

Priemyselná politika Európskej únie a konkurencieschopnosť¹

Edita NEMCOVÁ*

Industrial Policy of the European Union and Competitiveness

Abstract

Facing the globalised and increasingly competitive environment is the manufacturing sector of each economy forced to its own continual competitiveness growth. Along with intensifying competitiveness is more attention given to industrial policy measures assigned to enhance the performance of domestic firms. The raising attention to European industrial policy could be connected with the problems linked to de-industrialisation and fears about delocalisation (the European Union's manufacturing base moving out of Europe) as well. The first part of the presented article analyses the relationship between industrial policy and competitiveness. The following two parts are focusing on EU industrial policy, its development and latest trends.

Keywords: *competitiveness, industrial policy, manufacturing, globalisation, efficiency, European Union*

JEL Classification: L52, L60, O14

Úvod

Pre priemysel v súčasnosti viac ako kedykoľvek v minulosti platí veta, že stáť na mieste vlastne znamená krok späť. Výrobný sektor ako hlavný zdroj ekonomického rozvoja i rastu zamestnanosti je neustále konfrontovaný s novými výzvami. V dôsledku intenzifikácie konkurenčného boja sa zintenzívňuje aj úsilie jednotlivých krajín o to, aby vytvorili domácim firmám predpoklady na preniknutie

* Edita NEMCOVÁ, Prognostický ústav SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1; e-mail: progedit@savba.sk

¹ Článok vznikol v rámci grantového projektu VEGA 2/6027/6 *Globalizácia, regionalizácia a podnikateľské prostredie (perspektívy a stratégie rozvoja)*.

a úspešné etablovanie sa na svetových trhoch. Zároveň so silnejúcim konkurenčným bojom sa väčšia pozornosť venuje aj možnostiam, ktoré poskytujú jednotlivé formy hospodárskej politiky, v rámci ktorých dôležitú úlohu zohráva aj politika priemyselná.

Čo sa týka priemyselnej politiky Európskej únie, treba zdôrazniť, že dosiaľ neexistuje spoločná priemyselná politika v pravom zmysle slova. Napriek formulácii spoločných rámcových pravidiel a zásad usmerňovania priemyslu rozhodujúce právomoci zostávajú aj naďalej v kompetencii členských štátov Európskej únie za predpokladu, že rešpektujú pravidlá jednotného trhu EÚ a zásady hospodárskej súťaže. I keď sú badateľné viaceré odlišnosti, ktoré vyplývajú zo špecifik jednotlivých členských štátov, prvoradý cieľ ich priemyselných politík je rovnaký – snaha o zvyšovanie konkurencieschopnosti priemyslu. Aj obdobia, v ktorých záujem o priemyselnú politiku rástol, sa v Európskej únii zvyčajne spájali so znižujúcou sa konkurencieschopnosťou jej priemyslu v porovnaní s hlavnými konkurentmi na svetových trhoch. Výnimkou nie sú ani ostatné roky, keď záujem o priemyselnú politiku vzrástol okrem iného aj v súvislosti s obavami z „dezindustrializácie“ a „delokalizácie“. Snahy o zvýšenie konkurencieschopnosti boli teda ťažiskom, od ktorého sa odvíjalo úsilie o tvorbu spoločných zásad usmerňovania priemyslu štátov združených v Európskej únii. Súvislostiam medzi priemyselnou politikou a konkurencieschopnosťou priemyslu sa preto venuje prvá časť článku. Nové trendy vo vývoji priemyselnej politiky sa v ďalších dvoch častiach posudzujú v kontexte tak s vývojom minulým, ako aj s požiadavkami kladenými na priemysel v spojitosti s postupujúcou globalizáciou svetového hospodárstva.

1. Zvyšovanie konkurencieschopnosti a priemyselná politika

Na prvý pohľad sa zdá, že priame prepojenie priemyselnej politiky a konkurencieschopnosti je diskutabilné. Michael Porter vo svojej práci o komparatívnych výhodách štátov odmieta priemyselnú politiku (prostredníctvom svojej štvoruholníkovej schémy faktorov konkurencieschopnosti, v literatúre označovanej aj ako „teória diamantov“) so zdôvodnením: „Zatiaľ čo priemyselná politika sa snaží o deformovanie konkurencie v prospech určitej lokality, teória diamantov sa snaží o odstránenie obmedzení rastom produktivity. Zatiaľ čo priemyselná teória vychádza z predpokladu výslednej nulovej medzinárodnej konkurencie, teória diamantov vychádza z toho, že táto suma má pozitívnu výslednú hodnotu vo svete, v ktorom zvýšenie produktivity vedie k expanzii trhu a kde jednotlivé krajiny môžu zvyšovať svoju prosperitu pomocou zvyšovania produktivity a inovatívnosti.“ [23]

