii “de la aeroport la aeroport”, sau selective, concentrându-se, de exemplu, asupra garantarii faptului ca toate permisele si aprobarile sunt obtinute cu o minima întârziere si birocratie.

O strategie de promovare a investitiilor trebuie sa combine aceste tehnici într-un mod care sa fie compatibil cu cerintele si resursele din România. Imaginea investitionala a tarii este înca relativ slab conturata prin comparatie cu realitatea, de unde rezulta necesitatea evidenta a activitatilor de construire a imaginii. Atunci când fluxul investitorilor ramâne în urma cerintelor investitionale, solutia ar putea fi concentrarea asupra activitatilor generatoare de investitii. În situatia în care investitiile derulate se afla sub nivelul potential, o mai mare atentie trebuie acordata asigurarii serviciilor corespunzatoare proiectelor propuse. Strategia trebuie sa stabileasca prioritati în oferirea de servicii investitorilor, deoarece investitorii satisfacuti sunt cei mai buni promotori.

Aplicarea strategiei necesita resurse financiare semnificative. Identificarea proiectelor este esentiala pentru activitatea agentiei de promovare. O schita a proiectului este importanta mai ales pentru asocierile în comun ale întreprinderilor mici si mijlocii. Pe de alta parte, investitorii straini, mai cu seama companiile transnationale de mari dimensiuni, se afla într-o pozitie mai avantajoasa decât agentia pentru a defini un proiect compatibil, atunci când li se ofera informatii cu privire la mediul de afaceri al tarii. Ca regula, munca de identificare a proiectelor ar fi bine sa fie limitata la stabilirea

Caseta 11

Agentia de promovare a investitiilor: atributii si responsabilitati

profilului întreprinderilor (întreprinzătorilor) și a propunerii de proiect de investiții al acestora și nu ar trebui să vizeze studii de fezabilitate complete, cu excepția situațiilor particulare.

Agentia de promovare a investițiilor are nevoie de un sistem fiabil de date asupra tendințelor investitoriale internaționale, asupra condițiilor de afaceri în țară și străinătate, asupra companiilor vizate și asupra sectoarelor importante și a zonelor de afaceri. Sistemele fiabile de date în aceste domenii pot fi achiziționate, însă agentia de promovare trebuie să își constituie propria bază de date și sisteme cu privire la informațiile de piață.

Agentia de promovare trebuie să mențină legături cu biroul Primului Ministru, deoarece aceste relații sunt văzute ca oferind cea mai mare capacitate de influență și de furnizare a serviciilor de care au nevoie investitorii. Într-o măsură din ce în ce mai mare, investițiile tind să acopere toate sectoarele, nu numai industria, și acesta este un alt motiv pentru care agentia trebuie să fie atașată biroului Primului Ministru. O componentă a consiliului agentiei care să includă membrii aparținând sectorului privat trebuie încurajată, având o influență considerabilă asupra comportamentului și performanței acesteia, putând conduce la creșterea credibilității în rândul investitorilor privați, la oferirea unei anumite independențe față de guvern, să ajute la formarea unei culturi promotionale corespunzătoare și a unor sisteme operationale în cadrul agentiei.

Calitatea și aptitudinile angajaților sunt esențiale pentru succesul agentiei de promovare. Managerii și consiliul trebuie să acorde o atenție deosebită recrutării, pregătirii, motivării și recompensării angajaților. Trebuie acordată atenție activității de recrutare a celor cu abilitățile solicitate, iar pregătirea pe parcurs este de dorit pentru activitățile specializate. Pentru a avea succes, agentia de promovare trebuie să aloce pe proiecte personalul implicat în activitățile promotionale: un ofiter de proiect își asumă responsabilitatea pentru un portofoliu identificat de proiecte și un set bine definit de activități, astfel încât atât agentia, cât și investitorul să dispună de linii bine definite de responsabilități și control.

Pentru a lăsa să se înțeleagă că va acorda o importanță semnificativă serviciilor oferite investitorilor, agentia poate să devină o instituție cu o singură oprire. O astfel de abordare reprezintă o angajare vizibilă din partea guvernului și a consiliului agentiei. Fără această angajare, nici o putere legală nu poate să ofere rezultatele scontate.

În străinătate, birourile aflate sub controlul operational al agentiei de promovare a investițiilor sunt privite ca fiind cea mai bună modalitate de promovare și marketing în străinătate. Acestea sunt o alternativă costisitoare și care poate fi justificată numai după exploatarea completă a celorlalte posibilități. Promovarea eficientă a investițiilor necesită ca agentia să organizeze, să utilizeze și să recunoască atât rețelele din sectorul public, cât și privat. Aceste rețele sunt esențiale pentru succesul generării de investiții și al activităților de furnizare de servicii și trebuie utilizate în mod regulat: agențiile de promovare care acționează pe cont propriu nu pot aplica cu succes o strategie.

Agentia de promovare a investițiilor are nevoie de proceduri potrivite de gestionare și management pentru a asigura funcționarea eficientă. De asemenea, are nevoie de

Caseta 11

Agentia de promovare a investitiilor: atributii si responsabilitati

proceduri de planificare si management pentru a transpune ambitiile de investitii nationale în obiective strategice pentru agentie si apoi în tinte investitionale anuale. Agentia trebuie sa dezvolte si sa precizeze politicile si actiunile care urmeaza sa fie aplicate pentru atingerea acestor tinte si apoi sa evalueze resursele necesare derularii acestor actiuni. Experienta sugereaza necesitatea unui sistem de planificare dual:

- În primul rând, termenul strategic sau mediu;
- În al doilea rând, planificarea anuala, care transpune obiectivele strategice în sarcini si tinte anuale pentru diferitele unitati organizationale sau indivizi.

Alegerea masurilor performante pentru agentia de promovare are importante implicatii de politica si operationale. Masurile alese dau nastere prioritatilor agentiei. Cuantificarea performantei poate sa fie orientata spre rezultate sau spre intrari. Prima abordare evalueaza rezultatul activitatilor promotionale (investitii, locuri de munca, exporturi sau productie suplimentara). A doua abordare evalueaza efortul depus de agentie (numarul seminariilor organizate, întâlnirile pentru furnizarea de informatii, sau sistemele de date organizate).

Agentia de promovare are nevoie de o combinatie a acestor masuri, dar nu trebuie sa neglijeze indicatorii importanti intrari-iesiri. Trei astfel de indicatori sunt în mod deosebit recomandati pentru monitorizarea si managementul orientate catre activitatile de control:

- Numarul proiectelor în asteptare;
- Numarul noilor investitii înregistrate;
- Nivelul investitiilor realizate.

Daca agentia va detine informatii la zi în aceste trei domenii, va putea sa își urmareasca performanta de ansamblu, dar si pe cea a activitatilor de promovare individuale si a unitatilor organizationale individuale.

