



2010/02

17 | 03 | 2010

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?



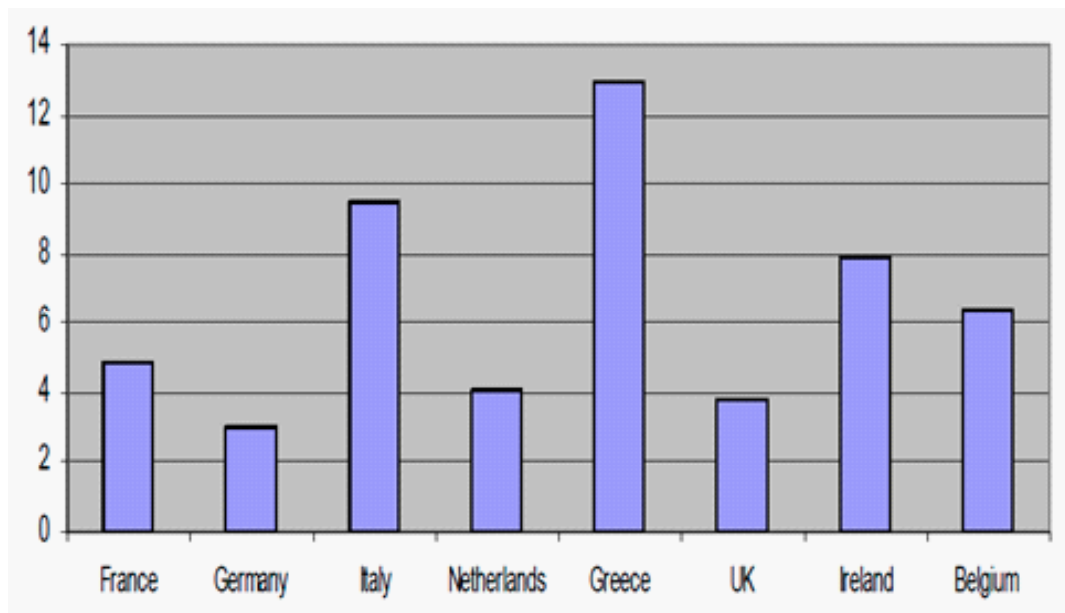
Ivan Van de Cloot
Hoofdeconoom
Itinera Institute

De Opelsaga in ons land is het meest in het oog springende voorbeeld van de economische crisis die almaar meer druk zet op het voortbestaan van industriële bedrijven. Nadat de overheid eerder de banken te hulp moest snellen, wordt er nu ook door andere bedrijven in nood beroep op haar gedaan. Het extreme geval is de 50 miljard dollar die de Obama-administratie in General Motors stopte. Industrieel beleid is sowieso steeds controversieel maar als politici er enkel in crisistijd aandacht voor hebben dan lopen we het risico dat er erg veel improvisatie bij komt kijken. Wat we nodig hebben is een kader waarbij de voorwaarden waaronder overheidssteun kan, zo duidelijk mogelijk afgelijnd worden. Industrieel beleid ('zacht' industrieel beleid) is in essentie een palet acties waarbij de overheid een belangrijke rol speelt en die erop mikken bij te dragen aan de vernieuwing van bepaalde sectoren waaraan een groot toekomstig potentieel wordt toegedicht. Industrieel beleid in enge zin ('hard industrieel beleid) probeert via een verstoring van de markt een bepaalde sector te bevoordelen. Het gaat dan om invoerrechten, belastingvoordelen voor specifieke buitenlandse investeerders. Vooraleer de interne Europese markt en de Wereldhandelsorganisatie tot stand kwamen, was industrieel beleid de noemer waaronder ook inbreuken op de vrijhandel werden getolereerd. Vandaag lijkt voor ons land enkel nog de zachtere vormen van industrieel beleid wenselijk en mogelijk.

1. Voorgeschiedenis industrieel beleid

Industrieel beleid heeft ondertussen al een lange voorgeschiedenis. In het interbellum was er een interventiegolf waarbij het extreme nationalisme aanzette tot nationalisering met als extreem voorbeeld de bekende holding IRI waarmee Mussolini talloze failliete mastodonten een nieuw leven gaf. De piek in de overtuiging dat industrieel beleid effectief kon zijn, vond plaats tussen de jaren veertig en zeventig. Dit hing uiteraard samen met de promotie van de eigen defensie-industrie tijdens de Koude Oorlog. Frequent werden bedrijven van de ondergang gered omdat ze zogenaamd van nationaal belang waren. Overheden hielden nog lang belangrijke aandelen in de nationale automobiefabrikanten in Oostenrijk, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië, Nederland en Duitsland.

Grafiek 1: Subsidiëring van de verwerkende nijverheid in de jaren tachtig (% toegevoegde waarde)



Bron: Eurostat

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

Industrieën in handen van de overheid produceerden in landen als Portugal en Griekenland tot 20% van het nationaal product terwijl Italië en Frankrijk daar niet veel voor moesten onderdoen.

De budgettaire beperkingen en de regels van de Europese interne markt leidden vanaf de jaren tachtig tot een tegenbeweging die de vroegere nationalisering van sleutelindustrieën in vraag stelde zodat het terrein vruchtbaar werd voor privatiseringen allerhande. Vooral Groot-Brittannië ging hierin erg ver met erg vroege privatiseringen van de spoorwegen, telefoonbedrijven en energiebedrijven. Frankrijk bleef lang geloven in haar zogenaamde "Grands projects" die handenvol geld kostten en heel veel inefficiënte voorbeelden opleverde zoals ondermeer Concorde, Baudin (glasindustrie), Freycinet (mijnindustrie), AGR(nucleaire industrie). In Italië zijn roemruchte voorbeelden Mattei (gasindustrie) en Singaglia (staalindustrie) waar de besteding van openbare gelden niet steeds probleemloos verliepen. Ook corruptie en favoritisme van belangengroepen waren van de partij. Eén ander zorgde ervoor dat in de jaren negentig de staatsteun aan de industrie halveerde tegenover de jaren tachtig (tabel 1).