Vychádzajúc z literatúry je možné konštatovať, že problém pri špecifikovaní vzťahu medzi priemyselnou politikou a konkurencieschopnosťou spočíva aj v ponímaní priemyselnej politiky, vo výbere jej definície, alebo skôr v rozsahu a rámci sprostredkovaných vedľajších významov definície. Jacobson a Andreosso-O'Callaghan [19] prišli k záveru, že jedným z dôvodov odlišnosti názorov je skutočnosť, že názory na priemyselnú politiku sú vlastne akousi zmesou názorov na tri druhy politík, a to politík zameraných na ovplyvňovanie prostredia, v ktorom jednotlivé podniky pôsobia, ďalej odvetvových politík, ako napríklad politík zameraných na podporu *high-tech* odvetví, a napokon tzv. stratégií podieľania sa štátu na rozvoji priemyselných podnikov. Uvedení autori uvádzajú ako príklad krajiny, ktoré prostredníctvom priemyselnej politiky tieto stratégie v praxi využili, napríklad Japonsko, Nemecko, Francúzsko a Taliansko. Na vzťah medzi priemyselnou politikou a konkurencieschopnosťou jasne poukázal aj Johnson [20], ktorý definoval priemyselnú politiku ako iniciovanie a koordináciu vládnych aktivít pri ovplyvňovaní zvyšovania produktivity a konkurencieschopnosti ekonomiky ako celku a priemyslu ako jej súčasti. Ďalší autori [17] dospeli k podobnému záveru o priemyselnej politike, ktorú považovali za rozhodujúci faktor zvyšovania konkurencieschopnosti. V roku 1992 Európska komisia označila priemyselnú politiku za „účinnú a sústavnú implementáciu všetkých politík zameraných na štruktúrnu adaptáciu priemyslu a zvyšovanie jeho konkurencieschopnosti“ [16].

Ak vezmeme do úvahy, že vládna politika ovplyvňuje komparatívne výhody pozitívne aj negatívne, závislosť medzi priemyselnou politikou a zvyšovaním konkurencieschopnosti (pričom priemyselná politika by bola považovaná za nevyhnutný, i keď v porterovskom ponímaní dosť slabý faktor zvyšovania konkurencieschopnosti) výrazne vzrastie, ak priemyselná politika vo významnej miere posilňuje právomoci príslušných orgánov, pričom vláda by pôsobila ako katalyzátor i podnecovateľ aktivít, šíriaci a umocňujúci pôsobenie štyroch zložiek Porterovej schémy konkurencieschopnosti (4 diamanty), čím by prispela k vytváraniu prostredia, v ktorom firmy získavajú konkurenčné výhody.

Vymedzenie kauzálnej súvislosti medzi priemyselnou politikou a konkurencieschopnosťou závisí aj od definovania konkurencieschopnosti. Existuje viacero definícií tohto pojmu, vo všeobecnosti však môžeme povedať, že všetky z nich ho vysvetľujú prostredníctvom produktivity, s akou daná krajina využíva svoje ľudské, kapitálové a prírodné zdroje. Produktivita závisí od hodnoty produktov a služieb, ako aj efektívnosti, s akou sú produkované. Produktivita určitej krajiny závisí od toho, akú činnosť sa na jej území rozhodli realizovať domáce a zahraničné firmy, vlastník lokality je z pohľadu národnej prosperity druhoradý. Z uvedeného môžeme dospieť k záveru, že jednotlivé štáty si navzájom konkurujú

ponukou čo najproduktívnejšieho podnikateľského prostredia. Verejný a súkromný sektor plnia rozdielne, ale navzájom späť úlohy pri tvorbe produktívnej ekonomiky.

V záujme bližšieho objasnenia je potrebné veľmi stručné zhodnotenie Porteroého modelu.

Porter v podstate tvrdí, že každá krajina disponuje štyrmi atribútmi, ktoré jednotlivu a spojené do systému tvoria „diamant“ konkurencieschopnosti – hracie pole, ktoré každá krajina vytvára pre jednotlivé ekonomické sektory. Na štyroch rohoch tejto schémy (diamantu) sú umiestnené výrobné faktory, požiadavky dopytu, nadväzné a obslužné odvetvia a firemná stratégia a rivalita. Každý z týchto štyroch atribútov predstavuje jednu položku systému národných konkurenčných výhod, pričom úroveň každého z nich závisí od úrovne zvyšných troch. Napríklad existencia sofistikovaných spotrebiteľov sa nepremiata automaticky do generácie pokrokových produktov a služieb, ale iba v tom prípade, ak týmto potrebám na strane výrobných faktorov zodpovedajú ľudské zdroje. Posudzované zo širokej perspektívy, nedostatky každého z týchto atribútov obmedzujú rozvojový potenciál priemyslu, pretože sú spojené do systému a v dôsledku toho majú schopnosť vzájomného posilňovania či oslabovania. Pokiaľ ide o priemyselnú politiku, vychádzajúc z uvedených úvah závisí od štyroch hlavných zložiek:

1. politiky ochrany hospodárskej súťaže, ktorá je tvorená buď opatreniami podporujúcimi tvorbu konkurenčnejšieho prostredia doma, alebo opatreniami brzdiacimi či reduktujúcimi konkurenciu zahraničnú;

2. regionálnej politiky, ktorá zahŕňa opatrenia zamerané na priestorovú alokáciu priemyselných podnikov v záujme odstraňovania regionálnych disproporcií [18];

3. inovačnej politiky, ktorú tvoria opatrenia podporujúce firmy pri využívaní technológií zrýchľujúcich tempo zavádzania nových produktov a výrobných postupov;

4. obchodnej politiky, obsahujúcej opatrenia ovplyvňujúce fungovanie jednotlivých firiem obmedzovaním zahraničnej konkurencie, alebo opatrenia, ktoré sú označované ako „druhá najlepšia“ taktika, pomocou ktorej sa snaží prinútiť zahraničných konkurentov k zavedeniu liberálnej obchodnej politiky.

