

# ULOGA I ZNAČAJ INDUSTRIJSKE POLITIKE ZA PRIVREDNI RAZVOJ<sup>1</sup>

**Bojana Radovanović<sup>2</sup>**

## **Apstrakt**

*Industrijska proizvodnja u Srbiji upola je manja 2012. godine nego 1990. godine. Broj zaposlenih u prerađivačkoj industriji je prepolovljen tokom proteklih dvanaest godina. U istom periodu došlo je i do smanjenja učešća prerađivačke industrije u bruto društvenom proizvodu (sa 21,7% na 16,3%). Tehnološka struktura prerađivačke industrije je nepovoljna – niska-tehnologije učestvuje sa oko 50%, dok visoka tehnologija ima učešće od oko 1% tokom perioda 2001-2012. Izvoz Srbije karakteriše visok deficit i nepovoljna struktura. Srbija izvozi uglavnom proizvode nižeg stepena prerade (preko 55% izvoza), najvećim delom sirovine i polu-proizvode. Ovaj rad ima za cilj da, analizirajući relevantnu literaturu, ukaže na ulogu i značaj industrijske politike za razvoj industrije i privredni razvoj. Industrijska politika, definsana kao svesni napor države da nizom mera podstakne određenu privrednu granu ili sektor, pa čak i preduzeća kao njihove sastavne delove, neophodna je za osvarenje privrednog razvoja viđenog kao transformaciju od tradicionalnih privreda, ka privredama zasnovanim na industrijskoj proizvodnji i naprednim uslugama. Ukratko, industrijska politika je neophodna zbog toga što: (1) tržište ne može da reši problem koordinacije; (2) samo određene aktivnosti, one sa rastućim prinosima, tehnološkim promenama i sinergijama, omogućavaju privredni razvoj, dok druge, koje karakterišu opadajući prinosi, nekvalifikovani ljudske resursi, ekstremne fluktuacije cena, itd. onemogućavaju razvoj; (3) u prisustvu razvijene zemlje, manje razvijena zemlja ne može da razvije industriju bez intervencije države; (4) preduzetnička, vizionarska država investira u oblasti, ključne za ekonomski razvoj,*

---

<sup>1</sup> Ovaj rad je deo istraživačkih projekata pod šiframa 47009 (Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU) i 179015 (Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađvanje sa zahtevima EU), finansiranih od strane Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

<sup>2</sup> Bojana Radovanović, ma, Istraživač saradnik, Institut ekonomskih nauka, Zmaj Jovina 12, 11000 Beograd. bojana.radovanovic@ien.bg.ac.rs

*u koje privatni sektor nema motiv da ulaže. Stoga, za oporavak i razvoj industrije u Srbiji neophodna je aktivna uloga države.*

***Ključne reči:*** industrijska politika, privredni razvoj.

## UVOD<sup>3</sup>

Industrijska politika, definisana u širem smislu, obuhvata sve javne politike koje imaju uticaj na industrijski razvoj, i to: „politike koje utiču na podršku 'mlade industrije' (eng. infant industry) raznih vrsta, ali i trgovinske politike, politike nauke i tehnologije, javne nabavke, politike koje utiču na strane direktne investicije, prava intelektualne svojine i alokaciju finansijskih sredstava“ (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009: 1). Rajh obuhvata sledeće politike i mere prilikom definisanja industrijske politike: mere koje favorizuju obećavajuće industrije; mere koje stvaraju kvalifikovanu radnu snagu; razvoj infrastrukture, regionalne politike (Chang 2003). Kao komponente industrijske politike, Pinder ističe sledeće: opšte politike podrške industriji, kao što su politike radne snage; fiskalni i finansijski podsticaji za investicije; programi javnih investicija; politike javnih nabavki; fiskalni podsticaji za istraživanje i razvoj; politike na nivou preduzeća, kao što su podrške za specifične programe istraživanja i razvoja; politike zaštite konkurencije; politike spajanja i pripajanja za stvaranje nacionalnih šampiona; podrška malim preduzećima; regionalne politike, kao što je razvoj fizičke i socijalne infrastrukture i uspostavljanje industrijskih kompleksa; zaštite trgovine; sektorske politike; itd. (Isto).

Čang smatra da ovakve definicije koje pod pojmom industrijske politike obuhvataju sve politike koje utiču na industrijske performanse, što praktično može biti svaka ekonomska politika, opterećuju koncept industrijske politike i čine ga besmislenim. Stoga, on definiše industrijsku politiku kao „politiku usmerenu na pojedine oblasti industrije (i na firme kao njihove komponente) da bi se postignili rezultati koji su uočeni od strane države kao efikasni za privredu u celini“ (Isto: 112). Definisana u užem smislu, industrijska politika se posmatra i kao „koncentrisan, fokusiran, svesni napor od strane vlade da podstakne i unapredi određenu granu privrede ili sektor nizom podsticajnih mera“ (DCED 2013). Drugim rečima, industrijska politika se odnosi na podsticanje određenih privrednih aktivnosti od strane države.