Tabel 1: Subsidiëring van de verwerkende nijverheid tot de jaren negentig (% toegevoegde waarde, per persoon)

	1981-86		1986-88		1990-92		1992-94		1994-6		1996-8	
	% mf added value	€ per person employed in mf	% mf added value	€ per person employed in mf	% mf added value	€ per person employed in mf	% mf added value	€ per person employed in mf	% mf added value	€ per person employed in mf	% mf added value	€ per person employed in mf
France	4.9	1,886	3.7	1,456	2.7	1,114	2.4	1,174	1.7	895	2.0	1,131
Germany* Old Länder Nex länder	3.0	1,055	2.7	1,135	3.5	921 5,415	4.4	527 10,816	3.8	451 8,783	2.6	435 6,021
Ireland	7.9	2,738	6.1	2,504	2.7	1,271	1.7	818	1.3	909	1.9	1,458
Italy	9.5	4,360	6.7	3,136	8.9	2,397	6.4	2,205	5.5	2,419	4.4	1,955
Sweden	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
UK	3.8	1,115	2.7	806	1.4	439	0.9	345	0.6	317	0.7	334
EU12/15**	4.8	1,761	4.0	1,515	3.8	1,296	3.5	1,339	2.8	1,292	2.3	1,113

*up to 1990, West Germany only; after 1990 including the new Länder

**EU 12 up to 1992-4; EU 15 from 1994-6

Source: table 2.22 - synthesis study (Sharp, 2000), itself derived from European Commission: second, fifth, sixth & eight surveys of State Aids in the European Community; CEC 1990, 1997, 1998, 2000

Met de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap kwamen overigens ook projecten tot stand waar internationale coördinatie bij te pas kwam. Vaak ging het om erg dure high-techprojecten zoals Airbus, Tornado en Jaguar.

2. Industrieel beleid is onderwerp van controverse

Recent verspreidde Michael Boskin, ex-adviseur van president Bush senior, de waarschuwing dat nu regeringen opnieuw op het voorplan komen om de economie te ondersteunen, ze ook in de verleiding komen om industrieel beleid te overwegen. De slagzin die dan steeds gebruikt wordt is dat de overheid niet goed is het kiezen van de winnaars van de toekomst. Uiteraard zit er in die uitspraak, zoals in elk cliché, een kern van waarheid.

Wat zeker juist is, is dat elk economisch project slecht kan aflopen. Er zijn geen avonturen met garantie op succes. Er zijn sterke argumenten dat een door overheid gestuurde groei op lange termijn minder goed werkt als er een alternatief van een goed werkende markt van ondernemerskapitalisme denkbaar is voor de betrokken sector. Het ligt inderdaad voor de hand dat in een hiërarchisch systeem veel goede projecten geen kans zullen krijgen

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

terwijl in een erg decentraal systeem erg veel projecten een kans krijgen, waarvan er ook een deel zal mislukken. Het hiërarchisch beslissingssysteem lijkt geschikt voor beslissingen waarbij een slecht project fataal kan zijn voor het breder belang terwijl de geschiedenis heeft aangetoond dat innovatie meer kans krijgt in een decentraal systeem omdat zonder experimenteren geen vooruitgang mogelijk is. (1)

Economen hebben altijd een ambigue houding gehad ten aanzien van het ondersteunen van specifieke sectoren. Vaak hangt het van de ideologische vooringenomenheid af of men tot de conclusie komt dat industrieel beleid dan wel negatief of positief geëvalueerd wordt. Conservatieve denkers slagen er vaak in om enkel voorbeelden te vinden waarbij de overheidsinterventie faliekant afliep. In de jaren 1970-80 waren er uiteraard vormen van staatsinterventie die we ons vandaag nauwelijks nog kunnen voorstellen zoals de uitbating van luxehotels, verzekeringsmaatschappijen tot gewone retail winkels in sommige landen. Een plaag die tot op vandaag voorkomt, betreft overheidsbedrijven wiens financiële tekorten zonder corrigerende maatregelen zich gewoon vertaalden naar begrotingstekorten van de overheid en grote prestigeprojecten. Terwijl we terecht rekening houden met het bestaan van marktfalingen, heeft de ervaring ons geleerd dat ook overheidsfalingen evengoed mogelijk zijn (2). Een bekend fenomeen is wat politieke wetenschappers de 'ijzeren driehoek' noemen en erg goed gedocumenteerd werd voor de Amerikaanse politiek. Leden van de overheidsadministratie en allerlei adviseurs hebben er typisch belang bij de reikwijdte van hun bevoegdheid te vergroten, wat meestal gebeurt via activiteiten die erg zichtbaar zijn voor de kiezers. Politici steunen vooral maatregelen die hun kiespubliek aanbelangt. Als blijkt dat het beleid faalt, bestaat het natuurlijke antwoord erin nog meer middelen te vragen (3).

Voluntaristen halen typisch uit met de mirakelverhalen van de overheidsgeleide transformatie van de economie in Zuid-Korea en Taiwan (TV, chips, telefonie) of de ontwikkeling van het internet (of de telegraaf eerder) (4,5). Na twintig jaar onderzoek over de economische ontwikkeling van landen als Japan en andere, komen zelfs de grootste sceptici tot de conclusie dat industrieel beleid er een positieve bijdrage heeft geleverd, maar daarom nog geen overweldigende impact had (6). Een succesverhaal van industrieel beleid dat onmogelijk genegeerd kan worden is de strategische samenwerking tussen de Indische overheid en de software sector in het land. In 1977 stelde India aan IBM een partnerschap voor waarbij Indische ondernemers een aandeel van 60% kregen. IBM weigerde en vertrok zes maanden later volledig uit India. Dit bleek echter achteraf gezien een wonderverhaal in te luiden voor de Indische software industrie. Omdat ze niet meer gebonden waren aan IBM, legde men zich in India van dan af volledig toe op zogenaamde open platforms voor programmering (Unix). Toen de Verenigde Staten in de jaren 1980 besliste om over te stappen van mainframe systemen naar Unixgebaseerde "clientserver" systemen waren het vooral de Indische programmeurs die in dit gat in de markt konden springen. De Indische programmeurs bleken een comparatief voordeel te hebben onder meer omdat de Indische regering eerder heel het computersysteem naar Unix had overgezet en in de jaren 1970 instond voor de helft van de aankoop van computers. Dit verhaal is erg gelijklopend met het industrieel beleid van de Japanse overheid inzake supercomputers maar daar heeft Japan het uiteindelijk niet gehaald (7).

Een recent voorbeeld waarvoor onderzoekers concludeerden dat industrieel beleid batig was voor het algemeen welzijn betreft de productie van elektriciteit via windturbines in Denemarken(8). Dit is een interessant voorbeeld omdat het geen geval is van 'hard' industrieel beleid waarbij internationale handel werd verstoord door bijvoorbeeld de introductie van een invoerrecht.