Performanta agentiei trebuie cuantificata lunar. Dupa evaluarea de catre management, rezultatele trebuie aduse la cunostinta personalului si, daca este necesar, a guvernului. De asemenea, aceste rezultate pot fi utilizate în activitatile promotionale generale. Periodic, agentia poate realiza studii de comparatie, care ofera o imagine mai completa a beneficiilor si costurilor la nivel national, regional si sectorial ale agentiei de promovare. Studiile comparative trebuie supervizate de catre o persoana sau organizatie independenta si nu de însasi agentie.

Exporturile

Actiunile care vizeaza promovarea exporturilor trebuie integrate în efortul general de restructurare. Din aceasta perspectiva, politicile de restructurare trebuie sa tina cont de:

- O concepie a politicii comerciale compatibila cu eforturile de liberalizare;
- Implicarea asociatiilor industriale în programe de promovare a exporturilor diferitelor sectoare;
- Asumarea unei evaluari complete public-privat a diversificarii exporturilor;
- Concentrarea eforturilor de promovare a exporturilor pe un numar redus de produse selectionate si tari cu potential ridicat de absorbție;

- Încurajarea asocierii comune public-privat în alegerea produselor și pietelor de export, luând în considerare tendințele de pe pietele internaționale;
- Organizarea unor rețele cu implicarea guvernului și a sectorului privat care să vizeze probleme specifice exportului;
- Îmbunătățirea mecanismelor de finanțare comercială.

În mod direct legat de competitivitatea exporturilor României pot fi amintite și măsurile care vizează:

- Armonizarea stimulentei investitoriale cu legislația și reglementările din domeniul concurenței;
- Crearea de clustere și oferirea de informații relevante cu privire la oportunitățile de afaceri;
- Aderarea la standardele cu privire la condițiile de muncă și mediu, în conformitate cu ACQUIS-ul comunitar.

4.5 Privatizarea

Politicile în domeniul privatizării sunt considerate ca având un loc primordial în orientarea României către o economie bazată pe piață. Cu toate acestea, privatizările fundamentate pe aplicarea celor mai eficiente instrumente de piață, incluzând vânzarea de la caz la caz și vânzarea prin intermediul pieței de capital, nu reprezintă regula generală în România. Deși mai puțin eficiente, mult mai ample ca durată și expuse serios riscurilor de abuzuri, au fost preferate programele de privatizare în masă și achizițiile manageriale interne și schimbul datoriei-actiuni. Costul acestei opțiuni este plătit în prezent, mai ales sub forma slabei guvernante corporative.

Competitivitatea sectorului întreprinderilor depinde atât de guvernanta corporativă, cât și de amploarea privatizării. Viitoarele măsuri de politică trebuie să se concentreze asupra soluționării problemelor serioase ale guvernantei corporative și al înlăturării barierelor care stăpânesc accelerarea privatizării. Calitatea procesului de privatizare trebuie evaluată primordial în termenii efectelor acesteia asupra potentării guvernantei corporative.

Următoarele principii trebuie să ofere baza pentru proiectarea și aplicarea viitoarelor programe de privatizare în România:

- Derularea privatizării într-o manieră corectă și transparentă;
- Conceperea privatizării astfel încât să se evite problemele legate de guvernanta corporativă;
- Fundamentarea politicii de privatizare pe criterii economice;
- Conceperea privatizării ca pe o metodă de restructurare a întreprinderilor de stat și nu ca o modalitate de a îndeplini anumite obiective de echitate socială;
- Corelarea privatizării cu strategia de consolidare a disciplinei financiare;
- Evitarea includerii în contractele de privatizare a unor criterii de natură să afecteze comportamentul viitor al investitorilor;
- “Privatizarea” unei părți a procesului de privatizare, prin utilizarea într-o măsură mai mare a serviciilor oferite de companiile de consultanță, atât românești, cât și străine.

Încrederea în forțele pieței este fundamentală pentru succesul privatizării. Politica dezavantajoasă a menținerii unui rol activ al statului în cadrul companiilor privatizate nu este neapărat consecința atenției acordate considerentelor de ordin social, ci reflectă lipsa cronică a încrederii în capacitatea forțelor pieței de a orienta noile companii privatizate.

Practica restricționării, pentru anumite perioade de timp, a comportamentului investitorilor, prin limitarea difuziei forței de muncă, interzicerea modificării activităților de bază și condiționarea vânzării de active de nivelul pretului de vânzare, trebuie să înceteze. Astfel de practici sunt echivalente cu amânarea efectelor pozitive ale privatizării. Managerii companiilor privatizate care încă lucrează sub oblăduirea statului consideră în general că sunt privilegiați la acordarea finanțării publice discreționare. Politica impunerii de restricții asupra comportamentului în cadrul etapelor de post-privatizare poate fi o poartă deschisă către măsuri de politică care să fie în dezacord cu spiritul integrării în UE. Menținerea influenței statului în cadrul companiilor privatizate tinde să fie costisitoare. Costurile plătite nu se referă numai la slaba calitate a guvernantei corporative, ci și la ritmul lent al restructurării. Misiunea de a corecta efectele negative asupra guvernantei corporative și restructurării industriale generate de programele de privatizare în masă și de practicarea metodei achizițiilor manageriale interne trebuie să aparțină forțelor pieței.

Aplicarea procedurilor legale de privatizare trebuie să pornească de la rezolvarea corectă a potențialelor conflicte între obiectivele diferitelor procese. Eșecul în a recunoaște aceste potențiale conflicte și de a accepta compromisurile corespunzătoare influențează negativ viteza și calitatea privatizării. Încercarea de a îndeplini simultan scopuri conflictuale (maximizarea încasărilor din privatizare, maximizarea investițiilor în noile companii privatizate, minimizarea difuziei forței de muncă, menținerea obiectului de activitate, interzicerea lichidării, fuziunile și divizările), a devenit un impediment major în calea acestui proces. Scopurile privatizării se pot dovedi reciproc inconsistente, astfel încât trebuie acceptate anumite compromisuri. Strategia de privatizare trebuie să ilustreze clar faptul că îmbunătățirea managementului și a performanței companiilor privatizate reprezintă singurul obiectiv al privatizării.

Ca regulă generală, abordările de la caz la caz trebuie aplicate companiilor care prezintă interes pentru investitori. Flexibilitatea acestei abordări trebuie completată de o mai mare transparență, pentru a se evita oportunitățile de corupție. Privatizarea prin vânzarea către outsider-i trebuie utilizată în mod intensiv cu scopul final de a evita dispersia proprietății și de a motiva investitorii să orienteze companiile către cele mai bune performanțe.

4.6 Corelația cu celelalte politici economice relevante

În privința celei de-a patra priorități generale a politicii industriale, care se referă la avantajele de locație, o atenție deosebită trebuie acordată ACQUIS-ului care are în vedere "cele patru libertăți fundamentale". Strâns legate de politica industrială sunt politicile din domeniul concurenței, politicile pentru dezvoltarea întreprinderilor de dimensiuni mici și medii, politicile din domeniul educațional, al cercetării și dezvoltării, precum și politicile

regionale. Gradul de acoperire al prezentului raport, comparativ cu al altor studii de impact este relativ limitat, astfel încât, desi ne dam seama de importanta unor politici precum fiscalitatea, politicile sociale sau politicile de mediu, raportul nu le va trata în mod explicit.

