

GRUPUL DE ECONOMIE APLICATĂ – GEA

Str. Clucerului Nr. 34, Sector 1, București 011366,
Tel: 031 4022675 Fax: 021 2225109 E-mail: office@gea.org.ro

Către o politică industrială bazată pe aglomerări economice competitive – clustere (I)

Fundamente teoretice ale susținerii aglomerărilor economice competitive. Experiența Europeană. Demersul GEA privind necesitatea de a susține o nouă abordare a politicii industriale

ARGUMENT

Discursul asupra politicii industriale s-a schimbat semnificativ în ultimii ani. În zilele noastre, accentul se deplasează de la înțelegerea legăturilor industriale în sens restrâns, în legătură doar cu activitatea propriu-zis industrială, și în sens tehnico-economic, în legătură cu raporturile input-output între sectoare, către înțelegerea în sens lărgit, față de întreaga gamă a ocupațiilor economice, și în perspectivă internațională, față de capacitatea ramurilor de activitate economică de a face față concurenței. Valorificarea mai bună a surselor de avantaje competitive și internaționalizarea în creștere a economiei sunt cele două teme cheie care au impus schimbarea de paradigmă. Implicațiile noii orientări conceptuale și pragmatice pentru politica economică se identifică înainte de toate în domeniile organizării instituționale și încurajării mediului de afaceri.

Pe termen mediu, România trebuie să confrunte alegeri care să definească într-un anume mod orientarea industrială a țării în noua perspectivă. Existența unor inițiative europene de politică industrială bazată pe aglomerările competitive (*cluster*), susținute de angajamentul Comisiei Europene și de politici ale statelor membre și asociate, va pune în fața autorităților române nevoia de a elabora planuri de dezvoltare industrială și de a pregăti mediul de afaceri, cu deosebire față de sectorul întreprinderilor mici și mijlocii (IMM), pentru un proces de integrare în consonanță cu tendințele curente. Proiectul de față vine tocmai în întâmpinarea acestei nevoi.

Proiectul GEA vizează două obiective principale:

1. Elaborarea unui document-programatic (*Carte Albă*) care să susțină o poziție publică a autorităților naționale față de o nouă perspectivă a politicii industriale bazate pe încurajarea aglomerărilor economice competitive.
2. Inițierea, încurajarea și sprijinirea instituționalizării unor grupări industriale concentrate geografic.

Scopul acestei prime *Mese Rotunde* este de trezi interesul public și privat față de aceste obiective și de a găsi susținerea necesară din partea celor interesați pentru a parcurge drumul necesar dezvoltării inițiativelor formării aglomerărilor economice competitive.

FUNDAMENT TEORETIC

În mod tradițional, politica industrială este fundamentată pe observația că funcționarea liberă a pieței nu este de natură să conducă de la sine *în anumite circumstanțe* la stabilirea unor prețuri de echilibru și la o remunerare justă a factorilor. **Tabelul A1** în Anexă prezintă o descriere a principalelor argumente tradiționale pentru o politică industrială.

Fiecăruia dintre argumentele prezentate i-au fost subliniate limite deloc neglijabile, care diminuează considerabil aplicabilitatea lor¹. Cu toate acestea, intervenția statului în materie de politică industrială s-a bazat și încă se bazează deopotrivă în state dezvoltate, ca și în state în dezvoltare, pe acest tip de justificare.

O cotitură conceptuală de referință s-a realizat în 1990 prin publicarea lucrării *The Competitive Advantage of Nations* de către Michael Porter, profesor de administrarea afacerilor la Harvard Business School. Prin valorificarea liniei de cercetare pe subiectul dezvoltării economice, precum și prin studierea sistematică a mediului de afaceri din 10

¹ O succintă și edificatoare trecere în revistă a acestor limite este făcută de Navarro, Lluís, *Industrial Policy in the Economic Literature. Recent Theoretical Developments and Implications for EU Policy*, Enterprise Directorate-General, European Commission, Enterprise Papers No 12, 2003.