Cohen [12] vo svojej práci identifikoval dva prístupy k priemyselnej politike, a to prístup neutrálny a prístup cielený, cieľovo zameraný. Neutrálny prístup spočíva podľa neho v celkovej stimulácii rastu a štruktúrnych zmien, pričom sa realizuje formou takých všeobecných nástrojov a opatrení, akými sú napríklad uľahčenie prístupu k informáciám, investície do vedy a techniky, do ľudských zdrojov, do rozvoja infraštruktúry, ovplyvňovanie finančných inštitúcií a legislatívy. Na druhej strane, cielený prístup sa snaží o vedomé ovplyvňovanie prerozdelenia výroby okrem iného aj prostredníctvom využívania pozitívnych úspor z rozsahu a/alebo dosahu a podporovaním podnikateľských klas-trov vznikajúcich spojením navzájom súvisiacich technológií, odvetví a firiem.

P. R. Ferguson a G. J. Ferguson [17] identifikovali v tomto kontexte štyri rozdielne prístupy:

• *Laissez-faire* – je založený na predpoklade, že informačné toky sú perfektné, pričom trh dokáže rozhodnúť o žiaducich aktivitách priemyselnej sféry lepšie ako vládne inštitúcie. Intervencie prostredníctvom neutrálnych politík sú limitované.

• *Podporný prístup* – predpokladá zásadnú nadradenosť trhových síl, ale zároveň pripúšťa existenciu nedokonalých informácií a transakčných nákladov. Existencia neutrálnej politiky je zdôvodnená napríklad v prípade usporiadania vlastníckych práv, podpory vzdelávania a podnikateľských aktivít v záujme realizácie potrebných ekonomických zmien.

• *Aktívny prístup* – prihovára sa za širšie a bezprostrednejšie zásahy vlády a vládnych inštitúcií do sektora priemyslu. Tu sú sily trhu nahradené vládnymi inštitúciami. Vybrané odvetvia dostávajú zvyčajne osobitné finančné dotácie v záujme podpory reštrukturalizácie a pred vonkajšou konkurenciou bývajú chránené tarifnými a netarifnými bariérami.

• *Plánovitý prístup* – extrémnejšia verzia aktívneho prístupu, ktorá argumentuje tým, že pri centrálnom plánovaní majú intervencie širší dosah a sú komplexnejšie než v prípade aktívneho prístupu. Podobne ako v prípade aktívneho prístupu sa v závislosti od podmienok aplikujú tak akceleračné, ako aj deceleračné formy uvedeného prístupu.

Z Porterovho ponímania priemyselnej politiky jasne vyplýva, že úspešnejšie sú skôr tie formy priemyselnej politiky, ktoré napomáhajú tvorbu prostredia, v ktorom môžu podniky získavať konkurenčné výhody, než tie, ktoré rátajú s priamymi zásahmi vlády – s výnimkou krajín, ktoré sa nachádzajú v ranom štádiu hospodárskeho vývoja. Napokon v praxi je toho dôkazom vývoj v krajinách bývalého východného bloku.

Dôraz na rast vedomostnej úrovne a manažment je v zhode s názormi modernej teórie konkurencieschopnosti, ktorá za najdôležitejšie zdroje konkurenčných výhod považuje nasledovné nehmotné aktíva jednotlivých firiem: schopnosť dynamicky sa prispôbovať, kvalifikovanosť a odbornosť a diferencované rezervy firmy. Podľa Besta [2] bolo zdrojom znovuzískanej konkurencieschopnosti podnikov USA využitie produktivity zdrojov daného regiónu (ich schopnosti vývoja postupu, ktorý umožní využitie zdrojov daného regiónu pri súčasnom raste ich produktivity).

Určitý obraz o vplyve priemyselnej politiky na konkurencieschopnosť môže byť odvodený aj z efektívnosti jej opatrení. Na základe skúseností z praxe je známe, že vlády často zasahujú do vývoja priemyslu aj v prípadoch iba hmlisto súvisiacich so zlyhaním trhu. Zásady oprávňujúce na aplikáciu priemyselnej politiky preto treba dôsledne a starostlivo zvážiť. To v praxi znamená jasné definovanie cieľov priemyselnej politiky, korektné zdôvodnenie jej oprávnenosti a starostlivú analýzu jej predpokladaných účinkov. Okrem toho, ako objasnil Porter, konkurenčné výhody určitého odvetvia danej krajiny sa formujú prinajmenšom počas jedného desaťročia a aj dlhšie, a nie v priebehu troj- či štvorročného obdobia.

Čo sa týka Európskej únie, pri koncipovaní zásad priemyselnej politiky sa prikláňala k argumentom, že akceleračné typy priemyselnej politiky podporujúce zvýhodnené firmy alebo sektory môžu brzdiť rozvoj ostatných sektorov. Z tohto dôvodu uprednostňovala radšej také opatrenia, ako sú podpora výskumu a vývoja, zvyšovanie kvalifikácie pracovných síl, budovanie vhodnej infraštruktúry, ktoré sú pri zvyšovaní konkurencieschopnosti priemyslu oveľa efektívnejšie.