Politica din domeniul concurenței

În industriile românești încă persista un grad ridicat de concentrare, cu excepția industriilor cele mai dinamice, unde concurența este intensă, generând eficiența economică. Ritmul lent al privatizării și restructurării, pe fundalul economic de stagnare, ca și întârzierile în adoptarea cadrului legal din domeniul concurenței, au contribuit la persistența structurilor de piață lipsite de competitivitate.

Cu toate acestea, progresul în aplicarea unei politici în domeniul concurenței inspirată din experiența UE este evident. Acțiunile viitoare de politică trebuie să aibă drept obiectiv:

- Întărirea autorității Consiliului Concurenței și al Oficiului Concurenței, cu scopul de a ameliora capacitatea acestora de a emite, aplica și asigura respectarea reglementărilor specifice domeniului;
- Îmbunătățirea legislației primare și secundare cu privire la ajutoarele de stat, în conformitate cu prevederile ACQUIS-ului;
- Reformularea legislației cu privire la parcurile industriale, în corelație cu reglementările din domeniul concurenței.

Când privește cadrul legislativ, prioritățile de politică sunt:

- Elaborarea legislației secundare antitrust, pentru a o compatibiliza cu noile acorduri de restricționare verticală și cooperare orizontală adoptate în cadrul UE referitor la politica concurențială;
- Armonizarea legislației secundare cu privire la ajutoarele de stat cu prevederile Legii Concurenței și alinierea în conformitate cu ACQUIS-ul comunitar;
- Finalizarea reglementărilor cu privire la ajutoarele de stat în privința excepțiilor la notificarea achizițiilor;
- Simplificarea reglementărilor cu privire la ajutoarele de stat în privința criteriilor de autorizare, cu scopul linierei la prevederile speciale ale ACQUIS-ului;
- Aplicarea unei politici ferme în privința sancțiunilor, în mod deosebit în problema concentrării economice și a notificării ajutoarelor de stat;
- Elaborarea unei noi legislații pentru parcurile industriale în conformitate cu legislația generală referitoare la concurență și cu prevederile ACQUIS-ului.

Când privește cadrul instituțional, acțiunile de politică trebuie să vizeze:

- Întărirea capacității Consiliului Concurenței (ca autoritate de reglementare) de a aplica reglementările din domeniul concurenței și de a controla aplicarea acestora; asistența tehnică și investițiile în formarea tehnologiei sunt esențiale în această privință;
- Îmbunătățirea dialogului între guvern și autoritățile de reglementare;
- Finalizarea analizei cu privire la ajutoarele de stat;
- Evaluarea reglementărilor care permit emiterea în condiții non-concurențiale a licențelor către operatorii de stat.

Cât privesc instrumentele politici concurențiale, prioritățile trebuie să includă:

- Îmbunătățirea transparenței politicii concurențiale prin facilitare accesului la informațiile publice relevante cu privire la activitatea principalelor două instituții din acest domeniu;
- Asigurarea conformității acordurilor încheiate între firme cu prevederile legislației din domeniul concurenței;
- Accelerarea aplicării reglementărilor cu privire la ajutoarele de stat în industriile sensibile și cu probleme din economie;
- Rezolvarea cazurilor de către Consiliul Concurenței în conformitate cu o strategie de priorități de concentrare asupra situațiilor celor mai distorsionate.

România continuă să acorde ajutoare de stat atât directe, cât și indirecte pentru unele industrii cu probleme. Există o nevoie urgentă de îmbunătățire a transparenței în domeniul ajutoarelor de stat, dar și pentru o mai bună coordonare între ministerele implicate în aplicarea strategiei de restructurare. Un element operational important al oricărei politici industriale este controlul ajutoarelor de stat. Compatibilitatea schemelor de susținere cu reglementările Comunității Europene, inclusiv cu reglementările privitoare la ajutorul de stat incluse în Tratatul Comunității Carburului și Otelului, trebuie verificată în cadrul Acordului European.

Politica referitoare la întreprinderile mici și mijlocii

În conformitate cu cadrul politicii macroeconomice, abordarea referitoare la întreprinderile mici și mijlocii a fost una de tip “stop-and-go”. Perioadele de sprijin intens au alternat cu cele de totală neglijare. În plus, politica orientată spre întreprinderile mici și mijlocii a fost mai degrabă reactivă decât proactivă; aceasta a încercat să rezolve problemele și nu să prevină apariția acestora.

Cu toate acestea, constituirea de rețele ale centrelor de dezvoltare, incubatoare de afaceri și birouri de consultanță reprezintă o realizare care trebuie apreciată ca atare. În primele etape ale procesului de transformare, orientarea dominantă a fost de a se oferi sprijin financiar întreprinderilor mici și mijlocii. Această abordare este preferată în România, în pofida orientării treptate către o asistență de o factură mult mai tehnică orientată către îmbunătățirea managementului și organizării, consolidării cooperării între întreprinderi, dezvoltării potențialului inovativ și sprijinirii accesului pe noi piețe. În cadrul acestui nou context al politicii, importanța investițiilor intangibile este treptat recunoscută.

Trebuie menționat faptul că multe din realizările de până acum se datorează inițiativelor instituțiilor internaționale, asociațiilor neguvernamentale și autorităților locale. Modificările frecvente ale alocării responsabilității guvernamentale în privința întreprinderilor mici și mijlocii a avut o influență negativă asupra eficienței politicilor intenționate.

Guvernul a dezvoltat o strategie și politicile de implementare pentru întreprinderile mici și mijlocii. Adoptarea, în iulie 2001, a “Planului de Acțiune pentru Eliminarea Anunilor

Bariere în calea întreprinderilor mici și mijlocii” răspunde, într-o mare măsură, problemelor identificate de studiile internaționale în cadrul sectorului întreprinderilor mici și mijlocii. Planul de acțiune își propune să simplifice procedurile de înregistrare și licențiere pentru noile întreprinderi mici și mijlocii, eficientizarea cadrului legal, reducerea și simplificarea sistemului de impozitare, promovarea accesului la finanțare și la contractele publice, furnizarea unui sistem informațional întreprinderilor mici și mijlocii. Măsurile identificate de planul de acțiune includ constituirea unui program pentru stimularea C&D în sectorul întreprinderilor mici și mijlocii, de programe pentru pregătirea întreprinzătorilor și constituirea unei rețele naționale de consultanță pentru întreprinderile mici și mijlocii.