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

De Deense regering verplichtte de Deense elektriciteitsproducenten om “groene elektriciteit” af te nemen van windmolenparken aan een opgelegde prijs. Voor de consument betekende het bovendien geen werkelijke prijsverhoging omdat op grijze elektriciteit al vroeger een CO₂ belasting werd geheven (die verantwoord door de ecologische effecten). Door de vroege implementatie van dit beleid konden er belangrijke leereffecten gegenereerd worden waardoor vandaag Denemarken de helft van de wereldmarkt in windmolens voorziet.

Industrieel beleid heeft dus in het verleden vele mislukkingen maar ook successen gekend, zoals verwacht kan worden, wanneer ingezet wordt op innovatie en modernisering. Het wordt dus tijd dat om de zuiver ideologische stellingen te overstijgen. De echte uitdaging is net de objectieve factoren te achterhalen die bepalen of specifiek industrieel beleid leidt tot een succesverhaal of een geldsverslindend prestigeproject. Typisch voorbeeld is de luchtvaartindustrie waar sceptici industrieel beleid verklaren door op te merken dat politici van glimmend speelgoed houden terwijl anderen toch rechtvaardigingen vinden voor een rol voor de overheid in de theorie van publieke goederen.

In elk geval is het zo dat industrieel beleid een instrument is dat inwerkt op de aanbodzijde. Dit kan gaan van openbaar bezit (nationalisering) tot prijscontroles of het zetten van standaarden. Zo heeft de Europese Commissie een belangrijke rol gespeeld in het minder milieubelastend maken van de auto-industrie door steeds strengere normen op te leggen naar emissies van autogassen toe. Dit is een typisch voorbeeld waar de overheidsinterventie verdedigd wordt omdat de markt incompleet is omdat er geen markt bestaat voor vervuiling. Een alternatief voor emissienormen zou bijvoorbeeld een CO₂ belasting kunnen zijn.

Eén van de meest controversiële vormen van industrieel beleid is overheidsinterventie die erop gericht is zogenaamde nationale kampioenen te ontwikkelen. Met name de Franse staat is handig in het benutten van de vrije markt in andere landen terwijl de eigen markt vaak erg goed afgeschermd wordt (cf. energiemarkt). Grafiek 2 toont de 66 zogenaamde “competiviteitsclusters” die de Franse overheid heeft gedefinieerd waar projecten in diverse domeinen als biotechnologie, biobrandstoffen, milieu, luchtvaart, nanotechnologie gestroomlijnd en ondersteund worden door de overheid. Uiteindelijk doen de programma’s Vlaanderen (VIA) en Wallonië (Marshall2) eigenlijk hetzelfde, maar misschien met minder daadkracht en middelen. Aangezien we nu in een tijdperk beland zijn waar nationale industrieën bij vele staten weer een voetje voor hebben, is het afwachten hoe de Europese Commissie als behoeder van de Europese vrije markt hierop zal reageren. De Europese regels blijken voldoende flexibel te zijn om bijvoorbeeld de Franse initiatieven van overheidsinterventie toe te laten als ze onder de noemer vallen van “internationale promotie”, opleiding en vorming en zaakkapitaal.

Om de diversiteit van de materie te erkennen, doet men er goed aan om in het achterhoofd te houden dat zowel het steunbeleid van de Waalse staalindustrie als het flankerend innovatiebeleid dat tot het wonderverhaal van het Finse Nokia leidde onder de noemer van industrieel beleid vallen. Louter opwerpen dat vandaag de autosector voor ons land een “sleutelindustrie” is, negeert misschien dat dit exact ook is wat men destijds zei over de staalindustrie. Een kernvraag is steeds tot hoever de overheidssteun kan gaan. Aangezien de middelen waar de overheid over beschikt niet gelimiteerd worden door commercieel succes riskeren bepaalde innovatiepistes te lang bewandeld te worden zodat achteraf vastgesteld kan worden dat er geen economisch draagvlak gevonden kan worden. (9)

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

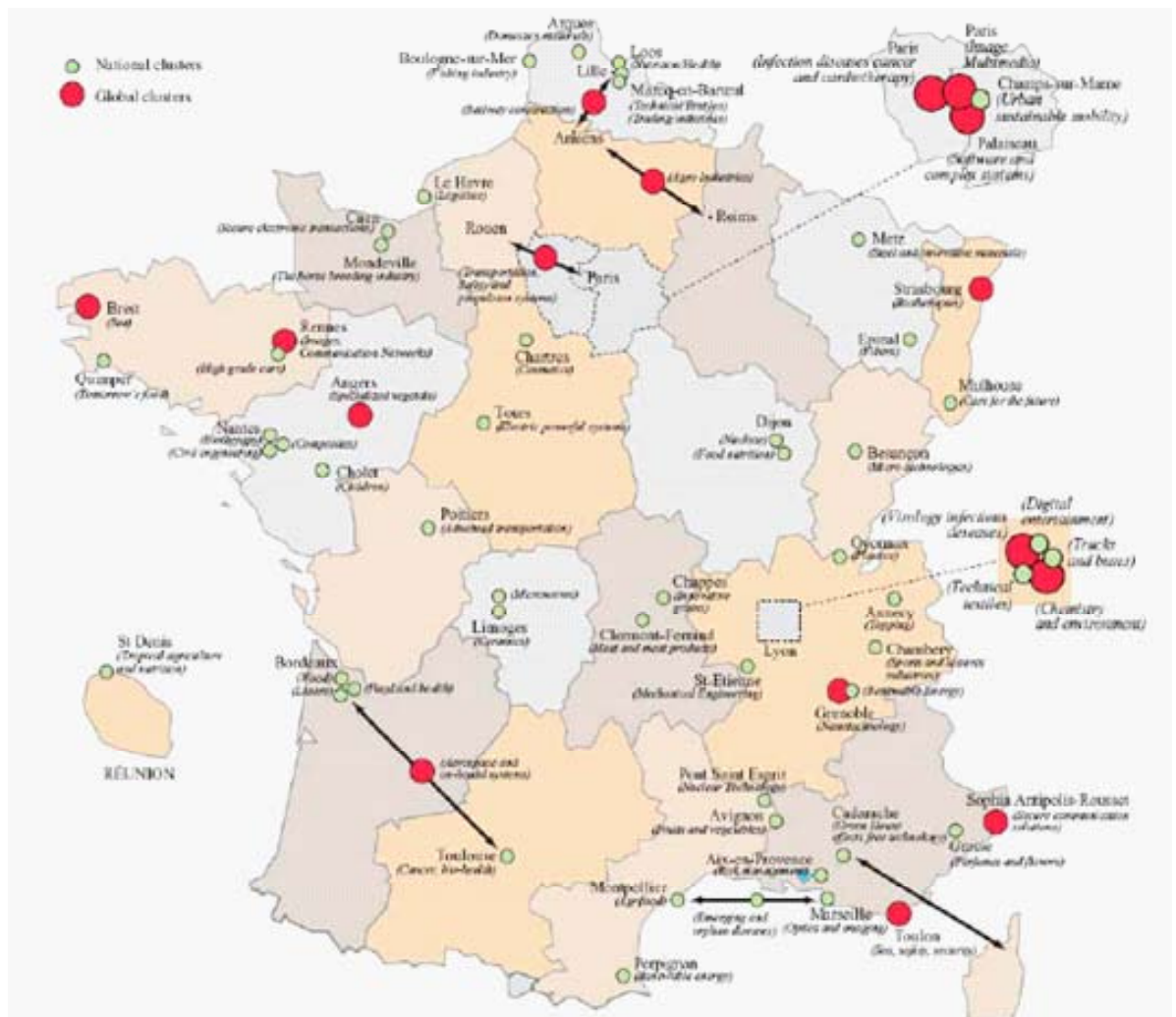
Omdat industrieel beleid zoveel jaren geen intellectuele voedingsbodem meer vond, komen we nu in de situatie dat vooral erg defensief industrieel beleid het licht ziet. De overheid meet zich dan een rol toe om miljarden te pompen in het openhouden van bepaalde sites waarbij vooral werkgelegenheid doorweegt als criterium. Nochtans kan dit soort initiatieven enkel duurzame resultaten opleveren indien er ook werkelijke toegevoegde waarde gecreëerd wordt waarvoor een rendabele afzetmarkt gevonden kan worden.