Industrijska proizvodnja u Srbiji upola je manja 2012. Godine, nego 1990.godine. Broj zaposlenih u prerađivačkoj industriji je prepolovljen tokom

---

<sup>3</sup> Ovaj rad se zasniva na radu pod nazivom „Industrial policy for economic development: The perspectives for Serbia“ prezentovanog na konferenciji „Economic science at the crossroads“, održane na Institutu ekonomskih nauka, 04.12.2013. godine i predstavlja njegovu dopunjenu i izmenjenu verziju.

proteklih dvanaest godina. U istom periodu došlo je i do smanjenja učešća prerađivačke industrije u bruto društvenom proizvodu (sa 21,7% na 16,3%). Tehnološka struktura prerađivačke industrije je nepovoljna – niska-tehnologija učestvuje sa oko 50%, dok visoka tehnologija ima učešće od oko 1% tokom perioda 2001-2012. Izvoz Srbije karakteriše visok deficit i nepovoljna struktura. Srbija izvozi uglavnom proizvode nižeg stepena prerade (preko 55% izvoza), najvećim delom sirovine i polu-proizvode. Ukratko, industrija Srbije je u devastiranom stanju. Ekonomska tranzicija Srbije posle 2000. godine zasnivala se na neoliberalnom modelu, te politika industrijskog razvoja nije bila eksplicitno definisana. Vlada Republike Srbije je 2011. godine usvojila *Strategija i politika razvoja industrije Srbije u period 2011-2020*. To je prvi dokument koji definiše razvojne prioritete Republike Srbije.

Ovaj rad ima za cilj da, analizirajući relevantnu literaturu, ukaže na ulogu i značaj industrijske politike za razvoj industrije i privredni razvoj, te da istakne da je za revitalizaciju industrije Srbije neophodna aktivna uloga države. U okviru prvog dela rada objašnjen je značaj industrijske politike. U drugom delu rada ukazano je na izazove koje primene industrijske politike i dati su principi na kojima bi kreiranje i primena industrijske politike trebalo da se zasniva.

## **ZBOG ČEGA JE POTREBNA INDUSTRIJSKA POLITIKA?**

Pitanje koje se nameće jeste: „Zbog čega je neophodan taj svesni napor „države“ da podstakne određenu privrednu granu ili čak pojedinačne firme?“. Drugim rečima, zašto je zemlji potrebna industrijska politika? Najkraći odgovor na postavljeno pitanje jeste da je industrijska politika neophodna za podsticanje privrednog razvoja zemlje, viđenog kao 'velika transformacija' od tradicionalnih privreda ka privredama zasnovanim na industriji i naprednim uslugama (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009). Preciznije, industrijska politika je neophodna zbog toga što: (1) tržište ne može da reši problem koordinacije (Chang 2003a); (2) samo određene aktivnosti, one sa rastućim prinosima, tehnološkim promenama i sinergijama, omogućavaju ekonomski razvoj, dok druge, koje karakterišu opadajući prinosi, nekvalifikovani ljudski resursi, ekstremne fluktuacije cena, itd. onemogućavaju razvoj (Reinert 2007); (3) u prisustvu razvijene zemlje, manje razvijena zemlja ne može da razvije industrijsku proizvodnju bez intervencije države (Reinert 2007, Chang 2003b); (4) preduzetnička, vizionarska država investira u oblasti, ključne za ekonomski razvoj, u koje privatni sektor nema motiv da ulaže (Mazzucato 2013). Sva četiri argumenta će biti detaljno obrazložena u tekstu koji sledi.

Prvi argument u korist industrijske politike naglašava neophodnost ex ante koordinacije radnji privrednih aktera i stoga je u suprotnosti sa neoklasičnim modelom savršene konkurencije (Chang 2003). U modelu savršene konkurencije, aktivnosti pojedinačnih privrednih subjekata su zanemarljive u smislu da ne mogu

da utiču na krajnji ishod (količinu i cenu proizvedene robe). Ovaj model pretpostavlja proizvodnu tehnologiju koju karakterišu opadajući prinosi. Drugim rečima, u modelu savršene konkurencije pod pretpostavkom opadajućih prinosa ne postoji međuzavisnost pojedinačnih aktera i stoga nema potrebe da koordiniraju svoje aktivnosti *ex ante*. Međutim, teorija ne može da utvrditi broj aktera kada privrednu granu karakterišu konstantni i/ili rastući prinosi (Isto). Ipak, moglo bi se tvrditi da čak i u grani koju karakterišu tehnologije rastućih prinosa ukoliko posluje više od optimalnog broja preduzeća, neki neminovno bankrotiraju kroz tržišnu utakmicu, čime se konačno postiže optimalni autput (Isto). Manje uspešni privredni akteri bivaju poraženi od strane konkurenata, a njihovi resursi upošljavaju se produktivnije drugde. Međutim, u savremenim industrijskim privredama, sredstva su specifična i ona gube vrednost kada se premeštaju, što vodi ka smanjenju resursa raspoloživih za privredu kao celinu (Ibid). Štaviše, pošto samo nekoliko preduzeća mogu biti u grani koju karakteriše ekonomije obima (rastući prinosi), neminovno dolazi do stvaranja oligopola. Tada su ekonomski akteri strateški međuzavisni, što dovodi do neefikasnosti i državna intervencija je neophodna. Čang tvrdi da intervencija potrebna ovde nije nužno antimonopolska politika jer koristi od raspada oligopoliskih preduzeća mogu biti manje od troškova proizvodnje u uslovima ispod optimuma (Isto).