Pentru a îmbunătăți accesul la finanțare, guvernul a înființat Fondul de Garantare a Creditului Național, care poate oferi împrumuturi cu rate reduse ale dobânzii întreprinderilor mici și mijlocii. Un sistem fiscal simplificat a fost deja introdus pentru micro-întreprinderi. Scutiri de taxe sunt oferite întreprinderilor mici și mijlocii la anumite importuri, ca și la reinvestirea profiturilor. Reducerile la impozitele pe profit sunt acordate în situația creării de noi locuri de muncă și la profiturile obținute din export, deși aceste stimulente sunt incompatibile cu obligațiile internaționale asumate de România (OMC și Acordul European). Mai mult, stimulentele fiscale se pot dovedi greu de aplicat – o situație care creează riscul birocratizării, ca și al tratamentului arbitrar aplicat întreprinderilor. Acest statut preferențial al întreprinderilor mici și mijlocii ar putea încuraja fragmentarea întreprinderilor de mari dimensiuni.

Alte măsuri care au drept scop îmbunătățirea mediului de afaceri prin simplificarea procedurilor de înregistrare și licențiere, înființarea unui centru “cu o singură oprire”, situat în cadrul Camerei de Comerț, unde noile firme să poată fi înregistrate și să primească toate permisele de operare în cadrul unei perioade de 20 de zile, ca și unificarea celor două coduri de identificare (codul fiscal și codul comercial).

Crearea unui minister specializat ilustrează angajarea pentru promovarea întreprinderilor mici și mijlocii. Ministerul este responsabil de elaborarea politicilor de susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii și pentru asigurarea ca interesele acestora sunt integrate în alte domenii ale politicii. Inițiativa de a crea un organism specializat se va dovedi eficientă numai dacă noului minister i se acordă suficientă influență asupra celorlalte ministere. Există și riscul considerabil al suprapunerii responsabilităților. O altă preocupare este legată de finanțarea acordată ministerului, care se poate dovedi insuficientă, date fiind obiectivele ambițioase stabilite de acesta. În orice caz, stabilitatea instituțională este necesară imediat; modificarea instituțiilor responsabile de întreprinderile mici și mijlocii a afectat eficiența politicilor guvernamentale relevante.

Constientizând importanța principiilor Cartei Europene a Micilor Întreprinderi, România a ratificat Declarația de la Maribor (aprilie 2002), conform căreia țările candidate care semnează se obligă să [Comisia Europeană (2001-c)]:

- Fundamenteze pe baza Cartei acțiunile de sprijin și dezvoltare a micilor întreprinderi;
- Definitiveze procedurile interne de aprobare a Cartei;
- Participe în procesul de raportare cu privire la implementarea Cartei.

Carta Europeană a Micilor Întreprinderi a fost adoptată de către Consiliul pentru Afaceri Generale și a fost încurajată la Consiliul European de la Feira din iunie 2000. Cerința Cartei este ca întreprinderile mici să devină coloana vertebrală a economiei europene; acestea reprezintă o sursă importantă de creare de noi locuri de muncă și pentru generarea de idei de afaceri. Întreprinderile mici sunt cele mai sensibile la modificările mediului de afaceri. Acestea sunt primele afectate în situația unei birocratii excesive. De asemenea, sunt primele care vor progresa ca urmare a măsurilor de a reduce procedurile birocratice. Carta solicită statelor membre și Comisiei să întreprindă acțiuni într-un număr de domenii pentru a susține și încuraja întreprinderile mici. Recunoscând rolul crucial pe care îl joacă aceste întreprinderi pentru creșterea economiei europene, Carta încearcă să îi sensibilizeze pe politicieni în privința factorilor esențiali pentru dezvoltare și prosperitate.

Principiile Cartei sunt:

- Recunoașterea capacităților dinamice ale întreprinderilor mici în soluționarea noilor probleme ale pieței și pentru a oferi noi locuri de muncă;
- Subliniază importanța întreprinderilor mici în impulsivitatea dezvoltării sociale și regionale, reprezentând exemple de urmat în privința inițiativei;
- Recunoaște antreprenoriatul ca o aptitudine valoroasă și productivă de viață, la toate nivelurile de responsabilitate;
- Salută întreprinderile de succes, care merită să fie recompensate în mod corect;
- Consideră că unele eșecuri însoțesc inițiativele responsabile și asumarea riscurilor, fiind considerate ca oportunități de învățare;
- Recunoaște valoarea cunoștințelor și antreprenoriatului, angajarea și flexibilitatea în cadrul noii economii.

Orientările strategice sugerate de Carta se referă la:

- Consolidarea spiritului de inovație și antreprenoriat, ceea ce permite afacerilor europene să facă față provocărilor cu care se confruntă;
- Realizarea unui cadru de reglementare fiscal și administrativ care să stimuleze activitatea antreprenorială și să amelioreze statutul întreprinzătorilor;
- Asigurarea accesului la piață pe baza unor cerințe puțin costisitoare, consistente cu obiectivele prevalente ale politicii publice;
- Facilitarea accesului la cele mai bune tehnologii și rezultate ale cercetărilor;
- Îmbunătățirea accesului la finanțare pe întregul ciclu de viață al unei întreprinderi;
- Îmbunătățirea continuă a performanței economice, astfel încât UE să ofere cel mai potrivit mediu de afaceri din lume pentru întreprinderile mici;
- Menținerea dialogului cu întreprinderile mici;
- Promovarea unui sprijin eficient pentru întreprinderile mici.

Luând în considerare nevoile întreprinderilor mici, Carta prevede trei modalități de acțiune:

- Educația și pregătirea pentru activitățile de antreprenoriat;
- Demararea rapidă și mai puțin costisitoare a afacerilor;
- Un mai bun cadru legislativ și de reglementare.

Prioritatile viitoare specifice de care trebuie sa tina cont guvernul României includ:

- Asigurarea unui mediu de afaceri favorabil dezvoltarii întreprinderilor mici si mijlocii;
- Îmbunatatirea accesului întreprinderilor mici si mijlocii la sursele de finantare disponibile;
- Diversificarea gamei de servicii oferite întreprinderilor mici si mijlocii.

În privinta cadrului legislativ, accentul trebuie pus pe asigurarea stabilitatii, cu scopul final de a consolida progresele înregistrate si de a crea perspective viabile în viitor. Eforturi suplimentare semnificative trebuie depuse înainte ca masurile legislative sa se reflecte în practica.

În privinta cadrului institutional, prioritatile nu trebuie sa neglijeze:

- Întarirea rolului Ministerului pentru Întreprinderile Mici si Mijlocii;
- Consolidarea cooperarii interministeriale în domeniul întreprinderilor mici si mijlocii;
- Îmbunatatirea capacitatii administrative a institutiilor locale de a implementa întreprinderile mici si mijlocii;
- Încurajarea parteneriatelor la nivel regional între autoritatile locale, institutiile implicate în acest sector, universitati, organizatiile neguvernamentale relevante si întreprinderile mici si mijlocii;
- Încurajarea legaturilor de subcontractare.