Indien een autofabriek enkel wat extra jaren kan worden opgehouden door overheidssubsidies, maar er geen fundamenteel antwoord volgt op de overcapaciteit en onaangepaste modellen van de band blijven rollen dan is het enkel uitstel van executie waarvan we sprekende voorbeelden gezien hebben in Wallonië en Oost-Duitsland. Mulhouse in de Franse Vogezen is daarentegen een voorbeeld van industrieel beleid waarbij in het kader van de nationaal ondersteunde innovatieclusters elektrische wagens ontwikkeld worden. Het is evident dat zelfs indien aan begeleidende voorwaarden voldaan wordt, succes niet gegarandeerd kan worden en dat er dus steeds voorbeelden gevonden zullen worden voor sceptici om industrieel beleid in vraag te stellen. Merken we gewoon al op dat tot op vandaag het Europees project dat de naam Airbus draagt niet als een ongemengd succesverhaal wordt gezien. Studies tonen aan dat enkel vanuit Europees oogpunt er werkelijke welvaartscreatie gepaard gaat met dit project, dus niet vanuit mondiaal welvaartsstandpunt (10).

Dit illustreert dat het dus essentieel is bij evaluatie goed na te denken over het standpunt: hebben we het over staatsgedreven industriële ontwikkeling (nationaal/regionaal) of nemen we een mondiaal standpunt in dit tijdperk van de globalisering. Er werden in het geval van Airbus gigantische overheidsmiddelen gekanaliseerd om feitelijke bepaalde technologie louter te dupliceren die bij Boeing reeds eerder op punt stond. De ruimtevaartindustrie bleek in elk geval ook lang vooral een vehikel voor strategische en geopolitieke belangen. Industrieel beleid gaat dan ook over meer dan over het louter bevorderen van groei, maar ook over strategische nationale/regionale belangen die politiek/democratisch gekozen worden. De groene economie heeft ook te maken met het bevorderen van strategische onafhankelijkheid van de olielanden.

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

Grafiek 2: Zestien nationale en vijftig meer gespecialiseerde "competiviteitsclusters"



Bron: Ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, DGE

3. Industrieel beleid heeft een toekomst

Dat industrieel beleid aan gewicht zal winnen is onvermijdelijk. Als een belangrijk land hier het voortouw inneemt dan kunnen andere staten niet anders dan volgen. China heeft bij de transformatie van een autarkische economie naar markteconomie een heel belangrijke rol toebedeeld aan industrieel beleid. Het land heeft immers als officiële doelstelling de technologiekloof tussen haar en buitenlandse concurrenten zo snel mogelijk te dichten. De eigenheid van China bestaat erin dat ze door de loutere omvang van haar productiepotentieel en de vastberadenheid van haar leiders meer hefbomen in handen heeft om de industriële structuur van de wereldproductie te beïnvloeden. Het land heeft een enorme capaciteit om buitenlandse technologieën te absorberen maar ook steeds meer en meer zelf te ontwikkelen. China schrikt er niet van terug om instrumenten te hanteren gaande van exportsubsidies over massale trainingsprogramma's tot preferentiële leningen. Het slaagt er meer en meer in productstandaarden te zetten voor elektronische producten allerhande (video, digitale televisie, celtelefonie).(11)

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

Europa kent vele bedrijfssectoren die louter vervangingsmarkten bedienen waar dus geen grote groei meer te verwachten valt. Bovendien zitten we in een aflopend verhaal waar tot nu toe onze hoge kostenstructuur gecompenseerd werd door onze hoge productiviteit. Dit is immers niet langer vol te houden als het impliceert dat een heel segment van de beroepsbevolking niet participeert aan de arbeidsmarkt wegens een ongunstige verhouding tussen productiviteit en arbeidskost. Op deze manier kan ons sociaal model immers niet blijvend gefinancierd worden.

De enige uitweg die we hebben is de kaart te trekken van een innovatieve kenniseconomie. Het is echter een karakteristiek van de kenniseconomie dat ze erg moeilijk tot ontwikkeling komt door louter private initiatieven. Vooral de rol van fundamenteel onderzoek kan moeilijk onderschat worden waarbij de koppeling van de kennisontwikkeling aan de universiteit naar de commerciële toepassing in bedrijfssectoren een grote uitdaging vormt (12).

Dit wordt misschien duidelijk als we in herinnering brengen dat president Bush miljarden in het ontwikkelen van de brandstofcel pompte vooraleer er ook maar een euro aan rendabele activiteit uit voortvloeide. Al jaren is in het kader van de Lissabonstrategie het opdrijven van de investeringen in onderzoek en ontwikkeling een belangrijk objectief, maar grafiek 3 toont dat de doelstelling van 3% van het bruto binnenlands product nog steeds niet in handbereik ligt. Merk op dat deze doelstelling bereikt kan worden als de overheid zelf meer investeert én het beleid erin slaagt (investeringsvermogen van) private innovatie te verbeteren. voorwaarden. Dit gebeurt best via een reservefaciliteit waar Griekenland indien nodig uit kan putten. Met andere woorden doet men er goed aan zich bij een dergelijk actieplan duidelijk te inspireren op de conditionaliteit die het International Muntfonds inbouwt bij haar interventies.