Čang ističe da se u cilju rešavanja problema koordinacije mogu koristiti sledeće mere industrijske politike: koordinacija investicija, recesioni kartel, dogovoreni izlaz ili smanjenje kapaciteta (Isto). Koordinacija investicija se primenjuje kako bi sprečila cenovni rat. Kada privrednu granu karakteriše ekonomija obima preduzeća često ulaze u rat cenama. U tom slučaju, da bi se osigurao optimalan ulazak u granu, država može da koordinira investicije kroz licenciranje ulaska i regulisanje proširenja kapaciteta (Isto). Ove mere su korišćene u Japanu tokom 1960ih u proizvodnji čelika, sintetičkih tkanina, celuloze, papira, cementa, automobila, itd. (Isto). U Korejskoj auto-industriji primenjivan je uslovni ulaz, pri čemu država usklađuje broj učesnika sa promenama u uslovima tražnje (Isto). Kada je pad tražnje privremenog karaktera, predlaže se recesioni kartel, kada preduzeća ograniče svoju proizvodnju u određenom vremenskom periodu. Međutim, ukoliko je pad tražnje dugoročnog karaktera, savetuje se dogovoreni izlazak ili smanjenje kapaciteta. Ove politike mogu uključivati izlaz iz grane od strane nekih preduzeća uz direktnu naknadu od preostalih preduzeća, kao što je bio slučaj u japanskoj tekstilnoj industriji u ranim 1980im. Zatim, sva preduzeća mogu da smanje svoje kapacitete prema nekom utvrđenom kriterijumu, na primer prema učešću u ukupnim industrijskim kapacitetima ili prema tržišnom udelu, što je primenjivano u japanskoj industriji aluminijuma, brodogradnji, petrohemijskoj i industriji čelika tokom 1970 i 1980. Takođe, uz državnu intervenciju, preduzeća se mogu podeliti prema tržišnim segmentima i dogovoriti da izađu iz pojedinih segmenata u zamenu za izlazak drugih iz segmenata gde im je data dozvola da ostanu. Da zaključimo, ako tržište ne može da reši problem koordinacije, odnosno ako je tržišno rešenje

previše skupo za privredu kao celinu, onda je to slučaj za netržišne ili ex ante koordinacije (Isto).

Drugi argument koji naglašava neophodnost industrijske politike ističe da privredni razvoj zavisi od aktivnosti u kojima se zemlja specijalizuje i stoga je u suprotnosti sa argumentom komparativne prednosti (Reinert 2007). Predstavnik klasične političke ekonomije i zagovornik slobodne trgovine, Rikardo naglašava da država treba da se specijalizuje u proizvodnji i izvozu robe gde su joj najniži troškovi proizvodnje (izraženi produktivnošću rada) i da će imati koristi od trgovine sa bilo kojom drugom zemljom, čak i ako je druga zemlja efikasnija u svakoj aktivnosti. Budući da svaka zemlja ima komparativnu prednost u nečemu, čak i najneefikasnija privreda će imati koristi od spoljne trgovine. Dok je Rikardov model komparativne prednosti zasnovan na razlikama u produktivnosti rada, neoklasični model Hekšer-Olin-Samjuelsove teorije komparativnu prednost zasniva na bogatstvu proizvodnih faktora, ali i u jednom i u drugom modelu irelevantno je u kojoj se privrednoj delatnosti zemlja specijalizuje sve dok u njoj ima komparativnu prednost, u vidu produktivnosti rada ili obilja faktora. Drugim rečima, zemlje u razvoju koje obiluju jeftinom radnom snagom i prirodnim resursima bi trebalo da se specijalizuju u radno i resursno intenzivnim delatnostima, što bi trebalo da njihovim preduzećima omogući da budu konkurentna na međunarodnom tržištu (Lin 2009). Lin vidi ulogu države u podsticanju pojave preduzeća, sektora i grana koje će efikasno iskoristiti trenutne komparativne prednosti zemlje (Isto).

Međutim, Rejnert i Čang se ne slažu sa ovim. Prilikom analize kako su bogate zemlje postale bogate, a siromašne ostale siromašne, Rejnert tvrdi da privredni rast i razvoj zavise od privrednih aktivnosti u kojima se zemlja specijalizuje (Reinert 2007). On pravi razliku između dve vrste ekonomskih aktivnosti. S jedne strane, „Šumpeterijanske aktivnosti“, koje nalazimo u prerađivačkoj industriji, putem kontinuiranih inovacija dovode do privrednog razvoja i blagostanja stanovnika, dok „Maltuzijanske aktivnosti“ koje karakterišu opadajući prinosi, nekvalifikovana radna snaga, ekstremne fluktuacije cena, itd, i nalaze se u poljoprivredi i ekstrakciji sirovina, onemogućavaju privredni razvoj (videti Reinert Reinert 2007). Dakle, bitno je da li se zemlja specijalizuje u radno i resursno intenzivnim delatnostima, ili u delatnostima kapitalno-intenzivne industrijske proizvodnje. Drugim rečima, šta zemlja proizvodi i izvozi utiče koliko će biti bogata (Reinert 2009). To je bilo dobro poznato još Robertu Volpolu britanskom premijeru iz 18.veka koji je tvrdio da je očigledno da ništa toliko ne doprinosi povećanju blagostanja stanovnika jedne zemlje kao izvoz gotovih proizvoda i uvoz sirovina (Chang 2003a).