Často sa prehliada fakt, že dokonca aj dobre navrhnuté politiky môžu zlyhať v prípade ich nesprávnej aplikácie. Aby priemyselná politika mohla naozaj efektívne pôsobiť na zvyšovanie ekonomického rastu a celkového blahobytu, mala by spĺňať, okrem iného, nasledovné predpoklady:

- Úzka koordinácia súboru rôznych opatrení, aby prínos z ich aplikovania v jednej oblasti nebol zatienený negatívnymi efektmi v oblastiach ostatných; toto riziko hrozí častejšie v prípade, ak sa priemyselná politika realizuje prostredníctvom viacerých nekoordinovane pôsobiacich inštitúcií.

- Vyhýbanie sa konfliktným opatreniam, ako je napríklad finančná podpora firiem pôsobiacich vo vybraných oblastiach, pretože to môže viesť k deformovaniu konkurencie a pôsobiť protismerne voči oficiálnej politike ochrany hospodárskej súťaže.

- Vhodné prepojenie priemyselnej politiky a riadenia na makroúrovni v záujme predchádzania problémom pri ich vzájomnej koordinácii.

- Navrhnutie jednotlivých balíkov programov kvôli zjednodušeniu administratívy a zvýšeniu efektívnosti ich uplatnenia, ako aj minimalizácie administratívnych nákladov.

- Využívanie programov založených na pravidlách namiesto programov, ktorých aplikácia závisí od právomoci inštitúcií a agentúr, ktoré sú zodpovedné za ich praktickú implementáciu.

- Zabránenie neúmyselnej diskriminácii malých firiem za predpokladu, že oni sami nevyžadujú zvláštny prístup.

2. Konkurencieschopnosť ako hlavný aspekt formovania priemyselnej politiky Európskej únie

Chápanie pojmu priemyselná politika sa v priebehu rokov dost' menilo, čoho dôkazom sú, ako sa uvádza v predchádzajúcej časti, aj viaceré rozdielne definície tohto pojmu. V 60. a 70. rokoch sa v Európe za kľúč k prosperite považoval protekcionizmus využívajúci diskriminačné pravidlá a obmedzenia obchodu na ochranu svojich firiem pred konkurenciou. Vývoj ukázal, že takéto obmedzovanie vedie iba k stagnácii a že je to práve liberalizácia trhu, ktorá vytvára najväčšie výhody tak pre dodávateľov, ako aj pre zákazníkov a že práve liberalizácia napomáha to, aby priemysel a obchod prinášali trvalé zisky.

V súvislosti s prekladom anglosaského termínu *industrial policy* sa priemyselná politika niekedy označuje aj pojmom *štruktúrna politika*. V anglickej odbornej literatúre sa *industry* chápe zároveň ako priemysel, ale aj ako sektor, odvetvie. V najširšom chápaní možno priemyselnou politikou rozumieť všetky štátne opatrenia v rámci hospodárskeho, spoločenského, právneho a sociálneho poriadku, ktoré sa všeobecne týkajú sektora priemyslu, avšak bez toho, aby ho špecificky usmerňovali. Sem patria napríklad daňové, ekologické, spoločenské a iné právne predpisy či vzdelanostná alebo zahraničnoobchodná politika.

Priemyselná politika ako jedna z foriem hospodárskej politiky patrila a patrí k dosť kontroverzným témam. Nielen preto, že existujú argumenty za aj proti jej uplatňovaniu, ale aj kvôli nejednotnosti názorov na to, čo je jej obsahom. Ak ju posudzujeme z hľadiska už spomínanej širokej perspektívy, potom každá forma štátom realizovanej hospodárskej politiky má vplyv na priemysel, a tým sa stáva v určitom zmysle politikou priemyselnou. Globalizácia, sprievodným znakom ktorej je aj nebyvalé zosilnenie konkurenčného boja, potvrdila nielen opodstatnenosť priemyselnej politiky, ale hlavne potrebu jej neustáleho prispôsobovania sa meniacim a stále náročnejším podmienkam.

V Európskej únii prebiehala dlhá a náročná diskusia o otázkach priemyselnej politiky. Zatiaľ čo spoločná agrárna politika vychádzala napríklad už hneď v začiatkoch z veľmi dôkladne prepracovaného systému usmerňovania výroby a trhu a v rámci neho systému dotácií, konzistentné spoločné nástroje usmerňovania priemyslu sa vôbec nevytvorili. Presnejšie povedané, nebol vytvorený systém regulácie priemyslu či nejaký systém podobného charakteru. Jedným z dôvodov bolo aj riziko prameniace z nutnosti rozhodnúť sa pri formulácii koherentnej priemyselnej politiky pre jednu z alternatív existujúcich protirečení a rozporov. Z nich k najvýraznejším patria tieto: ideológia verus pragmatizmus, difúzna orientácia verus úzka cieľovo ohraničená orientácia (jednotlivé krajiny majú rozdielne tradície, napr. Francúzsko a Veľká Británia uprednostňovali cieľovú orientáciu, kým Nemecko alebo Dánsko skôr difúznu orientáciu), ochrana upadajúcich odvetví verus podpora perspektívnych a rozvíjajúcich sa *high-tech* odvetví, medzinárodná konkurencieschopnosť verus pravidlá kohézie, a napokon centralizácia ako protipól posilnenia samostatnosti na lokálnej úrovni. Avšak zrieknuť sa realizácie jednotnej priemyselnej politiky nebolo možné. Ak už kvôli ničomu inému, tak z politických dôvodov, keďže tradičné hierarchické vládne schémy boli v mnohých prípadoch nefunkčné. Priemyselná politika môže mať pritom oveľa pozitívnejší vplyv, ak sa vytvára v rámci transparentnejších politických sietí a ak má v rámci existujúcich sietí jasne definované pravidlá hry.