Tabel 2: Totale binnenlandse O&O-uitgaven (% bbp)

	Totaal	Privé	Overheid
Duitsland	2,51	1,67	0,84
Nederland	1,7	0,9	0,8
Frankrijk	2,08	1,09	0,99
EU-15	1,93	1,03	0,9
België	1,87	1,1	0,77

Bron: Centrale Raad voor het Bedrijfsleven 2009

Thomas Jefferson beschreef reeds in 1813 de kracht van ideeën als volgt: "He who receives an idea from me, receives instruction himself without lessening mine; as he who lights his taper at mine, receives light without darkening me." De reeds geciteerde criticus van industrieel beleid Michael Boskin herhaalde regelmatig dat hij er niet om gaf of de economie nu aardappelen (potato chips) of computer chips produceert om aan te tonen hoe erg hij zich verzette tegen industrieel beleid. Toch is er economisch gezien een belangrijk verschil, met name de oversijpeleffecten van computerelectronica op de rest van de economie. Bovendien kunnen in een kenniseconomie producenten van dominante technologieën belangrijke anticompetitieve drempels opwerpen.

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

De uitdaging waar we vandaag voor staan is ook in geen enkele wijze te vergelijken met eenduidige beslissingen als deze van de Franse overheid om in 1934 de autobouwer Citroën van het faillissement te redden. Het inzicht dat een land enkel haar welvaart kan behouden en versterken als het over sterke comparatieve voordelen beschikt, is actueler dan ooit. Zeker na het catastrofische van de economische crisis is het in veel landen geen taboe meer om ook aan de overheid verantwoordelijkheid toe te wijzen in het ondersteunen en ontwikkelen van die comparatieve voordelen. De vraag is of dit soort ingrijpen geen spanningsveld creëert met de vrijhandelprijncipes van de globalisering (denk maar aan General Motors en de Opel saga) en tot een soort wapenwedloop leidt waarbij staten tegen elkaar opbieden in een race naar meer marktaandeel (cf. groene economie). Uiteraard hangt veel af van de vorm die de overheidssteun aanneemt. Als men vertrekt van het creëren van instituties van financiële stabiliteit en ontwikkelen van menselijk kapitaal, dan is dit iets heel anders dan dat door overheidsgeld werkelijk een nieuwe sector uit de grond wordt gestampt. (13)

Dani Rodrik, professor aan Harvard, stelt reeds langer met overtuiging dat landen die in staan zijn om grote industriële sectoren te handhaven ook landen zijn die aanhoudend sterke economische groei vertonen. Gelukkig genoeg voor ons, toont deze onderzoeker ook aan dat de beschikbare productiefactoren bij aanvang niet doorwegen in de kansen op succes. Minder gunstig voor ons land is de vaststelling dat wat vooral telt de mate is waarin een land gesofisticeerde goederen kan exporteren. Zoals bekend produceert ons land tot nu vooral halffabrikaten en dus moeten we vooral investeren in het hoger opklimmen in de toegevoegde waardenladder. (14)

Cruciaal om industriële ontwikkeling een kans op slagen te geven is enerzijds te erkennen dat de overheid inderdaad geen geprivilegieerde kennis heeft over de technologie van de toekomst, maar dat de private sector dit evenmin heeft. Landen die erin slagen om strategische samenwerking mogelijk te maken tussen de industrie en de overheid kunnen wel degelijk een comparatief voordeel opbouwen. Een voorbeeld zou bijvoorbeeld het ontwikkelen van een markt voor biobrandstoffen kunnen zijn. Zonder steun vanuit de overheid zou deze markt nooit van de grond kunnen komen. Immers zelfs als zou biobrandstoffen competitief kunnen zijn, benzinstations zullen het niet aanbieden zolang er onvoldoende vraag is. Er zal nauwelijks vraag zijn, als verbruikers niet geloven dat er voldoende aanbod zal zijn. De overheid kan door regulering of financiële prikkels dit soort coördinatieproblemen oplossen. (Merk op dat het dan wel erg essentieel is om aan te tonen dat biobrandstoffen een grote sociale baat creëren waarover tot op vandaag nog veel controverse bestaat.) Voor heel wat nieuwe technologieën moeten zowel boven in de productieketen als dicht bij de klant voldoende investeringen plaatsvinden. De noodzaak van een coördinatiemechanisme in industrieel beleid kan misschien aanschouwelijk gemaakt worden aan de hand van een analogie. Iedereen kent wel de frustratie van een jonge afgestudeerde die overal te horen krijgt dat enkel kandidaten met ervaring gezocht worden: hoe is het dan mogelijk om ervaring op te doen?

Deze nieuwe lichte van industrieel beleid berust vaak erg op de inzichten vanuit de geografische economie die het belang heeft aangetoond van zogenaamde agglomeratie-effecten. Door clustervorming kunnen werkelijke broeihaarden van innovatie ontstaan. De Verenigde Staten heeft belangrijke industriële niches in North-Carolina, de Route 128 corridor en uiteraard Silicon Valley tot ontwikkeling gebracht. Het bestaan van gunstige spillovers tussen bedrijven kan dan ook verrechtvaardigen dat de overheid clustervorming van bedrijven faciliteert.

4. De Washington Consensus en daarna

In 1990 schreef John Williamson een bekend document dat beschouwd wordt als de doctrine van de zogenaamde Washington Consensus. Het werd in de jaren 1990 de mantra die samengevat kon worden als “stabiliseren, privatiseren en liberaliseren” die een hele generatie van technocraten inspireerde. Het kan als de antipode beschouwd worden van het toepassen van een erg activistisch industrieel beleid. De conclusie vandaag die zelfs door Williamson zelf gedeeld wordt, is dat beleid gebaseerd op de Washington Consensus niet zo succesvol is gebleken als men had gehoopt (15). Die ervaringen slaan niet alleen op teleurstellende resultaten in Latijns Amerika maar ook het succes van China en India, landen die zich allesbehalve nauw aan de Washington Consensus hielden (16). De vraag is uiteraard wat in de plaats zal komen. In elk geval is duidelijk dat er meer ruimte gelaten moet worden voor beleidsdiversiteit, selectieve en stapsgewijze hervormingen en experimentering. In landen die staatskapitalisme hanteren zoals China worden zelfs onconventionele praktijken als handelsbescherming en industrietakken in overheidshanden niet geschuwd.