Ukratko, u osnovi privrednog razvoja leže promene u obrascima akumulacije i obrade informacija i znanja (Cimoli, Dosi, Stiglitz 2009). Čang tvrdi da s obzirom na prirodu procesa akumulacije i izgradnje tehnoloških kapaciteta, nazadna privreda jednostavno ne može da akumulira sposobnosti u novim privrednim granama bez otpočinjanja industrijske proizvodnje pre nego što akumulira 'prave'

proizvodine faktore (Chang 2009). Drugim rečima, suprotno argumentu komparativnih prednosti, zemlja treba da razvija industriju, iako na primer ima komparativnu prednost u poljoprivredi. Dakle, produktivne snage nacije mogu i moraju biti razvijene tako da se specijalizuje u „Šumpeterijanskim aktivnostima“, umesto u „Maltuzijanskim“. Tako je Južna Koreja '50-ih godina prošlog veka bila siromašnija od Somalije, ali je ona uspeła da ostvari komparativnu prednost daleko od svoje „prirodne komparativne prednosti“ koja je bila u aktivnostima sa opadajućim prinosima, ušavši u aktivnosti sa rastućim prinosima, dok to Somalija nije uradila (Reinert 2009). Kao ilustrativni primer spomenimo da je Koreja otvorila čeličanu (POSCO – Pohang Iron Steel Company) 1973. godine, koja je bila javno preduzeće u vlasništvu države (Chang 2010). U tom trenutku, ova zemlja je obilovala jeftinom radnom snagom i imala vrlo malo kapitala. Da je postupala u skladu sa teorijom komparativnih prednosti, nikada ne bi ušla u kapitalno-intenzivnu proizvodnju čelika. Štaviše, Koreja nije imala ni neophodne sirovine za proizvodnju čelika, te je morala da ih uvozi. Međutim, do 1990. godine ova čeličana je postala jedna od vodećih na svetu (Isto). Industrijski politike su stoga neophodne za podsticanje industrijske proizvodnje koja ne bi bila pokrenuta da je bila „prepuštena tržištu“ i da je zemlja pratila svoju trenutnu komparativnu prednost.

Treći argumen u prilog industrijske politike ističe da u prisustvu razvijenih zemalja, manje razvijenoj zemlji je neophodna državna intervenciju da bi razvila industrijsku proizvodnju (Chang 2003, Reinert 2007). Ovo je poznato kao „argument mlade industrije“ (engl. infant industry argument). Argument mlade industrije prvi je upotrebio Aleksandar Hamilton, prvi sekretar trezora SADA, u svoom izvještaju iz 1791. godine (Chang 2003a, Reinert 2007), a dalje ga razvio Fridrih List u svojoj knjizi „Nacionalni sistem političke ekonomije“ objavljenoj 1841. godine (Ibid). Hamilton tvrdi da se, zbog konkurencije iz inostranstva, nove privredne grane koje bi mogle da postanu međunarodno konkurentne neće pojaviti u SAD, osim ako njihovi početni gubici ne budu bili pokriveni od strane vlade (Ibid). On je isticao da je mladim privrednim granama, preduzećima koja u njima posluju, potrebna zaštita od konkurencije naprednijih stranih proizvođača, u ovom slučaju britanskih konkurenata, dok američka preduzeća ne postanu dovoljno jaka da bi mogla da se takmiče na međunarodnom tržištu. Hamilton se zalagao za državnu pomoć u vidu carinskih nameta ili u retkim slučajevima zabrane uvoza (Chang 2003a). Dakle, industrijski razvoj danas najrazvijenije zemlje bio je zasnovana na intervencionističkim politikama i tek kada je industrija SADA ostvarila nadmoć, ova zemlja je konačno liberalizovala svoju trgovinu (Isto).

Međutim, SAD nije bila prva država koja je štitila svoju mladu industriju. Prema Listu, to je bila Britanija: „... veliki monarsi (Britanije) smatrali su da se najviši stepen civilizacije, moći i bogatstva postižu isključivo kombinacijom industrijske proizvodnje i trgovine sa poljoprivredom. Oni smatraju da se njihovi novonastali industrijski proizvođači nikada ne bi mogli nadati da se sa uspehom

namdeću u slobodnoj konkurenciji sa starom i razvijenom proizvodnjom stranaca (Italijana, Belgijanaca, Holandana) ... Dakle oni su težili da, sistemom ograničenja, privilegija i ohrabrenja, prenesu na svoju teritoriju bogatstvo, talenata, i duh preduzeća stranaca.“ (citirano iz Chang 2003a:4). List tvrdi da je slobodna trgovina korisna za zemlje na istom nivou razvoja, dok bi mlade industrije trebalo da budu zaštićene dok ne budu u stanju da se takmiče na međunarodnom tržištu. Politike zaštite mladih industrija, sistemom ograničenja, privilegija i podsticaja, koristili su Britanci i Amerikanci, ali i Nemačka, Francuska, Švedska, Belgija, Holandija, Švajcarska, kao i novo industrijalizovane zemlje jugo-istočne Azije (Chang 2003a).