țări cu o poziție competitivă importantă, precum și din peste 100 de industrii, Porter a readus în dezbatere de o manieră viguroasă modul în care firmele reușesc să devină competitive și să contribuie la ridicarea standardului de viață a țărilor în care sunt localizate.

În mod particular pe tema dezvoltării structurilor industriale, Porter oferă în modelul avantajelor competitive ale industriilor naționale o expunere cuprinzătoare asupra importanței legăturilor competitive dintre ramurile naționale pentru dezvoltarea economică. Folosind tradiția intelectuală respectabilă în domeniul economiei aglomerărilor², el argumentează teza necesității creării unor legături industriale puternice între sectoarele competitive pentru ca participarea la competiția internațională să antreneze efecte de creștere a prosperității naționale. Ulterior, el avea să ofere o definiție a aglomerărilor competitive (*clusters*) preluată ca variantă standard de cea mai mare parte a literaturii pe acest subiect:





*Aglomerările competitive sunt concentrări geografice de companii interconectate, furnizori specializați, ofertanți de servicii, firme din sectoare înrudite și instituții asociate (de exemplu, universități, agenții de standardizare și asociații profesionale) din anumite sectoare economice, care se află în relații atât de concurență, cât și de cooperare.*³

O vizualizare a principalelor tipologii de aglomerare a activității economice este redată în **Figura 1**.

² Literatura asupra economiei aglomerărilor este întemeiată pe asemenea scrieri timpurii precum cele ale lui von Thünen, J. (1826), *The Isolated State*, Pergamon, London; Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Macmillan, London; Weber, A. (1909), *Theory of the Location of Industries*, University of Chicago Press, Chicago; Lösch, A. (1940), *The Economics of Location*, Fischer Verlag, Jena.

³ Porter, M. "Clusters and Competition: New Agendas for Companies, Governments, and Institutions", în Porter, M., *On Competition*. Boston: A Harvard Business Review Book, 1998: 197-288.

Figura 1: Tipuri de aglomerări economice

Inexistente	Zonale		Punctiforma
	Retele de plata restranse	Grupate	
1	2	3	4
			
Retea	Centura	District	Loc

Preluat din Lösch, August. *The Economics of Location*. New Haven: Yale University Press, 1954.

Aglomerările competitive oferă prin urmare suportul teoretic cel mai potrivit pentru o politică a dezvoltării industriale în timpurile prezente. Din această perspectivă, argumentele tradiționale nu își diminuează validitatea mai mult decât teoria deja existentă o face; ele apar însă insuficient de cuprinzătoare pentru a oferi o înțelegere adecvată asupra unei probleme dominante care afectează dezvoltarea industriilor contemporane: îmbunătățirea competitivității în competiția internațională din ce în ce mai intensă.

Există o modalitate la îndemână pentru a identifica aglomerările competitive: ele sunt acele concentrări critice de firme care se bucură de un succes neobișnuit într-un domeniu de activitate. Așa este, de exemplu, cazul industriei cinematografice la Hollywood; industriei siderurgice în Alsacia-Ruhr; aparaturii medicale în Massachusetts; industriei chimice la Basel. În România, se pot aminti aglomerările din sectorul construcțiilor de nave la Galați; software la București; prelucrarea lemnului în Mureș; vin în Prahova; servicii turistice pe valea Prahovei. Această simplă constare permite primul set de observații în privința existenței unei aglomerări competitive:

1. Cuprind sectoare care folosesc investesc în proporții variate în tehnologie și cercetare-dezvoltare. **Aglomerările competitive nu se identifică cu tehnologia de vârf.**
2. Cuprind arii geografice de dimensiuni variabile, în interiorul unui stat și între state. **Aglomerările competitive se identifică geografic la nivelul unei localități sau regiuni naționale sau inter-statale.**

3. Coexistă geografic cu aglomerări din sectoare de activitate variate. **Aglomerările competitive nu se regăsesc în economii izolate, ci în sisteme economice locale.**

