

GOST AUTOR

Uloga države u održavanju dinamike strukturnih promena: Industrijska politika

Lu Brefor, šef Kancelarije Svetske banke u Srbiji

Promovisanje ekonomskog rasta je osnovna tema ekonomske diskusije i istraživanja još od 1976. godine kada je izdato delo Adama Smita *Bogatstvo naroda*. Teorija i empirijski dokazi pokazuju da su tržišni mehanizmi od presudne važnosti za procenu značaja osnovnih ulaznih elemenata proizvodnje i davanje signala neophodnih za utvrđivanje odgovarajuće cene i obezbeđenje sistema podsticaja za efikasnu raspodelu sredstava.

Ali, istorijska dešavanja pokazuju i da je u svim uspešnim ekonomijama država uvek imala značajnu ulogu u omogućavanju strukturnih promena i pružanju pomoći privatnom sektoru da se te promene održe na duži rok. U stvari, vlade u visoko razvijenim zemljama i danas imaju tu ulogu. Međutim, tužno je to da su gotovo sve vlade zemalja u razvoju pokušale u određenom momentu u procesu razvoja da upravljaju tim procesima, ali većina njih nije uspeła u tome.

Ekonomisti, generalno, ne veruju da aktivna uloga vlada u promovisanju ekonomskog rasta i industrijalizacije neke zemlje daje dobre rezultate i za to imaju valjane razloge: iskustva iz prošlosti pokazala su da je takva politika često veoma skupa i da često ne ispunjava utvrđene ciljeve.

S druge strane, može se tvrditi da su brojni neuspesi u zemljama u razvoju najčešće posledica nemogućnosti njihovih vlada da utvrde odgovarajuće kriterijume za identifikaciju industrija koje treba razvijati vodeći računa o strukturi bogatstava države i njenom stepenu razvoja. U stvari, sklonost vlada da ciljaju industrije koje su ili previše ambiciozne ili nisu u skladu sa komparativnim prednostima zemlje može u velikoj meri da objasni zašto pokušaji da „izaberu pobednike“ za rezultat imaju „izbor gubitnika“.

Najvažnija lekcija iz istorije i ekonomske teorije je jednostavna: vladina politika unapređenja i diversifikacije industrije mora da se zasniva na industrijama koje imaju određenu potencijalnu komparativnu prednost, da bi se omogućilo da nove industrije koje se pokrenu ubrzo postanu konkurentne na domaćem i na međunarodnom tržištu.

Svaka zemlja u svakom momentu poseduje određene faktore bogatstava u koje spadaju zemlja (prirodni resursi), radna snaga i kapital (kako fizički, tako i ljudski). Bogatstva zemlje imaju određenu vrednost u svakom vremenskom

momentu i ta vrednost vremenom može da se menja. Prema tome, optimalna industrijska struktura zemlje, koja će obezbediti najveći mogući stepen konkurentnosti zemlje, je uslovljena strukturom bogatstava te zemlje. Da bi neka zemlja u razvoju mogla da dostigne dohodak razvijenih zemalja, neophodno je da unapredi svoju industrijsku strukturu i dostigne relativni intenzitet kapitala razvijenih zemalja.

Cilj preduzeća je da ostvari najveću moguću dobit, a ne da iskoristi komparativnu prednost ekonomije. Preduzeće će pratiti komparativnu prednost ekonomije u izboru industrije i tehnologije u razvojnom procesu samo ako relativne faktorske cene u datoj ekonomiji odražavaju relativno bogatstvo faktora u toj ekonomiji. Takve relativne faktorske cene postoje samo u sistemu konkurentnog tržišta. Iz toga proizlazi da je efikasan tržišni mehanizam institucija bez koje privreda ne može da iskoristi svoje komparativne prednosti u procesu dinamičnog razvoja.

Međutim, i pored toga što tržišni mehanizmi imaju veliki značaj, poželjno je i da vlada ima aktivnu ulogu u omogućavanju unapređenja i diversifikacije industrije u procesu razvoja:

Recept za uspeh — ili neuspeh

Među ekonomskim istoričarima postoji široki konsenzus o tome da država ima važnu ulogu u omogućavanju strukturnih promena i pružanju pomoći da se te promene održe na dugi rok.

Međutim, iako je bilo nekoliko uspešnih slučajeva u istočnoj Aziji, u najvećem broju takvih pokušaja nisu ostvareni očekivani rezultati. Pa ipak, vlade zemalja u razvoju verovatno će i dalje nastojati da preuzmu ulogu podstrekača tih procesa usprkos brojnim neuspesima. Prema tome, umesto da se vladama savetuje da prestanu da igraju tu ulogu (što je najčešće bio pristup klasičnih i neoklasičnih ekonomista), puno je važnije da se bolje razume zašto su neke zemlje uspele, dok je većina drugih bila neuspešna, jer se tek onda vlade mogu savetovati koje mere će doneti rezultate i koje greške se mogu izbeći.