În privinta politicii instrumentelor, prioritatile trebuie sa includa:

- Aplicarea planului de actiune recent adoptat pentru eliminarea barierelor în calea dezvoltarii întreprinderilor mici si mijlocii;
- Încurajarea schemelor de finantare pentru întreprinderile mici si mijlocii în contextul obiectivelor generale macroeconomice si ale stabilitatii financiare;
- Eliminarea constrângerilor birocratice cu care se confrunta întreprinderile mici si mijlocii;
- Încurajarea ofertei de servicii de consultanta si expansiunea centrelor de inovatii si tehnologice.

Principala provocare si sansa cu care se confrunta întreprinderile mici si mijlocii este aceea de integrare în cadrul industriei prelucratoare ca furnizori de materii prime, bunuri intermediare si componente pentru alte firme, de dimensiuni mici si mari. Pentru a dezvolta aranjamente sub-contractuale, actiunile de politica industrială trebuie sa:

- încurajeze firmele care asambleaza sa identifice potentiali furnizori de componente si sa le ofere asistenta tehnica pentru a-si dezvolta abilitatile, inclusiv dezvoltarea unui program de certificare si de îmbunatatire a comercializare;
- Stimuleze producerea de componente bazate pe specificatiile clientilor si a abilitatii de a realiza produse prelucrate pe baza concepiei din afara sau de a crea concepii originale pe baza unor specificatii convenite;
- Intensifice interactiunile între institutiile guvernamentale de sprijin tehnologic si sectorul privat prin intermediul managementului în comun al acestor institutii cu asociatiile din industrie;

- Furnizeze un program gestionat de sectorul privat care sa se adreseze întreprinderilor mici si mijlocii prin intermediul unor centre de productivitate cu echipe bine pregatite si motivate, care sa ofere gratuit diagnoze si pachete tehnologice, de pregatire si finantare;
- Demareze o evaluare riguroasa a tuturor schemelor de sustinere si sa redirectioneze pe cele care se dovedesc viabile catre furnizori din sectorul privat;
- Rationalizeze programele de credit catre întreprinderile mici si mijlocii;
- Promoveze comerțul electronic afaceri-afaceri;
- Încurajeze parteneriatele de dimensiuni medii bazate pe tehnologii între întreprinderile mici si mijlocii din tara si strainatate;
- Îmbunatateasca contractarea si cadrul legal care sa stimuleze firmele care asambleaza si participantii activi sa stabileasca o relatie stabila si de durata cu furnizorii, precum si dezvoltarea unui sistem judiciar comercial competent.

Politica C&D

Politica C&D trebuie armonios integrata în procesul de dezvoltare economica, în general, si al ajustarii în industrie, în particular. Prioritatile specifice de politica în acest domeniu includ:

- Sporirea capacitatii de a elabora si aplica politici de C&D coerente, în concordanta cu strategia economica si sociala generala, precum si cu celelalte politici guvernamentale;
- Îmbunatatirea mecanismelor de propunere a proiectelor, evaluare si alocare a fondurilor, cu scopul final al sporirii ofertei de servicii de C&D si de stimulare a cererii pentru acestea;
- Armonizarea cadrului legal, institutional si procedural în conformitate cu ACQUIS-ul, în scopul unei rapide si eficiente aplicari a parteneriatului de aderare;
- Stimularea modernizarii infrastructurii tehnice si informationale a C&D.

Strategia în acest domeniu trebuie sa vizeze consolidarea parteneriatului între institutele de C&D si între institute si întreprinderi în utilizarea fondurilor si îmbunatatirea managementului. Orientarea trebuie sa fie catre finantarea inovatiilor obtinute de echipe interdisciplinare. Cercetarea fundamentala trebuie recunoscuta ca un bun public si finantata din fonduri publice într-o mai mare masura decât cercetarea aplicativa. Alocarea fondurilor trebuie sa evite disiparea resurselor pe prea multe proiecte de o importanta discutabila pentru dezvoltarea economica si sociala.

Cât priveste cadrul legislativ, prioritatea trebuie sa fie elaborarea legislatiei în domeniul cercetarii, ca si a statutului echipelor de cercetare.

În privinta cadrului institutional, politica C&D trebuie sa se concentreze asupra:

- Întaririi colaborarii între institutele de C&D, universitati si întreprinderi, pentru a asigura o participare de succes în Al Cincilea Program Cadru al UE;
- Întaririi legaturilor între institutele de C&D si întreprinderi, pentru accelerarea transferului tehnologic;
- Accentuarii rolului universitatilor în C&D;

- Extinderii rețelelor naționale ale punctelor de legatură în domeniul C&D;
- Implicării organizațiilor neguvernamentale în implementarea programelor de C&D.

Cât privesc instrumentele politicii de C&D, prioritățile trebuie să includă:

- Dezvoltarea potențialului întreprinderilor pentru C&D, în mod deosebit prin intermediul proiectelor comune cu institutele și centrele specializate și conceperea unor scheme viabile de cofinanțare;
- Promovarea dezvoltării cercetării aplicative pentru a asigura un transfer tehnologic mult mai eficient, inclusiv constituirea unei piețe eficiente a C&D;
- Aplicarea schemelor celor mai potrivite pentru stimularea inovațiilor și diseminarea acestora;
- Corelarea sistemului de remunerare în sectorul C&D cu valoarea științifică și tehnologică a rezultatelor;
- Dezvoltarea unei rețele naționale a centrelor de informare, care să stimuleze pregătirea profesională a cercetătorilor, îmbunătățind practicile manageriale în sectorul C&D și potențând orientarea spre piața a institutelor de C&D;
- Stimularea parteneriatelor internaționale, în mod deosebit în cadrul programelor UE;
- Consolidarea infrastructurii și a capacităților administrative legate de cercetare;
- Dezvoltarea serviciilor de marketing în sectorul C&D și al rețelei birourilor de contact în industrie;
- Extinderea activităților de promovare publică;
- Consolidarea alocării concurențiale a fondurilor și a schemelor de co-finanțare.

Politica în domeniul educației

Pe măsura accelerării schimbărilor tehnice și a concurenței, aptitudinile specializate devin esențiale pentru a asigura competitivitatea. Metodele tradiționale de educație și pregătire, care sunt încă dominante în România, se dovedesc adesea inadecvate din perspectiva cerințelor de competitivitate. Sistemul educațional secundar actual stimulează părăsirea școlii datorită nivelului repetitiv al proceselor utilizate în prezent în majoritatea industriilor prelucrătoare. Pe măsura ce economia românească avansează pe scara tehnologică și va începe să realizeze produse din ce în ce mai complexe, în cantități tot mai mari, producătorii vor avea nevoie de angajați care să dispună de aptitudini intelectuale pentru operarea proceselor industriale avansate și pentru mentinerea și repararea echipamentului automat de producție.