Un chestionar⁴ realizat în 17 țări europene asupra a 34 de aglomerări industriale ajungea la câteva concluzii care sprijină observațiile de mai sus. Iată câteva dintre acestea:

- Cinci dintre aglomerări au fost stabilite înainte de 1940; opt dintre ele între 1940 și 1970, iar 20 după 1970.
- Circa 2/3 dintre aglomerări sunt destul de mici, au mai puțin de 200 de firme. În cele mai multe, se găsesc mai mult de 2.000 de angajați în sectoarele dominante (care includ furnizori locali și subcontractori), în timp ce în jumătate dintre aglomerări găsesc de lucru între 2.000 și 10.000 de oameni.
- Doar 5 aglomerări nu au o multinațională printre firmele importante, iar aproape jumătate câteva dintre marile firme aparțin multinaționalelor.
- Aglomerările susțin în general o poziție competitivă puternică. Opt dintre aglomerări sunt competitive la nivel mondial, adică firmele sunt la fel de competitive ca liderii mondiali.

În completare, **Tabelul A2** prezintă în anexă o privire mai în detaliu asupra aglomerărilor examinate în ceea ce privește sectorul de specializare de bază și legătura cu activitățile de înaltă tehnologie.

Ultima dintre observații atrage însă atenția asupra unei provocări practice majore dincolo de constatarea evidentă: cum se pot distinge aglomerările competitive în multitudinea de conexiuni care caracterizează o economie regională? Cercetările empirice recente⁵ asupra formării aglomerărilor confirmă un al doilea set de elemente care descriu o aglomerare:

⁴ European Commission. "Regional Clusters in Europe." Observatory of European SMES (3), 2002: 28-38.

⁵ Andersson, Thomas, Sylvia Schwaag Serger, Jens Sörvik și Emily Wise Hansson. *The Cluster*

4. Aglomerările competitive sunt **concentrate spațial**.
5. Aglomerările competitive se formează prin apariția unei **mase critice de firme**.
6. Firmele care compun aglomerarea sunt **specializate**.
7. Firmele specializate care compun aglomerarea au **obiecte de activitate variate**.
8. Firmele care compun aglomerarea sunt angajate deopotrivă în **relații concurențiale și cooperative**.
9. Participanții unei aglomerări **își adaptează relațiile reciproce** într-un proces evolutiv.

Trecerea către înțelegerea intervenției de politică industrială prin dezvoltarea aglomerărilor poate părea dificilă deoarece este o schimbare de paradigmă: atât conceptual, cât și în aplicarea sa practică, noua politică aduce în atenție alte motivații și obiective. În tabelul următor sunt prezentate diferențele esențiale între cele două abordări.

Tabel 1: Politica industrială vs. dezvoltarea aglomerărilor competitive

ELEMENTELE POLITICII INDUSTRIALE	ELEMENTELE POLITICII BAZATE PE AGLOMERĂRI INDUSTRIALE
<p>IMPLICAȚII</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anumite sectoare economice sunt capabile să producă mai multă bunăstare decât altele. • Avantajele competitive sunt determinate de economii dimensionale. • Rezultatele competitive ale altor țări într-o industrie dată trebuie depășite. • Sprijinirea selectivă. • Protejarea competiției interne. • Stimulente financiare selective. 	<p>IMPLICAȚII</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avantajele competitive sunt determinate de creșterea productivității. • Creșterea productivității este determinată hotărâtor de legăturile și efectele de antrenare din interiorul unei aglomerări. • Rezultatele competitive depind de înlăturarea restricțiilor în calea creșterii productivității. • Toate aglomerările sunt capabile să genereze prosperitate. • Sursele avantajelor sunt mai importante decât originea industriei. • Deschiderea graduală și oportună a competiției.

INIȚIATIVA DE DEZVOLTARE A AGLOMERĂRILOR COMPETITIVE

Cele mai apropiate forme de intervenție de politică industrială similare celor de natura aglomerărilor sunt cele legate de deciziile legislative și administrative privind înființarea parcurilor industriale, zonelor libere sau parcurilor științifice. Există în general, în spiritul tradițional al politicii industriale, tendința de a copia exemple de succes. Cine ar elimina măcar șansa de a face ceva ca un posibil "Silicon Valley" să apară?