Mlada industrija se razvija kroz proces oponašanja praksi najboljih (eng. emulation) (Reinert 2007, 2009). To često podrazumeva odustajanje od aktivnosti u kojim zemlja ima komparativnu prednost ukoliko su u pitanju Maltuzijanske aktivnosti i upuštanje u razvoj Šumpeterijanskih aktivnosti ugledanjem na lidere. Amsden tvrdi da su se novoindustrijalizovane zemlje, Japan, Južna Koreja, Tajvan, razvijale kroz proces učenja, a ne generisanjem pronalazaka i inovacija (Amsden 1989). Institucije koji su zaslužne za uspeh novoindustrijalizovanih zemalja jugo-istočne Azije su: intervencionističke države, velike i raznovrsne poslovne grupe, veliki broj kompetentnih menadžera, i obilje jeftne, obrazovane radne snage (Isto). Tako je Južna Koreja negovala mladu industriju, koju je vlada u konsultaciji sa privatnim sektorom odabrala u veremenskom periodu od četiri decenije i tako od jedne od najsiromašnijih zemalja na svetu postala članica OECDa i jedna od najinventivnijih nacija na svetu.

Razvoj mlade industrije zahteva da njena preduzeća budu zaštićena od stranih konkurenata. Ne može se očekivati da će preduzeća u novim granama biti profitabilna odmah, dakle potrebna im je zaštita za određeni vremenski period. Tako je Engleska štitila svoju mladu industriju više od 350 godina, SAD oko 100 godina dok je industrija u Južnoj Koreji bila zaštićena oko 40 godina (Ibid). Međutim, kada preduzeća mlade industrije steknu sposobnost da se takmiče na međunarodnom tržištu, konkurentnost industrije može da se održi samo kroz pristup većim tržištima. Posle određene tačke nekada mlada industrija ima koristi od slobodne trgovine. Ako je industrija zaštićena isuviše kratko, ona ne može da razvije sposobnosti potrebne da se takmiči sa liderima. Drugim rečima, ako prerana liberalizacija vodi devastiranju privrede, što se desilo zemljama pod-saharske Afrike. Međutim, ako je zaštićena predugo, zemlje može da se zaglavi u tehnološki zastarelim proizvodnom sektorima (Ibid). Dakle, trenutak za prelazak iz zaštite na slobodnu trgovinu je od ključne važnosti.

Današnje razvijene zemlje u periodima svog ekonomskog razvoja i sustizanja tadašnjih lidera, najčešće su koristile carinske namete ili zabranjivale uvoz da bi zaštitile svoje mlade industrije (Čang 2003a). Pored toga korišćene su i sledeće mere: izvozne subvencije, odobravanje rabata na inpute koji se koriste za proizvodnju robe za izvoz, dodeljivanje monopolskih prava, kartel aranžmani, direktni krediti, planiranje investicija, promocija institucija koje omogućavaju

javno - privatnu saradnju (Isto). Istorija ekonomskog razvoja nas uči da je svaka zemlja poseban slučaj i da svaka kreira industrijsku politiku i koristi mere pogodno za svoj slučaj. Na primer, dok su carine na uvoz industrijskih proizvoda bile važna mera u industrijskom razvoju SADa, Švedska se oslanjala na javno- privatno partnerstvo, a Koreja na carinske zaštite i subvencije (Isto).

Najzad, ne samo da je manje razvijenim zemljama potrebna industrijska politika kako bi se popele na lestvici ekonomskog prosperiteta, već je „preduzetnička država“ glavna pokretačka snaga danas najrazvijenijih zemalja, što je četvrti argument u korist industrijske politike. Mazzucato tvrdi da su „radikalne, revolucionarne inovacije koje su podstakle dinamiku kapitalizma - od železnice preko Interneta, do današnje nanotehnologije i farmaceutskih proizvoda – rezultat najhrabrijih, ranih i kapitalno intenzivnih 'preduzetničkih' investicija koje vode nazad do države“ (Mazzucato 2013: 3).

Ukratko, 'vidljiva ruka države' omogućila je investicije koje karakteriše radikalna neizvesnost, a koje privatni sektor ne bi učinio (Isto). Mazzucato ističe da je vlada SAD finansirala razvoj tehnologija koje čine iPhone tako 'pametnim' (internet, GPS, ekran osetljiv na dodir, SIRI). Tako, suprotno stavovima mejnstrim ekonomista, koji smatraju da je privatni sektor taj koji preuzima rizike, u stvari, kako Mazzucato tvrdi, najrizičnije i najneizvesnije aktivnosti u privredi su preduzete od strane države. Preduzetnička država ulaže u aktivnosti u kojima privatni sektor ne bi ulagao čak i ako bi imao resurse, jer je prinos na takve investicije veoma neizvestan.

Kako Vajs tvrdi, mada ne koriste naziv industrijske politike, većina vlada interveniše na tržištu i utiče na privredu na visoko selektivan način (Weiss 2013). Ove intervencije su najčešće opisane kao „politike konkurentnosti“, a mnoge zemlje su objavile programe s ciljem da podignu konkurentnost, koji se obično fokusiraju na podsticaje za istraživanje i razvoj i inovacije, što je ključno za industrijski razvoj. Na primer, „Integrisana industrijska politika za eru globalizacije“ Evropske komisije naglašava potrebu za strukturnim reformama u državama članicama. Ona ističe da je neophodan pristup „po meri“ različitim sektorima u cilju prevazilaženja tržišnih grešaka, nedostatka finansiranja i podsticanja inovacija. Takođe naglašava razvoj i marketing tehnologija u oblastima kao što su biotehnologija, nanotehnologija, naprednih materijali i fotonike kao ključne za razvoj novih procesa i proizvoda (Isto). Ukratko, vlade najrazvijenijih zemalja, Amerike i Evropske Unije, danas koriste mere industrijske politike kako bi razvile i unapredile industrijsku proizvodnju.