Po období všeobecného zaznávania v 80. rokoch sa diskusie o priemyselnej politike zintenzívnili na konci minulého storočia. Podobne ako v USA (kde vláda

na začiatku 90. rokov prijala celý rad opatrení na stimulovanie konkurencieschopnosti sektora priemyslu, hlavne jeho problémových odvetví) aj Európska únia vypracovala v tom istom období určité aktívne opatrenia, ktoré mali pomôcť podnikateľskej sfére vyrovnáť sa s jej nedostatočnou medzinárodnou konkurencieschopnosťou. Pri ponímaní priemyselnej politiky z hľadiska širokej perspektívy za najdôležitejšiu aktivitu v tejto oblasti možno považovať vytvorenie jednotného trhu. Ťažiskovým materiálom EÚ, ktorý odštartoval iniciatívu v oblasti priemyselnej politiky, bol dokument *Industrial Policy in an Open and Competitive Environment* (označovaný aj ako Bangemannov dokument) z roku 1990 [13]. Snahy o formuláciu jednotnej priemyselnej politiky EÚ nachádzame aj v *Bielej knihe* z roku 1993 [14]. Základné princípy spoločného usmerňovania priemyslu EÚ boli sformulované v roku 1994 v dokumente *An Industrial Competitiveness Policy for the European Union* [15], ktorý pri definovaní hlavných zásad a cieľov priemyselnej politiky vychádzal z už spomínaného Bangemannovho dokumentu. Zakotvil štyri hlavné priority priemyselnej politiky Únie:

- podpora nehmotných investícií,
- rozvoj priemyselnej spolupráce,
- zabezpečenie korektnej konkurencie,
- modernizácia úlohy štátnych orgánov.

V neskorších dokumentoch [5] sa ako kľúčové faktory zvyšovania konkurencieschopnosti identifikovali tieto: • kvalita • rýchlosť • prispôbenie sa potrebám užívateľov (orientácia na užívateľa) • výrobný imidž • popredajný servis.

Základňou, o ktorú sa všetky uvedené faktory opierajú a od ktorej v rozhodujúcej miere závisia, sú nehmotné investície do výskumu, organizácie a ľudského kapitálu. *European Competitiveness Report* z roku 2000 (pozri [7]) ako ťažiskové označuje investície do informačných a telekomunikačných technológií a do poznatkovo orientovaných služieb.

Určité modifikácie spoločných pravidiel usmerňovania priemyslu prinieslo aj rozširovanie Únie. Treba zdôrazniť, že žiadna zo štyroch vln rozširovania nepriinesla zmenu zásadného princípu priemyselnej politiky EÚ, na základe ktorého priemyselná politika neznamena priamu podporu a dotovanie určitých odvetví priemyslu, ale má za úlohu iba vytvárať priaznivé prostredie na zvyšovanie jeho konkurencieschopnosti. Napríklad na popud rokovaní v roku 1973, ktoré predchádzali prvému rozširovaniu EÚ o 3 nových členov, sa začal vytvárať moderný súbor spoločných nástrojov regionálneho rozvoja priemyslu. V dôsledku druhej, tzv. mediteránnej vlny pričleňovania (rozšírenie EÚ o Grécko, Španielsko a Portugalsko) sa rozšírila sústava nástrojov spoločnej regionálnej politiky a spoločná technická politika sa začala využívať ako nástroj na vyrovnanie rozdielov v úrovni rozvoja (prvýkrát to bol napr. v roku 1984 program ESPRIT v oblasti

informačných technológií). V priebehu tretej vlny rozširovania sa k EÚ pričlenili také hospodársky vyspelé krajiny, ktoré už v minulosti disponovali na území EÚ takmer rovnakými oprávneniami ako samotné členské štáty. Preto mohli byť aj rokovania o otázkach konkurenčnej, dotačnej a technickej politiky pomerne krátke a bezproblémové. Starosti spôsobil skôr fakt, že niektoré smernice – v rámci nich napríklad v oblasti životného prostredia – dodržiavané novými členskými štátmi boli prísnejšie než obdobné smernice používané v rámci EÚ, preto boli potrebné dlhšie prechodné obdobia než tie predchádzajúce, ale v opačnom zmysle slova – aby sa prispôbila EÚ. Bolo potrebné súčasne rozšíriť okruh využívania štrukturálnych fondov z toho dôvodu, aby švédsko a fínska časť Laponska mohli čerpať z týchto fondov. V protiklade k prvým dvom vlnám rozširovania tretia vlna nepriniesla zintenzívnenie snáh v oblasti tvorby priemyselnej politiky a neznamenal takmer žiadnu zmenu jej cieľov a ohraničení. Priemerná úroveň hospodárskej vyspelosti však stúpla, v dôsledku čoho bolo viac krajín a regiónov oprávnených na využívanie štrukturálnych a regionálnych dotácií – až dovedy, kým sa nezrealizovala štvrtá, v histórii najrozsiahljšia vlna rozširovania EÚ v roku 2004. V tomto prípade muselo 10 novoprijatých štátov na rozdiel od predchádzajúceho rozširovania EÚ prijať prísnejšie kritériá priemyselnej politiky. Priemyselná politika každej z kandidátskych krajín bola počas negociačných rokovaní, v rámci ktorých tvorila samostatnú kapitolu, prehodnocovaná tak, aby jej kritériá boli kompatibilné s kritériami EÚ, pričom sprísnené boli hlavne kritériá na poskytovanie dotácií a subvencií zo strany štátu.