Parcurile industriale, ca și zonele libere de altfel, sunt create din două motivații principale: una este de natură imobiliară – existența unei suprafețe de teren de dimensiuni considerabile care este pusă spre folosința firmelor interesate; cealaltă, strâns legată de prima, este de natură socio-economică – activitățile desfășurate în acea zonă contribuie la ocuparea forței de muncă și la obținerea unor venituri locale substanțiale (din impozitarea imobiliară sau a cifrei de afaceri). În **Tabelul 2** este pusă în contrast atractivitatea unui parc industrial față de cea a unei aglomerări competitive.

Tabel 2: Avantajele activității în parcurile industriale vs. Aglomerările competitive

Parcurile industriale	Aglomerările competitive
<ul style="list-style-type: none">• Cheltuieli reduse cu asigurarea infrastructurii, cu realizarea investiției• Existența forței de muncă calificate• Apropierea piețelor de desfacere• Apropierea de autostrăzi, aeroporturi și noduri feroviare• Apropierea furnizorilor• Costul redus al forței de muncă• Condițiile naturale	<ul style="list-style-type: none">• Cercetare și colaborare• Inițiative de politică• Cooperare comercială• Educație și cercetare• Inovație și tehnologie• Dezvoltarea economică a aglomerării

Asemănările care evident există între cele două forme de intervenții indică în primul rând faptul că noua perspectivă se regăsește într-un fel sau altul în politica industrială a oricărui stat. Într-adevăr, dezvoltări regionale particulare de industrii competitive populează în mod firesc peisajul geografiei economice, fie că acest lucru este recunoscut sau nu în politica publică sau strategiile de firmă. O inițiativă de dezvoltare a aglomerărilor competitive se definește tocmai prin încercarea de a face din această un element explicit al politicii industriale. Potrivit accepțiunilor curente⁶, o astfel de inițiativă se definește după cum urmează:

Inițiativa unei aglomerări economice competitive este un efort organizat de a stimula creșterea și competitivitatea unei aglomerări în cadrul unei regiuni, prin implicarea participanților unei aglomerări – firme, guvern și/sau comunitatea științifică.

Prin urmare, inițiativa de dezvoltare a unei aglomerări urmărește *instituționalizarea* acestui efort prin manifestarea explicită a mediului public și privat. Experiența internațională arată că aceste inițiative provin din trei domenii de interes distincte ale politicii publice:

- Politicile regionale, industriale și cele în legătură cu activitatea IMM-urilor
- Politicile de atragere a investițiilor străine directe
- Politicile legate de știință, cercetare și inovare

Reușita unei inițiative este măsurată prin raportare la:

- **Inovare și competitivitate internațională**

Indicatori:

Îmbunătățirea competitivității internaționale

⁶ Sölvell, Örjan, Göran Lindqvist și Christian Ketels. *The Cluster Initiative Greenbook*. Ivory Tower AB, Stockholm, August 2003.

Formarea legăturilor între activitățile de producție și cercetare

Apariția unor noi tehnologii

- **Dezvoltarea aglomerației**

Indicatori:

Înființarea de noi firme (dezvoltare internă)

Atragerea de noi firme (dezvoltare externă)

- **Realizarea obiectivului**

Indicatori:

Gradul de finalizare la termenele stabilite

Gradul de cunoaștere în rândul participanților

Politica publică față de aglomerațiile economice are două componente. În primul rând, este vorba de **intervenția pasivă**, care se reduce la *recunoașterea importanței* acestora pentru dezvoltarea avantajelor competitive ale industriilor naționale. Dintre manifestările posibile se pot enumera:

- Includerea în documentele publice a temei aglomerațiilor economice
- Încurajarea cercetării pe tema aglomerațiilor economice
- Încurajarea manifestărilor publice de informare asupra temei aglomerațiile economice