Pitanje koje se nameće jeste koliko je razvoj industrije relevantan u „post-industrijskoj eri“. Često čujemo da su se privrede razvijenih zemalja transformisale tokom poslednjih decenija, da su doživele deindustrijalizaciju, te da prerađivačka industrija, koja je nekada bila pokretač kapitalizma više nije značajna (Chang 2010). To je potkrepljeno statistikama o padu udela outputa prerađivačke industrije u ukupnom outputu privrede, kao i relativnom porastu učešća zaposlenih u sektoru



usluga u odnosu na sektor prerađivačke industrije. Stoga bi, argument ide, zemlje u razvoju trebalo da preskoče industrijalizaciju i odmah uđu u post-industrijsku eru fokusirajući se na usluge (Isto). Mada je tačno da je danas u razvijenim zemljama većina zaposlenih u sektoru usluga, prerađivačka industrija i dalje ima značajnu ulogu u privredama razvijenih zemalja. Takođe, mada je tokom proteklih nekoliko decenija, došlo do deindustrijalizacije mnogih razvijenih zemalja, pad udela prerađivačke industrije u ukupnom autputu delom je rezultat pada relativnih cena, a ne isključivo pada apsolutnih količina (Isto). Usled bržeg rasta produktivnosti (merene na osnovu autputa po jedinici inputa) u prerađivačkoj industriji u odnosu na sektor usluga, došlo je do relativnog pada cena proizvoda prerađivačke industrije u odnosu na cene usluga. Kako Čang slikovito opisuje (Isto), porodica u razvijenoj zemlji danas verovatno poseduje veći broj personalnih računara nego pre deset, ali verovatno koristi jednak broj frizerskih usluga kao i pre deset godina. Međutim, dok su cene personalnih računara drastično smanjene, te porodica danas može da priušti tri računara za cenu jednog od pre deset godina, dotle su cene frizerskih usluga ostale ne promenjene ili čak povećane. Dakle, mada relativno veći deo primanja porodice odlazi na usluge (šišanje), nego na proizvode (računare), porodice ne koriste manje proizvoda, a više usluga nego pre, upravo suprotno. Pored toga, ograničeni rast produktivnosti u sektoru usluga čine ovaj sektor slabim pokretačem ekonomskog rasta. Konačno, usluge se ne mogu izvoziti kao što to mogu proizvodi, što stvara problem trgovinskog balansa zemalja koje svoju privredu baziraju na uslugama. Konačno, razvoj mnogih usluga, kao što su na primer konsultantske usluge, je usko povezan sa industrijskom proizvodnjom. Ukratko, Čang ističe da je mit da danas živimo u post-industrijskoj eri u smislu da je industrijska proizvodnja beznačajna za privredni razvoj i rast (Isto).

## **KAKO RAZVITI I PRIMENITI INDUSTRIJSKU POLITIKU?**

Nakon što smo predstavili argumente u korist industrijske politike, sada ćemo se osvrnuti na kritike koje joj se upućuju. Kritičari ističu da je nemoguće za vlade da identifikuju sa bilo kojim stepenom preciznosti i sigurnosti relevantna preduzeća, sektore ili tržišta. Pošto vlada ne može imati neophodne informacije, ona može da promaši ciljeve, podrži privredne delatnosti bez ostvarivanja preliivanja i sinergije za privredu u celini i tako dovede do rasipanja resursa (Rodrik 2007). Ovo se često formuliše kao: „vlada ne može da odabere pobednike“. Međutim, kako Čang tvrdi, vlade mogu da odaberu „pobednike“ i primeri iz brojnih zemalja širom sveta to dokazuju (Chang 2010). On ističe da postoje načini da vlada prikupi informacije potrebene za valjanu odluku. Pored toga, Čang smatra da argument da nedostatak informacija državu onemogućuje da donosi dobre poslovne odluke, te da preduzeća koja su na izvoru informacija - tržišnih signala, donose bolje odluke ne stoji. Zapravo, posedovanje većeg broja informacija ne osigurava da je odluka koja je

doneta dobra za samo preduzeće, a posebno može biti negativna za privredu u celini. Već smo istakli da preduzeća ne bi ušla u mnoge privredne grane ključne za privredni razvoj da su vođena tržišnim signalima, bilo zbog neizvesnosti prinosa ili trenutnih komparativnih prednosti. Tokom '60-ih i '70-ih godina prošlog veka, sistemom podsticaja i kazni, vlada Koreje je „gurala“ preduzeća privatnog sektora u oblasti u koje ona sama ne bi ušla. Primer je recimo preduzeće LG, koje je nekada poslovalo u tekstilnoj industriji i koje je država „naterala“ da uđe u proizvodnju električnih uređaja, što je možda bilo negativno u kratkom roku za preduzeće, ali svakako je imalo pozitivne efekte u dugom roku i za LG i za privredu Koreje.