Capacitatea de a învăța este un aspect central al avantajelor de locație atât pentru industriile prelucrătoare intensiv consumatoare de muncă, cât și pentru cele intensiv consumatoare de capital. Firmele vor avea nevoie de salariați din ce în ce mai bine educați și pregătiți pentru a putea face față concurenței de pe piețele internaționale. Educația de bază este esențială pentru lucrătorii care trebuie să dovedească flexibilitate și să fie capabili să fructifice oportunitățile de pregătire. În același timp, firmele trebuie să învețe unele de la altele, dar și de pe piețele pe care sunt prezente. Aceasta necesită nu numai furnizarea de informații, ci și investiții în capacitățile manageriale. Procesul de consolidare a avantajelor de locație este unul intensiv consumator de abilități manageriale.

Strategia Europeană pentru Ocupare are implicații importante asupra politicilor educaționale. Strategia contribuie semnificativ la agenda politică mai largă definită pentru Uniunea Europeană la Întâlnirea de la Lisabona din anul 2000 și confirmată ulterior de Consiliile Europene de la Nisa și Stockholm. Această strategie se bazează pe patru piloni [Comisia Europeană (2001-d)]:

- Ocupare;
- Antreprenariat;
- Adaptabilitate;
- Oportunități egale.

Principalul scop al Pilonului Ocupării este acela de a îmbunătăți posibilitatea de angajare a lucrătorilor și somerilor, pentru a contribui la prevenirea și reducerea somajului și pentru a susține obiectivul general al creșterii ratelor de ocupare din UE. Pilonul vizează soluționarea problemei somajului în rândul tinerilor, precum și prevenirea somajului de durată, promovarea politicilor active pe piața forței de muncă pentru someri și cei inactivi, ca și a reformelor sistemelor de impozitare și beneficii, dezvoltarea aptitudinilor pentru noua piață a muncii, în contextul învățării permanente, dezvoltării politicilor care îi vizează pe cei activi dar în vârstă și a politicilor active de dezvoltare a compatibilității cu locurile de muncă și de prevenire și combatere a constrângerilor aparute.

Pilonul Antreprenorial se referă la crearea condițiilor care să favorizeze crearea de noi locuri de muncă. Scopul acestuia este de a facilita crearea unui mediu favorabil noilor întreprinderi, creșterii economice și în consecință, creării de noi locuri de muncă, în mod deosebit prin reducerea costurilor administrative și a poverii impozitelor. Pilonul are în vedere exploatarea eficientă a potențialului societății cunoașterii și a sectorului serviciilor. Obiectivele sale sunt și de a stimula acțiunile care au drept scop ocuparea forței de muncă la nivel regional și local. Pilonul își propune încurajarea luptei împotriva muncii nedeclarate, promovarea educației de tip antreprenorial și promovarea evaluării influenței noilor reglementări în domeniul afacerilor.

În cadrul Pilonului Adaptabilității, partenerii sociali și Guvernele sunt chemate să îmbunătățească, prin intermediul abordărilor de tip parteneriat, nivelul și calitatea ocupării și să stimuleze concurența în cadrul economiei europene, pentru a facilita crearea de locuri de muncă. Eforturile se concentrează pe identificarea unui echilibru între flexibilitate și securitate, necesar pentru a reconcilia nevoile angajaților și cele ale angajatorilor. De asemenea, Pilonul Adaptabilității se referă la promovarea sănătății și siguranței la locul de muncă, învățarea de calitate permanentă, ca și la “alfabetizarea” în domeniul societății informaționale.

Scopul Pilonului Oportunităților Egale este de a întări politicile de oportunități egale pentru bărbați și femei pe piața forței de muncă, pentru a spori impactul politicilor din cadrul celorlalți trei piloni. Acest lucru se încearcă a se realiza prin intermediul unei politici referitoare la sex aplicată în cadrul tuturor celor patru piloni, prin care să se reducă decalajele între sexe (somaj, ocupare, segregarea pe criterii sexuale și remunerare) și a unei politici orientată spre reconcilierea vieții active cu cea de familie. Alte elemente

în cadrul celui de-al patrulea Pilon care privesc diferentele între sexe se refera la: dezvoltarea unor sisteme consultative cu organismele cu astfel de preocupari, proceduri pentru evaluarea impactului în raport de sex, precum si dezvoltarea unui sistem de indicatori ai egalitatii între sexe. Mai mult, trebuie facilitat accesul femeilor la învatarea permanenta, iar obiectivele nationale referitoare la angajarea femeilor si la serviciile de ocrotire a copiilor si a altor persoane dependente trebuie bine puse la punct.

Din perspectiva României, trebuie acordata o mai mare atentie în viitor pregatirii specializate, cu strânse interactiuni între educatie si industrie, pentru un schimb permanent cu privire la nevoile specifice. Sase elemente sunt esentiale în aceasta privinta:

- Exista o nevoie acuta a unei strânse colaborari între angajatori, angajati si stat (parteneriat social) pentru a stabili aptitudinile necesare si cele mai eficiente modalitati pentru a le realiza;
- Aptitudinile trebuie monitorizate în mod regulat;
- Acordarea diplomelor de studiu trebuie îmbunatatita pentru a facilita transferabilitatea fortei de munca si cresterea eficientei pietelor fortei de munca;
- Statul nu poate ramâne singurul sustinator financiar al costurilor de pregatire si scolarizare si trebuie gasite mijloace pentru a determina indivizii si firmele sa participe la co-finantare;
- Procesele decizionale trebuie descentralizate, iar participarea unor furnizori privati de servicii educationale trebuie încurajata datorita costurilor reduse; înca sunt necesare un sprijin considerabil si monitorizarea standardelor de catre guvern;
- Furnizarea serviciilor educationale trebuie sa devina mai eficienta si relevanta.

Asociatiile din cadrul industriei, Ministerul Industriei si Resurselor (reprezentând utilizatorii de forta de munca educata si pregatita), Ministerul Muncii, dar si Ministerul Educatiei (reprezentând furnizorii de aptitudini si cunostinte) trebuie sa constituie un forum în vederea identificarii continue a problemelor si pentru a conveni cu privire la îmbunatatirea dezvoltarii aptitudinilor, asupra cunostintelor solicitate de industrie, bazata din ce în ce mai mult pe cunostinte specifice sistemului scolar secundar, sistemului scolar vocational secundar, sistemului post secundar vocational tehnic si educatiei tertiare (nivel universitar).

Economia României se îndreapta treptat spre globalizare si liberalizare, în general, si în mod deosebit catre îndeplinirea cerintelor pentru integrarea în UE, astfel încât crearea de noi locuri de munca nu va mai fi concentrata în sectoarele alcatuite din firme de mari dimensiuni. Ocuparea în marile companii este probabil sa se reduca sau sa stagneze, pe masura ce aceste companii se orienteaza catre noile standarde de competitivitate. Marile companii românești au nevoie de cresterea rapida a calitatii si productivitatii, daca vor dori sa concureze cu succes pe pietele mondiale. Consecinta va fi ca strategia României pentru crearea de noi locuri de munca nu poate fi fundamentata pe astfel de companii de mari dimensiuni.