În al doilea rând, este vorba de **intervenția activă**, care implică *identificarea și punerea în practică a unor măsuri de sprijin* al aglomerațiilor industriale particulare. Deși cele mai adecvate forme de manifestare diferă de la caz la caz, examinarea experiențelor europene menționate deja⁷ a făcut posibilă o ierarhizare a intervențiilor guvernamentale după modul în care participanții aglomerației percep utilitatea lor. Iată o listă a lor în ordine descrescătoare a importanței:

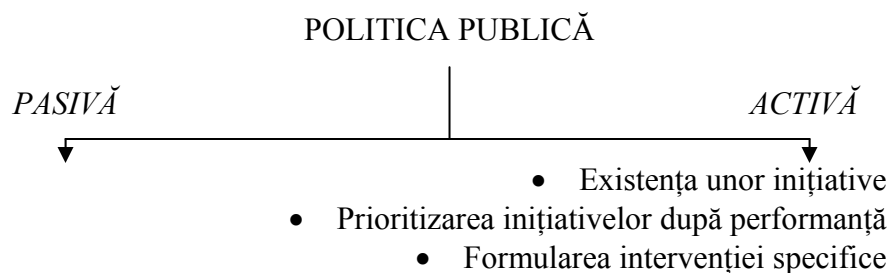
- Sprijin pentru infrastructura fizică
- Sprijin pentru formare profesională, cercetare, învățământ

⁷ "Regional Clusters in Europe", 45.

- Servicii specifice sau centre tehnologice
- Sprijin financiar pentru proiectele de firmă
- Sprijin pentru infrastructura bazată pe cunoaștere (de ex. instituții educaționale)
- Programe de colaborare în rețea
- Alte organizații ale aglomerației
- Politici de atragere a firmelor din afara aglomerației
- Consultanță specifică pentru firme
- Furnizarea de informație tehnică
- Scheme de mobilitate
- Informații despre piețe/export
- Informații generale de afaceri
- Stimularea interacțiunii sociale

Această listă formează embrionul unei posibile *politici industriale bazate pe încurajarea aglomerațiilor competitive* în condițiile *existenței unei astfel de inițiative*. Figura de mai jos redă schematic posibilitatea unei intervenții guvernamentale.

Figura 2: Condițiile de intervenție guvernamentală



EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ

Pe plan internațional, există peste 500 de inițiative de instituționalizare a aglomerărilor⁸, care se regăsesc în țări dezvoltate și în țări în curs de dezvoltare din Europa, America de Nord, Australia, Noua Zeelandă, dar și din Asia, Africa sau Orientul Mijlociu.

La nivel european, există inițiative în plan național, regional sau local, la care sumar s-a făcut deja referire. Există însă și preocupări la nivelul administrației Uniunii Europene. Într-o enumerare de asemenea sumară, acestea se pot grupa după cum urmează:

- **Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR)** este unul din instrumentele structurale care poate sprijini inițiative de dezvoltare a aglomerărilor. De exemplu, în Marea Britanie, prin Obiectivul 2, Fondul a alocat bani pentru formarea lanțurilor de achiziții, aprovizionare locală și activități în rețea pentru încurajarea unor aglomerări particulare. Din acest Fond se pot sprijini și programe de strategie a aglomerărilor, identificarea aglomerării, stimularea aplicării tehnologiei informației și a cercetării de către firme în aglomerări.⁹
- **Programul "Strategii Regionale de Inovare" (SRI)** este o inițiativă a Comisiei Europene de încurajare a politicilor aglomerărilor regionale, care este administrat prin FEDR din 1994. Obiectivele SRI sunt (i) să facă din promovarea inovației o prioritate a agendei politice a guvernelor regionale, (ii) să crească numărul proiectelor de inovare a firmelor, (iii) să promoveze cooperarea și rețelele publice/private și inter-firme, și (iv) să promoveze folosirea mai eficientă a resurselor publice și private dedicate activității de inovare.¹⁰
- **ACENET** (Accelerating the Establishment of Clusters and Company Networks) este o inițiativă finanțată de Uniunea Europeană pentru dezvoltarea comună a proceselor și metodologiilor dedicate administrării aglomerărilor și rețelelor.