Uiteraard stelt het mensen teleur die op eenvoudige handleidingen hopen, maar onderzoek heeft aangetoond dat er geen magische formules bestaan zoals het befaamde rapport van Collier en Dollar uit 2001 nog staande hield (17). Veel heeft te maken met het feit dat veel klassieke aanbevelingen die ook door de Europese Commissie worden gemaakt louter focussen op efficiëntieverbeteringen. Zo wordt er typisch aangetoond dat deregulering een aantal monopolieverliezen neutraliseert. Wat ervaring heeft aangetoond is dat deze efficiëntieanalyses daarom niet verkeerd zijn, maar onvoldoende oog hebben voor de baten die samenhangen met groei. Het probleem is dat de zoektocht naar de factoren die hogere groei (dynamische efficiëntie) bevorderen veel moeilijker is dan de standaard-statische analyse van middelenallocatie. Een voorbeeld is bijvoorbeeld dat er heel veel aandacht gaat naar de verspillingen in de gezondheidszorg die soms op verschillende procenten worden geraamd. Als de gezondheidsuitgaven echter verdubbelen elke tien jaar dan is een efficiëntieverbetering van enkele procenten niet de enige uitdaging (18).

Wat ook gesteld kan worden, is dat bij het toepassen van de Washington Consensus in de aanbevelingen van bijvoorbeeld het IMF er in het verleden te veel werd voorbijgegaan aan het feit dat bepaalde aanbevelingen (zoals arbeidsmarktflexibiliteit) niet op een unieke wijze gerealiseerd kunnen worden. Afhankelijk van het land zijn andere praktische vertalingen mogelijk. Simplistische verhalen zijn in elk geval te mijden zoals bijvoorbeeld de stelling die meer en meer opgaat dat het Chinese dirigisme het Westerse beleid zou moeten inspireren. Net zo min is het echter gepast dat we automatisch elke vorm van Chinees beleid als verkeerd zouden bestempelen. Zo is er in China de praktijk dat lokale overheden projecten in eigendom hebben waarvan wij met een Westerse bril zouden oordelen dat dit aan de markt dient overgelaten te worden. In de Chinese context waarbij het naleven van eigendomsrechten niet altijd evident is, kan deze praktijk echter de grootste garantie geven op succes. Totdat een effectief juridisch systeem tot stand komt, is dit daarom geen verkeerd beleid. Westerse raadgevers hebben te vaak de neiging gehad zogenaamd first best beleid op te leggen wat in de praktijk neer kan komen op de richtlijn dat een onderontwikkeld land niets anders hoeft te doen dan zich te ontwikkelen: niet echt behulpzaam! (19)

Tabel 3: Twee varianten van de Washington consensus

Washington Consensus	Uitbreiding Washington Consensus
Budgettaire discipline	Corporate governance
Heroriëntering van publieke uitgaven	Anti-corruptie
Belastinghervorming	Flexibele arbeidsmarkten
Financiële liberalisering	WHO overeenkomsten
Competitieve wisselkoersen	Financiële standaarden
Handelsliberalisering	Kapitaalmarktliberalisering
Openheid naar Buitenlandse investeringen	Wisselkoersregimes
Privatisering	Onafhankelijke centrale bank
Deregulering	Sociale vangnetten
Eigendomsrechten	Gerichte armoedereductie

Alle respect voor de verwezenlijkingen van China, maar het zou dom zijn om te veel onze mosterd uit dit model te willen halen. Onderzoek heeft duidelijk aangetoond dat het groei-model er vooral berust op het inschakelen van de massa in tot voor kort ongebruikte middelen, een optie die voor Europese landen veel minder potentieel heeft. Men kan een model dat berust op factoraccumulatie niet overplaatsen naar ontwikkelde economieën die hun welvaart vooral moeten halen uit totale factorproductiviteit. Uiteraard neemt dit niet weg dat zaken zoals krachtadig bestuur en het belang van samenwerken ons kan inspireren. (20)

5. De tien geboden van modern industrieel beleid

Als we nu tot een summier check-list willen komen die nuttig kan zijn voor het beoordelen van industrieel beleid, kunnen we veel leren uit vroegere mislukkingen als uit successen. Een cruciale voorwaarde om te vermijden dat industrieel beleid leidt tot verkwanseling van publieke middelen kan er ten eerste in bestaan om enkel nieuwe technologieën te steunen (sunrise- in plaats van sunset-industrieën) (I). Het is moeilijk in te beelden wat succesvol industrieel beleid kan betekenen in een structureel krimpde sector. We moeten immers duidelijk een onderscheid maken tussen industrieel beleid en begeleidende maatregelen zoals outplacement en sociale bijstand bij herstructureringen.

Ten tweede moeten steeds duidelijke doelstellingen opgesteld worden waarbij elke steun vervalt indien deze niet tijdig bereikt worden. Transparantie (zeker in tijden van internet) is hiertoe een levensnoodzakelijke voorwaarde zonet kan met onvoldoende zekerheid vastgesteld worden dat de evaluatie correct gebeurt. Cruciaal is uiteraard te beseffen dat succes niet gegarandeerd is en dat het er dus op aan komt om als een project verkeerd afloopt, de kost ervan te minimaliseren. Het komt er dus op aan de winnaars te belonen en de verliezers niet te straffen (maar wel los te laten) (21) (II).

De ervaring van de voorbije twintig jaar duidt er duidelijk op dat de achillespees van industrieel beleid vooral de politieke capaciteit betreft om indien de evaluatie negatief uitvalt, ook effectief tijdig de stekker uit te trekken. Een krachtadig beleid is niet diametraal tegengesteld aan democratische controle. Van meet af aan moet er grondig nagedacht worden over het opzetten van een juiste balans tussen de politiek en de administrators van een bepaald programma. (III)

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

Ten vierde gaat het werkelijk om het stimuleren van bepaalde toekomstgerichte activiteiten en niet van het bevorderen van hele sectoren. Dit om te vermijden dat bij onvoldoende afbakening het programma zonder controle uitdeint.(IV)

Ten vijfde kan overheidssteun enkel verantwoord worden als duidelijke externaliteiten gegenereerd worden met een speciale plaats voor proeftuinprojecten die een groot demonstratie-effect genereren. Het is ook niet realistisch dat de overheid in staat is om de precieze coördinatieproblemen te identificeren. Cruciaal is de ondernemingen zelf te consulteren.(V)

Essentieel bij dit alles is dus een regelmatige evaluatie van de kosten en baten van de overheidsacties waarbij de calculus zich niet mag verengen tot een bepaalde sector want het is net de bedoeling dat er baten gegenereerd worden voor de hele maatschappij (pecuniair of andere). Dergelijke evaluatie is allesbehalve een triviale opdracht aangezien het vaak zo is dat de impact van het beleid erg geconcentreerd zit bij een aantal begunstigden terwijl de overige baten en kosten voor de rest van de economie veel disparater zijn.