Calitatea ocuparii în cadrul marilor întreprinderi este probabil sa se modifice în doua directii. Pe de-o parte, urmarirea standardelor UE în domeniul calitatii, productivitatii si reactiei la solicitarile clientilor trebuie sustinuta de investitii pentru calificarea fortei de

munca. Pregătirea în cadrul companiilor va tinde să capete amploare. Pregătirea va fi mai sistematică și va fi extinsă la o mai mare parte a forței de muncă. Sistemele naționale de pregătire trebuie orientate astfel încât să se asigure că întreprinderile pot obține materialele pentru astfel de pregătiri și, de asemenea, să poată apela la sprijin, chiar și în situația în care operează în cadrul propriilor centre de pregătire.

Pe de altă parte, accentul pus pe reducerea costurilor și concentrarea asupra competențelor fundamentale va conduce la creșterea activității de contractare și la dezvoltarea relațiilor cu alte firme. Sectorul privat trebuie încurajat să stabilească și să operationalizeze pregătiri tehnice în funcție de cerințe, în cadrul unui sistem bine pus la punct de control și acreditare a calității, gestionat la nivelul industriei, dar care să se bucure de sprijin guvernamental.

Politica regională

Începând cu 1990, disparitățile regionale din România s-au amplificat pe fondul recesiunii transformationale. Este mai mult sau mai puțin evident faptul că decalajul între cele mai dezvoltate regiuni și cele mai puțin dezvoltate este mult mai mic în România (1:1,88 în termenii PIB la paritatea puterii de cumpărare) decât în UE (1:6).

Cadrul legislativ relevant a fost elaborat pe baza Cartii Verzi a Dezvoltării Regionale în România, care s-a bucurat de sprijin PHARE. Legea prevede principiile, cadrul instituțional, obiectivele și instrumentele politicii regionale în strânsă legătură cu cerințele UE. Din nefericire, atât legislația, cât și cadrul instituțional asociat au fost frecvent supuse modificărilor, în principal datorită considerațiilor de politică economică.

Viitoarele priorități în domeniul politicii de dezvoltare regională ar trebui să fie:

- Îmbunătățirea cadrului instituțional, atât la nivel național, cât și regional;
- Îmbunătățirea capacității manageriale a instituțiilor implicate în coordonarea și aplicarea proiectelor de dezvoltare regională;
- Sporirea capacității de a absorbi eficient fondurile structurale;
- Corelarea legislației referitoare la parcurile industriale, regiunile defavorizate, zonele libere și regiunile speciale.

Când privește cadrul instituțional, prioritățile specifice de politică trebuie să includă:

- Întărirea rolului Ministerului Dezvoltării și Prognozei, ca și al departamentelor de management financiar și control în domeniul politicilor regionale;
- Delimitarea responsabilităților instituțiilor centrale și regionale;
- Reorganizarea instituțiilor regionale în conformitate cu cerințele programelor regionale;
- Întărirea coordonării interministeriale a politicii regionale;
- Îmbunătățirea activității instituțiilor regionale de aplicare a politicii regionale, în primul rând prin selectarea personalului și pregătire profesională;
- Simplificarea structurii organizatorice a instituțiilor implicate în gestionarea Fondurilor Structurale și de Coeziune;

- Încurajarea creării de parteneriate între autoritățile regionale, firme, partenerii sociali și organizațiile neguvernamentale;
- Consolidarea cooperării instituționale pentru modernizarea serviciilor de frontieră ale României;
- Accelerarea privatizării serviciilor publice și extinderea ofertei de infrastructură.

În privința instrumentelor politicii regionale, prioritățile trebuie să includă:

- Largirea gamei de statistici regionale, în principal în domeniul investițiilor și indicatorilor sociali;
- Dezvoltarea bugetizării multi-aniuale pentru fondurile de dezvoltare regională;
- Îmbunătățirea procedurilor de monitorizare și evaluare a Fondurilor Structurale, ca și în vederea evaluării Planului Național de Dezvoltare;
- Încurajarea cooperării transfrontaliere.

4.7 Dimensiunea instituțională

Noua paradigmă impusă de obiectivele strategice ale integrării în UE va necesita o mai mare încredere în forțele pieței decât înainte. Aceasta va conduce la realizarea convergenței reglementărilor legale și administrative, în condițiile unei mai mari transparențe, stabilități și lipse de discriminare. De asemenea, va reduce costurile de tranzacție în derularea afacerilor, va asigura o mai serioasă protecție a proprietății intelectuale și o mai însemnată libertate a mișcării personalului calificat și o mai mare utilizare a sistemelor de producție integrate.

Forțele care determină aceste schimbări sunt în principal de ordin tehnologic. Aceasta nu înseamnă că vor fi în mod necesar benefice pentru toți participanții. În esență, apelarea la forțele pieței impune o disciplină strictă tuturor participanților și nu conduce la rezultate eficiente acolo unde piețele sunt deficitare și unde nu există instituții de susținere sau dacă există, nu își îndeplinesc corect funcțiile specifice. De asemenea, nu generează rezultate care să poată fi considerate echitabile. Economii capabile să creeze instituții astfel încât să poată beneficia de avantajele forțelor pieței se descurcă mult mai bine decât cele care neglijează reformele instituționale.

Disponibilitatea unei strategii industriale cuprinzătoare ar trebui să ofere cadrul necesar pentru coordonarea acțiunilor diverselor agenții guvernamentale implicate în dezvoltarea industriei. În plus, politica industrială trebuie coordonată cu modificările care se produc în alte domenii specifice reformei, pentru a obține beneficiile maxime, prin intermediul unor bucle de feedback potentate reciproc. Ministerul Industriei și Resurselor poate fi nevoit să ofere o coordonare de ansamblu în toate chestiunile care țin de strategia de dezvoltare industrială.

Pentru a transpune orientările strategice, precum și prioritățile generale și specifice ale politicii industriale într-un plan de acțiune viabil, guvernul trebuie să mizeze pe:

- Implicarea unor reprezentanți ai sectorului privat în definirea inițiativelor menite să îmbunătățească competitivitatea industriilor prelucrătoare și pregătirea estimărilor de costuri (abordarea de jos în sus);

- Identificarea surselor de fonduri pentru programele operationale si convenirea aranjamentelor privind împartirea costurilor între sectorul privat (intern si strain), sectorul public si fondurile straine de dezvoltare;
- Dezvoltarea procedurilor si mecanismelor pentru implementarea si monitorizarea programelor operationale.

Guvernul si sectorul privat ar trebui sa lucreze împreuna pentru a consolida asociatiile industriale din sectorul privat, în mod deosebit pe cele din urmatoarele domenii: analiza competitivitatii; diseminarea celor mai bune practici internationale (organizare industriala, management, managementul calitatii, tehnici de management); constituirea si operarea unor centre de productivitate la nivelul industriilor, orientate catre clienti; managementul centrelor existente de asistenta tehnica; diseminarea produselor si a cunostintelor referitoare la piata.