⁸ *Greenbook*, 10.

⁹ "Regional Clusters in Europe", 50.

¹⁰ "Regional Clusters in Europe", 50.

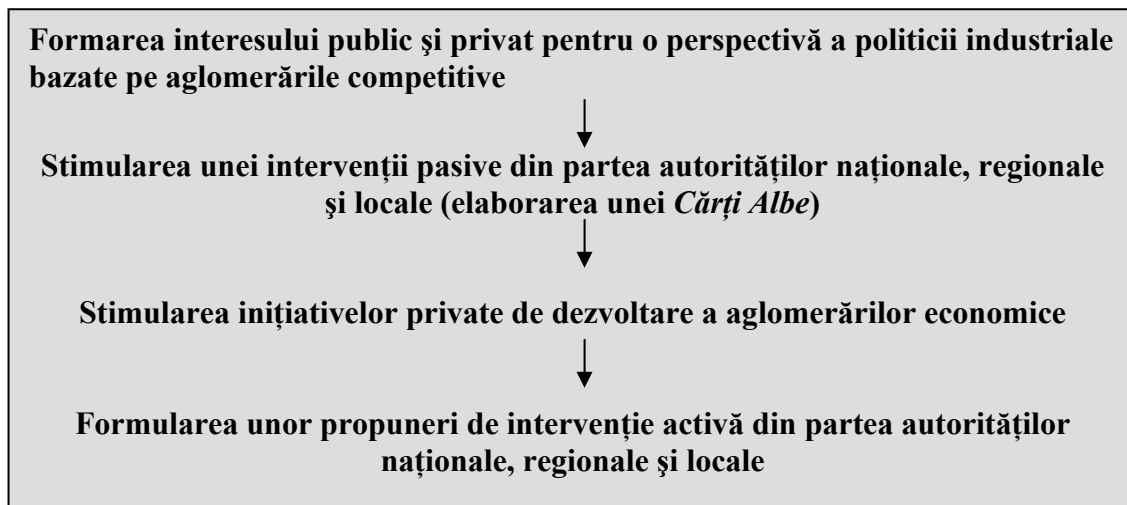
Accentul este pus pe acele instituții-facilitatori ai aglomerărilor. Dintre inițiativele implicate se enumeră *Rhône-Alps* în Franța și *AluminiumRiket* în Suedia.¹¹

- **The Sixth Framework Programme (FP 6)** reprezintă o inițiativă curentă a Uniunii Europene, în continuarea unei îndelungate tradiții de finanțare a cercetării, care a inclus printre priorități și încurajarea activităților specifice dezvoltării aglomerărilor economice¹². Într-o recentă propunere de finanțare din programul "Structuring the European Research Area" a fost inclusă și prioritatea "Establishment of Networks between Clusters".

PROPUNEREA GEA

GEA avansează prin acest proiect o propunere pentru o nouă perspectivă asupra politicii industriale în România. Momentul lansării este deosebit de oportun, având în vedere programele preliminare cu finanțare din partea UE de dezvoltare a expertizei la Ministerul Economiei și Comerțului (MEC) pe problematica politicii industriale care s-au desfășurat sau sunt în curs de desfășurare.

Acest proiect propune un drum de urmat format din următoarele etape:



¹¹ *Whitebook*, 194.