Kritičari ističu još da industrijska politika otvara vrata korupciji (Rodrik 2007).. Ako vlada pruži podršku preduzećima, ona mogu zahtevati dodatne pogodnosti što narušava konkurenciju i motiviše preduzeća da traže podršku umesto da tragaju za načinima da se proširi tržište i smanjuju troškove. Rodrik s pravom ističe da ništa od toga ne čini ovu oblast politike različitu od konvencionalnih oblasti odgovornosti vlade, kao što su obrazovanje, zdravstvo, socijalno osiguranje, itd. (Isto). Drugim rečima, pitanje nije da li je zemlji potrebna industrijska politika, već je pitanje više o tome kako bi trebalo da se kreiraju i sprovede mere industrijske politike. Naglašavajući da je svaka zemlja specifičan slučaj, Rodrik navodi tri opšta principa na kojima bi trebalo da se zasniva industrijska politika (Isto).

Pre svega, Rodrik ističe da industrijsku politiku ne treba posmatrati kao spisak mera i instrumenata, već kao proces otkrivanja. Stoga je neophodna bliska saradnja između vlade i privatnog sektora. Rodrik tvrdi da pravi model za industrijske politike leži između dve krajnosti stroge autonomije države, s jedne strane, i privatnog sektora sa druge. To je model strateške saradnje i koordinacije između privatnog sektora i vlade sa ciljem otkrivanja gde su najznačajnija uska grla, projektovanja najefikasnije intervencije, periodičnog vrednovanje rezultata, i učenja iz grešaka koje se prave u tom procesu (Isto). On takođe naglašava da su takmičenja u kojima se preduzeća privatnog sektora nadmeću za javne resurse korisna za izražavanje potreba i prioriteta privatnog sektora. Rodrik navodi glavne institucije u podršci za formulisanje i implementaciju industrijske politike, kao što su: saveti za razmatranje predloga mera, razvojni forumi, sektorski okrugli stolovi, javno-privatni fondovi.

Drugo, korišćenje „šargarepe i štapa“, odnosno podsticaja i kazni, u cilju podsticanja i discipline privrednih subjekata je od ključnog značaja. Kao što je već pomenuto, mladu industriju treba zaštititi od konkurencije određenim periodom, čak iako ona pravi gubitke. Štaviše, inovacija zahteva rente za preduzetnike, bez kojih bi bilo suviše malo ulaganja u aktivnosti koje promovišu strukturne promene. Drugim rečima, podsticaji („šargarepa“) treba da budu dizajnirani za ekonomske aktere u cilju da se motivišu za ulazak u „Šumpeterijanske aktivnosti“. Međutim, u isto vreme, preduzeća moraju biti disciplinovana kako ne bi (po)ostali neproduktivni monopoli. Drugim rečima, industrijska politika treba da podstakne

investicije u netradicionalnim oblastima, ali i da iskoreni projekte i investicije koji ne ostvaruju postavljene ciljeve. Rodrik navodi sledeće mehanizme za disciplinovanje preduzeća: uslovljavanje, nadgledanje, programi revizije i kontrole, povremeno ocenjivanje ostvarenih rezultata i provera da li su u skladu sa postavljenim ciljevima. Važno je da su kriterijumi za ocenjivanje jasni unapred. U literaturi se često navodi da iako su i istočnoazijske zemlje i latinoameričke zemlje koristile podsticaje da razviju svoje mlade industrije, dok su istočnoazijske uspele u disciplinovanju preduzeća, zemlje Latinske Amerike nisu uspele da disciplinuju korisnike podsticaja i beneficija.

Treće, odgovornost i transparentnost na strani države je od suštinskog značaja. Rodrik tvrdi da treba da bude određen pojedinac koji ima zadatak da objasni građanima zašto su ciljevi industrijske politike i mere za njihovo postizanje definisani na određeni način, da povremeno obaveštava o realizaciji plana i da bude politički odgovoran za sva odstupanja i propuste. Pored toga, pojedinačne agencije treba da budu transparentne u svojim delatnostima, imajući jasne mandate i transparentan rad. Periodično računovodstvo troškova napravljenih u procesu implementacije industrijskih politika je takođe potrebno. Pored toga, svaki zahtev podnet od strane preduzeća za državnu pomoć treba da bude javno dostupan. Ukratko, dok birokrate nadgledaju privatni sektor, oni moraju biti odgovorni javnosti.

## ZAKLJUČAK

Cilj ovog rada bio je da ukaže na značaj industrijske politike za razvoj industrije i privredni razvoj, da napomene izazove u kreiranju i primeni ovih politika i da predstavi principe na kojima bi dizajniranje i implementacija ove politike trebalo da se zasniva.

Mada često čujemo da su se privrede razvijenih zemalja transformisale tokom poslednjih decenija u smislu da su doživele deindustrijalizaciju, te da prerađivačka industrija, koja je nekada bila pokretač kapitalizma, više nije značajna, industrija i dalje ostaje glavni pokretač produktivnosti i privrednog razvoja, kako razvijenih zemalja, a posebno zemalja u razvoju. Privredni razvoja zemlje, viđen kao 'velika transformacija' od tradicionalnih privreda ka privredama zasnovanim na industriji, nije moguće ostvariti bez aktivne uloge države kroz razvoj i primenu industrijske politike. Industrijska politika odnosi se na politiku usmerenu na pojedine oblasti industrije (i na firme kao njihove komponente) da bi se postignili rezultati koji su uočeni od strane države kao efikasni za privredu u celini.