Ten zesde moet steeds erg opgepast worden dat er geen concurrentievervalsende effecten worden gecreëerd door een geprivilegieerde relatie tussen bepaalde bedrijven en de overheid. Het komt er immers op aan de baten van selectie door concurrentie volledig te blijven benutten.(VI)

Verdere randvoorwaarden

Bij industrieel beleid kan het dus niet gaan over “het uitkiezen van de winnaars” maar het identificeren van projecten die belangrijke externaliteiten creëren voor de economie (denk aan het ontstaan van het internet). In dergelijke projecten zal een private investeerder immers het risico dragen op faling terwijl de baten snel gedeeld moeten worden wat dus leidt tot onderinvesteringen in projecten met grote externe baten. Voor fundamenteel onderzoek zal de verantwoordelijkheid dan misschien uitsluitend bij overheidsinvesteringen liggen terwijl meer toegepast onderzoek alles te winnen heeft bij samenwerkingsvormen tussen de overheid en de private sector. Dit houdt ook impliciet in dat het erg voluntaristisch lijkt om een volledige nieuwe activiteit uit de grond te stampen. Als we met beide voeten op de grond willen blijven, dienen we na te gaan of ons land al een voldoende vruchtbare bodem kent voor verdere ontwikkeling. Concreet lijkt het evident om vooral te mikken op activiteiten waarvoor er reeds een basis aan kennis en privaat R&D-traditie bestaat. Dit is bijvoorbeeld wellicht niet het geval voor de productie van de “groene auto”, maar misschien wel in het domein van bepaalde onderdelen ervan.(VII)

Samenwerking tussen overheid en private sector moet echter vanuit een wederzijds respect voor de eigenheid van elk.(VIII) Het is de taak van de overheid om te zorgen dat het algemeen belang bevorderd wordt. We begeven ons echter op een hellend vlak indien de private partner te veel belemmerd wordt in zijn autonomie betreffende zijn commercieel beleid (denk aan beslissingen over personeelsaantal e.d.). Elke partner moet zijn rol spelen en niet in de plaats van de ander willen treden. Het komt er dus op aan het juiste evenwicht in deze complementaire samenwerking te vinden. Er mag ook niet vergeten worden dat de relevante keuze meer is dan tussen ‘goed’ en ‘slecht industrieel beleid’: er is ook steeds het alternatief van ‘geen industrieel beleid’ wat niet per definitie gelijk is aan één van de voorgaande. Industrieel beleid is immers maar één van de mogelijke rollen van de overheid, waarbij maatregelen die de aantrekkelijkheid van het algemene ondernemersklimaat

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

ondersteunen steeds centraal dienen te staan. Het is immers duidelijk dat de belangrijkste motor van economische groei ook in de toekomst vooral van marktgedreven creativiteit zal komen. Het Chinese economische systeem toont resultaten omdat het vertrekt van een startpositie die niet te vergelijken is met onze mature economie waar economisch vooruitgang vooral het gevolg zal zijn van een proces van zoeken, experimenteren en vaak falen in plaats van dirigeren. (IX)

Inzake innovatie is het steeds gepast om erg bescheiden te zijn: het gaat over fundamentele onzekerheid waarbij zowel privé maar zeker ook de overheid vaak vooral in het duister tasten.

Ten slotte rijst de cruciale vraag in hoeverre industrieel beleid dat op het vlak van de natiestaat ontwikkeld wordt in haar evaluatie ook rekening zou houden met de grensoverschrijdende baten en kosten. Uiteraard impliceert dit voor heel wat domeinen dat er coördinatie minstens op Europees vlak gewenst is. Niet alleen omdat ze effectief fysisch de grenzen van een individuele lidstaat kunnen overschrijden, maar ook omdat de noodzakelijke schaalvoordelen vaak niet ontwikkeld kunnen worden binnen de grenzen van (zeker) een klein land. Dat dit alles binnen de regels van de Europese interne markt en de WHO dient te gebeuren is uiteraard een aandachtspunt op zich (X).

Zelfs indien aan al deze voorwaarden voldaan is, is succes uiteraard niet gegarandeerd. Vandaag zijn de verwachtingen omtrent industrieel beleid in vele kringen zo hooggespannen dat ze misschien veel kans op teleurstelling kennen.

Tabel 4: De tien geboden van industrieel beleid

I	Sunrise geen sunset
II	Transparante en tussentijdse evaluatie
III	Zorgvuldig ontwerp van bestuurlijke capaciteit
IV	Specifieke activiteiten, geen hele sectoren
V	Voldoende externaliteiten genereren
VI	Geen scheeffrekking concurrentie
VII	Evenwichtige samenwerking overheid-privé
VIII	Aansluiten op aanwezige know how
IX	Algemeen ondernemersklimaat primeert op industrieel beleid
X	Respecteren van de Europese interne markt en regels WHO naar geest en letter

6. De inhoud van modern industrieel beleid

Aangezien 'hard' industrieel beleid niet aan bovenstaande geboden voldoet, zal er dus met meer creativiteit gezocht moeten worden naar vormen van 'zacht' industrieel beleid. Regulering waarbij hoge kwaliteitsstandaarden worden afgedwongen (bv. ook naar ecologische impact) kan bijvoorbeeld een bepalende invloed spelen. Daarnaast is het voorzien van aansluitende infrastructuur ook cruciaal. Prijzen voor innovatieve projecten en technische assistentie om universitair onderzoek commercieel te activeren kunnen ook een belangrijke rol spelen. Een innovatief idee is bijvoorbeeld om veilingen te organiseren waarbij de overheid mee biedt op waardevolle patenten.