¹² www.cordis.lu

ANEXA

Tabel A1: Argumente tradiționale în favoarea politicii industriale

Disfuncționalități ale pieței (<i>market failures</i>)	Piața obstrucționează libera inițiativă sub forma externalităților, poziției dominante, informației simetrice și bunurilor publice. Intervenția de politică industrială este motivată în special de existența externalităților: firmele nu pot beneficia în întregime de rezultatele propriilor investiții de cercetare-dezvoltare deoarece o parte din acestea ajung să fie însușite de alte firme. Prin urmare, sectorul public trebuie să furnizeze stimulente pentru facilitarea cheltuielilor de cercetare-dezvoltare.
Noua teorie a creșterii (<i>new growth theory</i>)	Inovația este un proces deliberat al firmelor, care decid asupra investițiilor de alocat în producerea de noi idei folosite ca input în produsele finale. În industrii caracterizate prin economii dimensionale, acumularea de capital lasă locul investițiilor în cercetare-dezvoltare și utilizarea lor în folos propriu ca principali determinanți al creșterii pe termen lung. În consecință, politica publică este necesară pentru a mări volumul investițiilor și gradul de utilizare al inovațiilor.
Efectele de rețea (<i>network externalities</i>)	Efectele de rețea apar pe acele piețe în care valoarea unui anume produs sau tehnologie depinde de numărul celor care folosesc același bun sau unele compatibile. Din acest motiv, eforturile de standardizare a produselor induc o prosperitate mai mare. Intervenția de politică industrială are loc prin susținerea autorităților sau asociațiilor profesionale a căror activitate este dedicată producerii de standarde.
Industria în creștere (<i>infant industry</i>)	Economiile rezultate dintr-o îndelungată experiență de producție se răsfrâng asupra reducerii continue a costurilor unitare. Guvernul poate stimula prin subvenții și protecție comercială perioada de început al unor firme pentru a atinge o poziție competitivă mai bună pe piețele internaționale.
Politica comercială strategică (<i>strategic trade policy</i>)	În anumite industrii strategice, caracterizate prin concurență imperfectă, firmele oligopolistice realizează profituri în exces și reșeuesc să mențină o forță de muncă mai bine plătită. Pentru ca aceste beneficii să revină în totalitate firmelor naționale, guvernul poate întări poziția dominantă a firmelor, prin ajutoare de stat sau protecție comercială de exemplu.

Tabel A2: Lista aglomerărilor europene examinate* după specializare și tehnologie
(S – bazate pe știință; T – tradiționale)

Țara	Numele aglomerării
Austria	"Biotehnologie și Știința Medicinii Moleculare", Viena (S); "Mobilă din lemn", Upper (T)
Belgia	"Multimedia Valley", zona Valonă (S); "Procesare Plastic", zona flamandă (T)
Danemarca	"Comunicații", Jutland (S); "Textile și Confecții", Herning-Ikast (T)
Finlanda	"Tehnologie", Oulu (S); "Construcții de Nave", Turku (T)
Franța	"Biotehnologie-Evry Génopôle", Evry (S), "Tehnic-Valle", Haute-Savoie (T)
Germania	"Industria chimică", Ruhr Nord (S); "Sisteme informatice de firmă", Saxonia Inferioară (S); "Media", Rhine-Westphalia Nord (T)
Grecia	"Produse metalice diverse și produse alimentare", Volos (T); "Alimentare, Minerale nemetalice", Herakleion (T)
Irlanda	"Software", Dublin (S); "Procesarea laptelui" (T)
Italia	"Biomedical", Emilia-Romagna (S); "Lentile de contact", zona Belluno (T)
Liechtenstein	"Servicii financiare" (T)
Luxemburg	"CASSIS – Consultanță de tehnologia informației pentru IMM" (S); "Synergie – Facilități tehnice industriale" (T)
Olanda	"Dommel Valley (ICT)", Eindhoven/Helmond (S); "Conoship – construcții de nave", Friesland & Groningen (T)
Norvegia	"Electronica", Horten (S); "Construcții de nave", Sunnmøre (T)
Portugalia	"Încălțăminte", zona de Centru și Nord (T); "Matrițe metalice", Leiria (T)
Spania	"Mașini-unelte", Țara Bască (S); "Pantofi", Vinapoló Valley (T)
Suedia	"Biotech Valley", Strängnäs (S); "Înregistrări muzicale", Stockholm (T)
Marea Britanie	"Cambridgeshire - High-tech (S); "British Motor Sport", Oxfordshire/Northamptonshire (T)

* Observatory 2002.