Asocierile din industrie pot oferi, beneficiind si de sprijinul guvernamental, servicii utile întreprinzătorilor interni si straini, potentialilor investitori si exportatorilor. Informatiile orientate pe produs vor include: tendinte ale pietei atât din tara, cât si strainatate, tendinte ale preturilor si cerinte de calitate; informatii despre potentialii clienti, furnizorii de masini si echipamente; estimari ale costurilor investitiilor si surselor de finantare a investitiilor; asistenta în negocierea contractelor cu investitorii straini si furnizorii de echipamente.

Guvernul trebuie sa încurajeze firmele interne sa-si dezvolte capacitatile de productie prin achizitionarea si utilizarea tehnologiilor înalte într-un sens larg, incluzând aptitudinile (tehnice, manageriale, de organizare industriala si marketing), informatiile tehnice, tehnicile de productie, calitatea managementului, dezvoltarea produselor si legaturile externe, pentru a asigura cresterea competitivitatii. Actiunile guvernului trebuie sa încurajeze producatorii în vederea adoptarii celor mai bune practici în domenii precum: adoptarea calitatii totale si a programelor de productivitate; promovarea tehnologiei; investitiile în fabrici si aptitudini industriale; orientarea întreprinderilor mici si mijlocii catre nise de piata specializate.

Pentru a ajuta firmele, centrele de productivitate si institutele tehnice trebuie sa fie capabile sa ofere servicii eficiente si de calitate. Stimulentele pot fi oferite companiilor pentru a finanta servicii specializate de consultanta. Constientizând faptul ca firmele concureaza într-o tot mai mare masura prin diferentierea produselor si prin inovatii, ca si pe baza costului si calitatii, guvernul ar trebui sa încurajeze adaptarea produselor si dezvoltarea prin promovarea tehnologiei. Firmele interne pot sa își propuna sa inoveze la nivel mondial, însa la fel de importanta este si adoptarea tehnologiilor existente care se dovedesc viabile. Guvernul si sectorul privat pot sa acorde în comun premii de excelenta anumitor firme care dovedesc forta de inovare, pentru a conferi recunoasterea publica a meritelor acestora. Firmele ar trebui încurajate, prin intermediul diseminarii informatiilor relevante, sa intre în posesia tehnologiilor prin intermediul licentierii, acordurilor cu privire la transferul de tehnologie, obtinerea de conceptii externe si adaptari.

REFERENCES

Alam, A., (1994): The New Trade Theory and Its Relevance for Developing Countries, The World Bank

Bliss, C., (1987): Taxation, Cost-Benefit Analysis, and Effective Protection, in Newbery, D., Stern, N., editors, The Theory of Taxation for Developing Countries, Published for the World Bank, Oxford University Press

Burgstaller, J., Landesmann, M., (1999): Trade Performance of East European Producers on EU Markets: an Assessment of Product Quality, The Vienna Institute for Comparative Economic Studies, Research Report No. 255, April 1999

Calrin, W., Estrin, S., Schaffer, M., (1999): Measuring progress in transition and towards EU accession: a comparison of manufacturing firms in Poland, Romania and Spain, Working paper no. 40, EBRD

Croitoru, L., Schaffer, M., (2002): Soft Budget Constraints in Romania: Measurement, Assessment, Policy, The Romanian Centre for Economic Policies

Economic Development Institute of the World Bank (1992): EDI Glossary

European Commission, (1990): Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach, COM (90) 556

European Commission, (1993): White Paper "Growth, Competitiveness, Employment – the Challenges and Ways forward into the 21st Century, COM (93) 700

European Commission, (1994): An Industrial Competitiveness Policy for the European Union, COM (94) 319 final

European Commission, (1996): Benchmarking the competitiveness of European industry, COM (96) 463 final

European Commission, (1997): Benchmarking. Implementation of an instrument available to economic actors and public authorities, COM (97) 153 final

European Commission (2001-a): Realising the European Union's Potential: Consolidating and Extending the Lisbon Strategy, Contribution of the European Commission to the Spring European Council, Stockholm, 23rd – 24th March 2001

European Commission (2001-b): Making a success of enlargement. Strategy Paper. Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries

European Commission (2001-c): European Charter for Small Enterprises – Annual Implementation Report, COM (2001) 122 final

European Commission (2001-d): Joint Employment Report 2001, COM (2001) 438 final

European Commission (2002): The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, COM (2002) 14 final

Havlik, P., Landesmann, M., Romisch, R., Stehrer, R., Gillsater, B., (2001): Competitiveness of Industry in CEE Candidate Countries, Composite Paper, Final Report, Vienna Institute for International Economic Studies

Heise, M., (1996): Germany's Changing Competitive Position in World Markets: Required Policy Shifts, in Tilly, R., Welfens, P. J. J., editors, European Economic Integration as a Challenge to Industry and Government, Springer

Heller, H. R., (1968): International Trade. Theory and Empirical Evidence, Prentice-Hall Inc.

Kaminski, B., (1993): How the Market Transition Affected Export Performance in the Central European Economies, Policy Research Working Paper 1179, World Bank

Khan, A. R., Muqtada, M., editors, (1997): Employment Expansion and Macroeconomic Stability under Increasing Globalisation, ILO Studies Series, Macmillan Press Ltd.

Klodt, H., (1992): Technology-Based Trade and Multinationals' Investment in Europe: Structural Change and Competition in Schumpeterian Goods, in Klein, M., Welfens, P. J. J., editors, Multinationals in the New Europe and Global Trade, Springer

Krueger, A. O., (1990): Asian Trade and Growth Lessons, American Economic Review, Vol. 80

Krugman, P., (1994): International Competitiveness: A Dangerous Obsession, Foreign Affairs, Vol. 73

Mereuta, C., Ciupagea, C., Calota, M., Oncescu, C., Scutaru, C., Bejan, F., Wiener, U., Joita, P., Straus, T., (2000): Industria prelucratoare româneasca 1990-1998. Diagnostic structural. Optiuni de politici industriale, Academia Româna, Centrul Român de Economie Comparata si Consensuala

Pack, H., (2000): Industrial Policy: Growth Elixir or Poison? World Bank Research Observer, vol. 15, no. 1

Peneder, M., (2001): Entrepreneurial Competition and Industrial Location, Edward Elgar

Porter, M. E., (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press

Reutesward, A., (2000): *Structural Change and the Labour Market*, mimeo, World Bank

Russu, C., (2001): *Politica industrială a României. Experiențe comunitare și imperative pentru industria românească*, *Oeconomica*, 4 (II)

Tesliuc, E., (2000): *The Dynamics of Value-Added Growth*, mimeo, World Bank

UNIDO (1998): *Policy Benchmarking in the Developing Countries and the Economies in Transition: Principles and Practice*

Welfens, P. J. J., (1996): *The EU Facing Economic Opening-Up in Eastern Europe: Problems, Issues and Policy Options*, in Tilly, R., Welfens, P. J. J., editors, *European Economic Integration as a Challenge to Industry and Government*, Springer