Výskum vývoja priemyselnej politiky v minulom štvrtstoročí v šiestich krajinách EÚ (Nemecko, Francúzsko, Veľká Británia, Taliansko, Švédsko a Írsko), ktorý sa realizoval ako jeden z výskumných projektov *Piateho rámcového programu* [26; 27], identifikoval niekoľko zreteľných trendov charakteristických pre všetky krajiny. Retrospektívne sa dajú označiť ako prispôbenie sa priemyselnej politiky podmienkam globalizovanej učiacej sa spoločnosti. Možno ich sumarizovať do nasledovných bodov:

- od intervencie k *laissez-faire*;
- od podpory veľkých firiem k podpore malých a stredných podnikov;
- od úrovne centrálnej smerom k nižšej, regionálnej úrovni a zameraniu pozornosti na rozvoj regiónov a regionálnu politiku;
- od zamerania sa na konkrétnu cieľovú skupinu k difúznej orientácii;
- od vertikálnej orientácie k horizontálnej orientácii;
- od fyzického kapitálu ku kapitálu k ľudskému.

Tieto posuny v orientácii európskej priemyselnej politiky vytvorili základ jej novodobého smerovania, ktoré sa sústreďuje, ako sme už viackrát zdôraznili, na posilnenie konkurencieschopnosti priemyslu Únie vytváraním priaznivej podnikateľskej klímy a využitím vnútorných rezerv tvorených hlavne ľudským kapitálom.

3. Nové trendy vo vývoji priemyselnej politiky Európskej únie

Sektor priemyselnej výroby sa v krajinách Európskej únie podieľa zhruba jednou pätinou na tvorbe jej HDP a zamestnáva viac ako 34 miliónov ľudí. Vyše 80 % výdavkov súkromného sektora na výskum a vývoj pochádza z tohto sektora [11], čo potvrdzuje jeho dôležitosť v procese prechodu k vedomostnej ekonomike. Lisabonský summit v roku 2000 zakotvil cieľ „urobiť z EÚ najkonkurencieschopnejšiu a najdynamickejšie sa rozvíjajúcu ekonomiku sveta, ktorá by zabezpečila trvalo udržateľný ekonomický rozvoj, väčší počet lepších pracovných miest a vyšší stupeň sociálnej kohézie“ [8].

Kokova správa [21] o plnení Lisabonskej stratégie zdôraznila, že pre Európu je životne dôležité, aby si udržala silnú priemyselnú a výrobnú základňu, ktorá by bola zábezpekou zachovania rovnovážneho ekonomického rastu. Konštatuje, že jedným z dôležitých predpokladov rozvoja vedomostnej ekonomiky je moderný spracovateľský priemysel. V dôsledku zintenzívnenej medzinárodnej konkurencie musí Európa čeliť nielen svojmu dlhoročnému konkurentovi, USA, ale aj zvyšujúcej sa konkurencii ázijských ekonomík. Európsky spracovateľský priemysel má veľký potenciál rastu ako jeden zo zdrojov udržateľného ekonomického rozvoja Európy, pričom úspešnosť jeho vývoja tesne závisí od nepretržitej inovácie produktov a procesov využívaných pri ich výrobe. Aby si európsky priemysel zachoval svoju konkurencieschopnosť v rámci zvyšujúcej sa komplexnosti globálneho ekonomického prostredia, je nevyhnutná modernizácia jeho spracovateľskej základne a posilnenie vzájomných väzieb medzi výskumom a inováciami [1].

Európska únia preformulovala svoju priemyselnú politiku v období, keď stála pred dvojnásobnou výzvou. Jednak klesajúca konkurencieschopnosť upozornila na nebezpečenstvo zaostávania za jej hlavnými konkurentmi. Na druhej strane rozšírenie EÚ o 10 nových členských štátov vyžadovalo, aby dovtedajšie nástroje hospodárskej politiky využívala účinnejšie, keďže išlo o krajiny ekonomicky menej rozvinuté než stará členská základňa, a navyše, aby rozšírenie takého rozsahu nespôsobillo ďalšie znižovanie konkurencieschopnosti. Aby bola nová stratégia úspešná, musela vytvárať dostatočné stimuly pre výskum a vývoj, podporovať transformáciu priemyslu v súlade s novými požiadavkami, napomáhať vytváranie pracovných miest s vysokou pridanou hodnotou, zabezpečiť maximálny podiel európskeho priemyslu na svetovej produkcii. Napriek tomu, že podiel terciárneho sektora na zamestnanosti neustále dynamicky rastie, význam priemyslu sa tým neznižuje [28].