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

Op deze manier zou bijvoorbeeld voor farmaceutische producten de afruil tussen lage prijzen voor medicijnen en voldoende stimulans voor farmaceutisch onderzoek overwonnen kunnen worden. (22)

Recent onderzoek heeft aangetoond de rol van de overheid in het ondersteunen van de transformatie van het technologisch weefsel het meest effectief is wanneer het beleid ingebed is in de instituties, intern consistent is en van een sterk politiek draagvlak geniet ('embeddedness'). (23) Het kan dus helemaal niet gaan om van bovenaf opgelegd beleid. In plaats van het idee van "het uitkiezen van de winnaars" kan het proces van spontaan ontdekken van opportuniteiten gesteund worden als het oor gelegd wordt bij de nood aan coördinatie inzake clustervorming vanuit de markt. In plaats van maatregelen zoals het subsidiëren van de export of het bieden van een speciaal belastingsregime ('hard' industrieel beleid), kan er overlegd worden met sectoren hoe bijvoorbeeld multinationale ondernemingen aan te trekken om bepaalde onderdelen te produceren of kennis en know how te delen.

Als men inderdaad in plaats van de handelsstromen te verstoren, zich vooral richt op het aantrekken van buitenlandse directe investeringen, dan zal men sowieso niet meer vervallen in het (vaak ondoelmatig) proberen te beschermen van de eigen producenten, maar eerder nieuwe activiteiten ontwikkelen. Het gaat dan niet langer om het verstoren van marktprijzen, maar om de coördinatieproblemen die de theoretische onderbouw voor industrieel beleid vormen, direct aan te pakken. (24)

Indien het industrieel beleid van de toekomst 'soft' eerder dan 'hard' zal zijn en misschien vooral zal bestaan in het aantrekken van 'foreign direct investment', dan is het ook duidelijk dat industrieel beleid niet kan gezien worden als een alternatief voor structurele hervormingen waar een land als België zo hard nood aan heeft. De structurele hervormingen (25-28) van de arbeidsmarkt, het performanter maken van het overheidsbestuur, een slim belastingbeleid en energiebeleid, het moderniseren van het gezondheids- en pensioenbeleid zijn allen vanuit dat oogpunt niet alleen wenselijk omdat ze direct de bevolking aanbelangen, maar ook omdat ze ons land opnieuw aantrekkelijk kunnen maken!

Ivan Van de Cloot
Hoofdeconoom Itinera Institute,
een onafhankelijke denktank
voor duurzame economische groei en
sociale bescherming

INDUSTRIEEL BELEID: TERUG VAN (NOOIT HELEMAAL) WEG GEWEEST?

- (1) W. Baumol, R. Litan and C. Schramm, *Good capitalism, bad capitalism and the economics of growth and prosperity*, Yale University Press, 2007.
 - (2) Buchanan, J. (1987), 'The constitution of economic policy', *American economic review*, 77, p. 243-250
 - (3) Fiorina, Morris P., 1977, 'Congress, keystone of the Washington establishment', New Haven: Yale University Press
 - (4) Hobday, M., H. Rush and J. Bessant, *Approaching the innovation frontier in Korea: the transition phase to leadership*, *Research Policy*, Volume 33, Issue 10, December 2004, p. 1433-1457
 - (5) Choung, J. H. Min, M. Park, 'Patterns of knowledge production: The case of information and telecommunication sector in Korea', *Scientometrics*, Volume 58, Number 1, September, 2003
 - (6) Pack, H., 2000, 'Industrial policy: growth elixir or poison?', *World Bank Research Observer*, vol 15, nr 1, p. 47-67
 - (7) Udell, Jon, (1993), 'India's software edge', *Byte*, V. 18, nr 10
 - (8) Hansen, J., C. Jensen and E. S. Madsen, "The establishment of the Danish windmill industry—Was it worthwhile?" *Review of World Economics*, Volume 139, Number 2, June, 2003
 - (9) Besley, T. and P. Seabright (1999), 'The effects and policy implications of state aids to industry: an economic analysis', *Economic Policy*, 28.
 - (10) Greg Linden, 'China Standard Time: A Study in Strategic Industrial Policy', *Business and politics*, vol 6, no 3
 - (11) Damien Neven, Paul Seabright, 'European Industrial Policy: The Airbus Case', *Universit  de Lausanne, Facult  des HEC*
 - (12) Eaton, J., Gutierrez, E. and Kortum, S. (1998), 'European technology policy', *Economic Policy*, 27(October).
 - (13) Romp, W. and J. de Haan (2005), 'Public capital and economic growth: a critical survey', *EIB Papers*, 10(1).
 - (14) Rodrik, Dani, 'Industrial Development: stylized facts and policies, in *Industrial Development for the 21st Century*', United Nations
 - (15) Kuczynski P-P. and J. Williamson (2003), (*After the Washington Consensus: Restarting Growth in Latin America*), Institute for International Economics, Washington, DC
 - (16) Yussuf, (2003), 'Innovative East Asia: The Future of Growth', World Bank, Oxford Univ. Press
 - (17) Collier, Paul and David Dollar, (2001), 'Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals', *World Development*, Vol. 29 (11), pp. 1787-1802
 - (18) *Helaas ontgaat het veel economen tot op vandaag aan begrip voor het verschil tussen beleid dat (statistische) effici ntie bevordert en groei.*
 - (19) Hausmann, R., D. Rodrik, and A. Velasco (2005), "Growth Diagnostics," John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Massachusetts).
 - (20) Young, A., Jong-Il K. en L. Lau, (1995), 'The sources of Asian economic growth', *Canadian Journal of economics*, 29, S 448-54
 - (21) Rodrik D (2004). 'Industrial policy in the twenty-first century', UNIDO, , John F. Kennedy School of Government, Boston
 - (22) Kremer, M., 'Patent Buyouts: A Mechanism for Encouraging Innovation full access', *Quarterly Journal of Economics* November 1998, Vol. 113, p. 1137-1167
 - (23) Chandra, V. en S. Kolavalli (2006), 'Technology, adaptation and exports: how some countries got it right', World Bank
 - (24) Harrison, A. en A. Rodriguez-Clare (2009), 'Trade, foreign investment and industrial policy', *Handbook of Development Economics*, Elsevier
 - (25) De Vos, M. en J. Konings, (2007) "Van baanzekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt", Itinera Institute
 - (26) Hindriks, J. (2008), *Copernicus voorbij, van verwarring naar consensus?: een draaiboek voor een beter overheid*, Itinera Institute
 - (27) Albrecht, J., (2009) *Energietransitie: sneller naar een groener systeem?*, Itinera Institute
 - (28) Daeu, F. en D. Cranach (2008), *De toekomst van de gezondheidszorg: diagnose en remedies*, Itinera Institute
-