U ovom radu smo istakli da je industrijska politika neophodna zbog toga što: (1) tržište ne može da reši problem koordinacije; (2) samo određene aktivnosti, one sa rastućim prinosima, tehnološkim promenama i sinergijama, omogućavaju ekonomski razvoj, dok druge, koje karakterišu opadajući prinosi, nekvalifikovani

ljudski resursi, ekstremne fluktuacije cena, itd. onemogućavaju razvoj; (3) u prisustvu razvijene zemlje, manje razvijena zemlja ne može da razvije industriju bez intervencije države; (4) preduzetnička, vizionarska država investira u oblasti, ključne za ekonomski razvoj, u koje privatni sektor nema motiv da ulaže.

Ukratko, argumenti izneti u ovom radu ukazuju da je za oporavak i razvoj industrije Srbije neophodna aktivna uloga države u vidu kreiranja i primene industrijske politike, kao svesnog napora od strane vlade da podstakne i unapredi određenu granu privrede ili sektor nizom podsticajnih mera.

## Literatura

1. Amsden, Alice, (1989), *Asia's Next Giant, South Korea and Late Industrialisation*, Oxford University Press, Oxford.
2. Chang, Ha-Joon, (2003a), *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Zed Press, London.
3. Chang, Ha-Joon, (2003b), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective: Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, Anthem Studies in Development and Globalization, London.
4. Chang, Ha-Joon, (2010), *23 things they do not tell you about Capitalism*, Penguin Books, London.
5. Cimoli, Mario, Dosi, Giovanni and Stiglitz, Joseph (2009): "The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development" in *Industrial policy and development. The political economy of capabilities accumulation* Cimoli, Mario, Dosi, Giovanni and Stiglitz, Joseph E. (eds.), Oxford University Press, Oxford.
6. DCED (2013), Private Sector Development Synthesis Note, Industrial Policy – The Approach and Current Debates.
7. FREN (2010), *Postkrizni model ekonomskog rasta I razvoja Srbije 2011-2020*, Beograd.
8. Mazzucato, Mariana (2013), *The Entrepreneurial State Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, London.
9. Reinert, Erik (2007), *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor 2007*, Constable & Robinson Ltd. London
10. Reinert, Erik (2009), "Emulation versus Comparative Advantage: Competing and Complementary Principles in the History of Economic Policy" in *Industrial policy and development. The political economy of capabilities accumulation* Cimoli, Mario, Dosi, Giovanni and Stiglitz, Joseph E. (eds.), Oxford University Press, Oxford.
11. Rodrik, Dani (2007), *Normalizing Industrial Policy*, Commission on Growth and Development

12. Savic, Ljubodrag, Boskovic, Gorica (2011), "Uticaj svetske ekonomske krize na razvoj srpske industrije", in *Industrija 4/2011*, Economic Institute, Belgrade.
13. Zavod za statistiku Republike Srbije (2013), *Statistički godišnjak*, Beograd.
14. Zavod za statistiku Republike Srbije (2009), *Statistički godišnjak*, Beograd.
15. Zavod za statistiku Republike Srbije (2008), *Statistički godišnjak*, Beograd.
16. Zavod za statistiku Republike Srbije (2005), *Statistički godišnjak*, Beograd.
17. Zavod za statistiku Republike Srbije (2003), *Statistički godišnjak*, Beograd.
18. Zavod za statistiku Republike Srbije (2001), *Statistički godišnjak*, Beograd.
19. Vlada Republike Srbije (2011), *Strategija i politika razvoja industrije Srbije u period 2011-2020*, Beograd.
20. Vlada Republike Srbije (2013), *Izveštaj o razvoju Srbije 2012*, Beograd.

## THE ROLE OF INDUSTRIAL POLICY IN ECONOMIC DEVELOPMENT<sup>4</sup>

Bojana Radovanovic<sup>5</sup>

### **Abstract**

*Industrial production in Serbia is at the level of about 50% of industrial production in 1990. The number of employees in manufacturing is halved during the past twelve years. The share of manufacturing in gross domestic product decreased in the same period (from 21.7% to 16.3%). Technological structure of manufacturing has been unfavourable – the share of low-technology has been about 50%, while high-tech's share about 1%. Serbia's foreign has been characterized with high deficits and unfavourable export structure. The structure of Serbian exports is dominated by the products of the lower stages of processing (over 55%), largely raw materials and semi-finished products. Based on literature review, the aim of this paper is to show the importance of industrial policy for industrialisation and economic development. Industrial policy, defined as a policy*

---

<sup>4</sup> This paper is a part of research projects numbers 47009 (*European integrations and social and economic changes in Serbian economy on the way to the EU*) and 179015 (*Challenges and prospects of structural changes in Serbia: Strategic directions for economic development and harmonization with EU requirements*), financed by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

<sup>5</sup> Bojana Radovanović, Istraživač saradnik, Institut ekonomskih nauka

*aimed at promotion of particular industries, and firms as their components, is needed in order to foster economic development, seen as great transformation from traditional economies to economies driven by industrial activities (and nowadays also advanced services). More precisely, a country needs an industrial policy because: (1) market fails to solve a coordination problem ; (2) only certain activities, namely those with increasing returns, technological change and synergies, enable economic development, while the others, characterised by diminishing returns, unskilled labour, extreme price fluctuations, etc., keep a country underdeveloped; (3) in the presence of more developed countries, less developed countries cannot develop industries without a state intervention; (4) entrepreneurial, visionary state invests in areas, crucial for economic development, where the private sector does not invest. Therefore, the state needs to take an active role in order to revitalise and develop industrial production in Serbia.*

**Keywords:** *industrial policy, economic development.*