Rastúci počet pracovných miest v sektore služieb vo všeobecnosti kompenzoval úbytok pracovných miest v tradičných odvetviach priemyslu. Nové podmienky si vyžadujú nový prístup k usmerňovaniu priemyslu. Menia sa aj výrobné

faktory spracovateľského priemyslu. Zatiaľ čo v minulosti boli rozhodujúce práca a kapitál, v súčasnosti, v súvislosti s prechodom k tzv. *inovatívnej produkcii*, sú to vedomosti a kapitál. Prechod k nej bude závisieť hlavne od uplatnenia nových prístupov pri získavaní, šírení, podpore a financovaní nových poznatkov.

Možno konštatovať, že európsky priemysel stojí na križoviatke. Globalizácia trhov, narastanie významu terciárneho sektora a vývoj informačnej spoločnosti predstavujú preň nové výzvy, v dôsledku ktorých dochádza k rozsiahlym štruktúrnym zmenám jednotlivých ekonomík [24]. V súlade s uvedenými požiadavkami je cieľom priemyselnej politiky EÚ i jednotlivých členských štátov posilniť postavenie európskych firiem na svetových trhoch, pričom sa pri jeho realizácii plánuje využívať [11]: vytváranie podmienok zjednodušujúcich prispôsobenie sa priemyslu štruktúrnym zmenám; vytváranie podnikateľského prostredia, ktoré stimuluje iniciatívu a ďalší rozvoj podnikov; podnecovanie zahraničnej spolupráce priemyselných podnikov; podpora a koordinácia v oblasti inovácií, výskumu a vývoja; podporné opatrenia EÚ využívať tam, kde pomáhajú pri prenikaní na nové trhy, prípadne prispievajú k diverzifikácii monoštruktúry jednotlivých regiónov.

Odpoveďou Komisie EÚ na vzrastajúce obavy z „dezindustrializácie“ a „de-lokalizácie“ (presun priemyselnej výroby do krajín s nižšími nákladmi) bolo prijatie dvoch oznámení o priemyselnej politike v rokoch 2004 [10] a 2005 [11], ktoré však nespĺnili očakávania v otázke pomoci rôznym výrobným sektorom. V *Oznámení* Komisie z roku 2005 [11] sa zdôraznil hlavne fakt, že priemyselná politika je založená na partnerstve medzi EÚ a členskými štátmi. Keďže jednotlivé členské štáty nemôžu pri riešení rozsiahlejších otázok z oblasti hospodárskej súťaže, regulácie jednotného trhu či sociálnej a hospodárskej kohézie uspieť, ak by konali izolovane, viaceré výzvy priemyselnej politiky boli adresované z úrovne centrálnych orgánov EÚ. V usmerneniach na tvorbu národných reformných programov sa zároveň zdôrazňuje, že mnohé prvky priemyselnej politiky sú v kompetencii jednotlivých členských štátov. Podrobne bola preskúmaná konkurencieschopnosť 27 sektorov spracovateľského a stavebného priemyslu. Tie sa následne združili do 4 väčších kategórií: potravinársky priemysel a biologické vedy, strojárstvo a priemysel systémov, móda a priemyselný dizajn, prvovýroba a výroba polotovarov. Pre každú z týchto štyroch kategórií boli koncipované samostatné výzvy. Oznámenie ďalej avizuje sedem prierezových iniciatív, ktoré by mali zabezpečiť spoločný postup jednotlivých oblastí hospodárskej politiky:

- iniciatíva za práva duševného vlastníctva a proti falšovaniu;
- expertná skupina na vysokej úrovni pre konkurencieschopnosť, energetiku a životné prostredie – jej členovia by boli komisári pre tieto oblasti politiky;
- vonkajšie aspekty konkurencieschopnosti a prístupu na trh;

- nový program zjednodušenia legislatívy EÚ v oblastiach automobilového priemyslu, stavebníctva a odpadov;
- zlepšenie kvalifikácie v sektoroch;
- riadenie štrukturálnych zmien vo výrobe;
- integrovaný európsky prístup k priemyselnému výskumu a inováciám.

Európska únia vyslala jasný signál, že nechce návrat k priemyselnej politike 70. rokov a neverí vo francúzsky koncept podpory „európskych šampiónov“. Striktne odmieta návrat k selektívnym intervencionistickým politikám a úlohu štátnych orgánov obmedzuje len na prípady, keď jednotlivé vlády na priamy zásah oprávňuje zlyhanie trhu. Prvoradým predpokladom zvyšovania konkurencieschopnosti je budovanie vedomostnej ekonomiky. To znamená rozvíjať sektory vyžadujúce si vysokú úroveň poznatkov, v ktorých Európska únia môže využiť svoju kvalifikovanú pracovnú silu a veľký inovačný potenciál.

Záver

Záverom možno konštatovať, že oživenie priemyselnej politiky vnieslo nové perspektívy do hľadania odpovedí na staré otázky. Moderná priemyselná politika je zameraná hlavne na ovplyvňovanie tzv. neviditeľných faktorov výroby. To zvyšuje komplexnosť tvorby a aplikácie priemyselnej politiky, a zároveň sa meranie jej výsledkov stáva zložitejším ako v období využívania selektívnych nástrojov.

V porovnaní so „starou“ priemyselnou politikou 60. a 70. rokov sa nástroje a opatrenia „novej“ priemyselnej politiky zmenili, avšak ciele ostali tie isté: pomôcť domácim firmám dosiahnuť výhody voči zahraničným konkurentom. Zatiaľ čo „stará“ priemyselná politika sa často uchyľovala k podpore domácich firiem, „nová“ priemyselná politika je orientovaná smerom von a zameriava sa na vytváranie konkurenčných výhod na medzinárodných trhoch. Priemyselná politika sa realizuje na základe meniacich sa koncepcií tak, aby jednak prispela k vytváraniu optimálnych štruktúr zabezpečujúcich firmám potrebnú mieru nezávislosti, ale zároveň zabezpečila maximálne možnú mieru štátnych zásahov tak, aby boli akceptovateľné aj ostatnými krajinami.

Nie príliš úspešné plnenie Lisabonskej stratégie vedie k záveru, že priemyselná politika Európskej únie v posledných rokoch nebola úplne účinná. Napriek úspešnosti niektorých opatrení sa nepodarilo odstrániť priepasť medzi EÚ a jej hlavnými konkurentmi. Pri úvahách o ďalšom rozvoji priemyslu je nevyhnutný multiperspektívny prístup. Koncentrovanie sa iba na jednu možnú perspektívu založenú na úzkych, vysokošpecializovaných prístupoch nemá šancu na úspech. Kľúčové budú hlavne investície do výskumu a vývoja a do ľudského kapitálu.

Literatúra

- [1] BALÁŽ, V.: Financing Innovations in the EU. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 48, 2000, č. 5 s. 131 – 149.
- [2] BEST, H. M.: *The New Competitive Advantage: Technology Management and Cluster Dynamics*. Oxford: Oxford University Press 2001.
- [3] CEC: *Competitiveness of European Industry*. Brussels: Commission of the EC 1999.
- [4] CEC: *Better, but not yet the Best. Enterprise Policy Action to Improve Europe's Competitiveness*. Brussels: Commission of the EC 2000.
- [5] CEC: *The Competitiveness of European Enterprises in the Face of Globalisation – How It Can Be Encouraged*. COM(1998) 718 final. Brussels: Commission of the EC 1999.
- [6] CEC: *Report on the Implementation of the Action Plan to Promote Entrepreneurship*. [Commission Staff Working Paper.] Brussels: Commission of the EC 2000.
- [7] CEC: *European Competitiveness Report*. [Commission Staff Working Paper] Brussels: Commission of the EC 2000.
- [8] CEC: *Industrial Policy in an Enlarged Europe*. Brussels: Commission of the EC 2002.
- [9] CEC: *Some Key Issues in Europe's Competitiveness – Towards an Integrated Approach*. Brussels: Commission of the EC 2003.
- [10] CEC: *Fostering Structural Change: An Industrial Policy for an Enlarged Europe*. Brussels: Commission of the EC 2004.
- [11] CEC: *Implementing the Community Lisbon Programme: A Policy Framework to Strengthen EU Manufacturing – Towards a More Integrated Approach for Industrial Policy*. Brussels: Commission of the EC 2005.
- [12] COHEN, S. I.: *Microeconomic Policy*. London: Routledge 2001.
- [13] EC: *Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach*. COM(90) 556 final. Brussels: European Commission 1990.
- [14] EC: *White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment: The Challenges and Ways Forward Into the 21st Century*. COM(93) 700 final. Brussels: European Commission 1993.
- [15] EC: *An Industrial Competitiveness Policy for the European Union*. Luxembourg: ECSC – EC – EAEC 1994.
- [16] EC: *Twenty First Report on Competition Polic*. Brussels: European Commission 1992.
- [17] FERGUSON, P. R. – FERGUSON, G. J.: *Industrial Economics: Issues and Perspectives*. London: Macmillan 1994.
- [18] GAŠPARÍKOVÁ, J.: *Regionálna diferenciácia v SR*. [Pracovné materiály, č. 12.] Bratislava: Prognostický ústav SAV 2005. ISSN 0862-9137.
- [19] JACOBSON, D. – ANDREOSSO-O'CALLAGHAN, B.: *Industrial Economics and Organisation: A European Perspective*. Glasgow: McGraw-Hill 1996.
- [20] JOHNSON, C.: *The Idea of Industrial Policy*. In: C. Johnson (ed.): *The Industrial Policy Debate*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies 1984, s. 8.
- [21] KOK, W.: *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*. Luxembourg: European Commission 2004.
- [22] PETERS, B. G.: *Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, č. 10.
- [23] PORTER, M. E.: *The Competitive Advantage of Nations*. London: The Macmillan Press Ltd. 1990.
- [24] PRACHÁR, I.: *Globalizácia núti meniť prístup k prognózovaniu vývoja v národných ekonomikách*. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 53, 2005, č. 4, s. 347 – 363.
- [25] SHARP, M.: *Industrial Policy and European Integration: Lessons from Experience in Western Europe Over the last 25 Years*. London: Centre for the Study of Economic & Social Change in Europe 2002.
- [26] SHARP, M.: *Science, Technology and Broad Industrial Policy*. [Final Report for TSER.] Brighton: University of Sussex 2001.
- [27] WB: *The Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. [Policy Research Report.] Washington, DC: World Bank 1993.
- [28] VIRÁG, M. – KRISTÓF, T.: *Iparági rátákon alapuló csődelőrejelzés sokváltozós statisztikai módszerekkel*. *Vezetéstudomány*, XXXVII, 2006, č. 1, s. 25 – 35.