Dve najvažnije lekcije mogu da se nauče iz uspešnih strategija strukturnih promena u kojima je vlada imala vodeću ulogu.

Prva lekcija je to da izgleda da su vlade tih zemalja sprovođile politike koje su za cilj imale omogućavanje razvoja novih industrija u skladu sa potencijalnom konkurentnom prednošću zemlje koja zavisi od strukture bogatstva zemlje. Preduzeća koja su nastala u tim zemljama uz pomoć vlade - u vidu obezbeđenja informacija, koordinacije i u nekim slučajevima i ograničenog iznosa subvencija - postala su konkurentna.

Druga i još važnija lekcija je to da su vlade tih zemalja, da bi osigurale da potencijalna i rastuća komparativna prednost bude iskorišćena, promovisale zrele industrije u zemljama koje, u proseku, imaju za oko 100 posto viši dohodak po glavi stanovnika izražen paritetom kupovne moći od njihovog. Kada je Velika Britanija u 16. i 17. veku sprovođila industrijske politike za dostizanje Holandije, njen dohodak po glavi stanovnika iznosio je oko 70 posto dohotka po glavi stanovnika u Holandiji. Kada su Nemačka, Francuska i SAD koristile industrijsku politiku da dostignu Veliku Britaniju u 19. veku, njihov dohodak po glavi stanovnika iznosio je od 60 do 75 posto dohotka po glavi stanovnika u Velikoj Britaniji. Isto tako, kada je industrijska politika u Japanu promovisala automobilsku industriju karakterističnu za SAD šezdesetih godina prošlog veka, dohodak po glavi stanovnika Japana bio je oko 40 posto dohotka po glavi stanovnika u SAD-u. Kada su Koreja i Tajvan-Kina usvojili industrijske politike koje su za cilj imale omogućavanje industrijskog unapređenja u šezdesetim i sedamdesetim godinama prošlog veka, podržavali su industrije razvijene u Japanu, a ne u SAD-u i za to su imali dobar razlog: njihov dohodak po glavi stanovnika iznosio je oko 35 posto dohotka Japana i svega oko 10 posto dohotka SAD-a u to vreme.

Neuspesi se dešavaju onda kada zemlje pokušavaju da promovišu industrije koje su višestruko razvijenije negde drugde i koje prevazilaze njihovu potencijalnu komparativnu prednost. U takvim okolnostima, preduzeća koja podržava vlada ne mogu da opstanu na otvorenom, konkurentnom tržištu. Njihov opstanak zavisi od velikog stepena zaštite i velikih iznosa subvencija u različitim oblicima; kao što su visoke tarife, ograničenje kvota i subvencionisani krediti. Visoke rente ugrađene u takve mere lako mogu da postanu meta različitih političkih interesa i dovedu do velikih problema u pogledu upravljanja.

Okvir za identifikaciju i omogućavanje rasta

Formulacija uspešne industrijske politike zasniva se na nekoliko osnovnih principa.

Prvi korak predstavlja identifikacija novih industrija u kojima zemlja može da se takmiči, a drugi uklanjanje pre-

preka koje otežavaju razvoj industrija koje imaju potencijal za komparativnu prednost i stvaranje uslova da im se omogući da postanu komparativna prednost zemlje. Mi ovde predlažemo proces u šest koraka:

Prvi korak: vlada može da identifikuje listu utrživih roba i usluga koje se proizvode i pružaju u poslednjih dvadesetak godina u zemljama koje su ostvarile dinamičan rast i koje imaju uporedivu strukturu bogatstva i čiji dohodak po glavi stanovnika je oko 100% viši od njihovog.

Drugi korak: vlada može sa te liste da izabere i da prioritet industrijama u kojima već spontano posluje određeni broj domaćih privatnih preduzeća i može da pokuša da identifikuje: (i) prepreke koje tim preduzećima otežavaju da unaprede kvalitet svojih proizvoda; ili (ii) barijere koje drugim privatnim preduzećima onemogućavaju ulazak u te industrije. To može da se postigne kombinacijom različitih metoda kao što su analiza lanca vrednosti ili okvir za dijagnostiku rasta. Nakon toga, vlada može da sprovede politiku s ciljem uklanjanja identifikovanih zakonskih ograničenja i da izvede eksperimente kojim bi testirala efekte smanjenja tih prepreka i da na taj način obezbedi širenje takve politike na nacionalnom nivou.

Treći korak: neke od industrija sa identifikovane liste mogu da budu nove industrije koje su još uvek nepoznate domaćim preduzećima. U tom slučaju, vlada može da usvoji određene podsticajne mere da preduzeća iz zemalja sa višim prihodima investiraju u te industrije u toj zemlji. Preduzeća u zemljama sa višim prihodima imajuće podsticaj da prebace deo svoje proizvodnje u zemlju sa nižim prihodima i na taj način iskoriste prednost nižih troškova radne snage. Vlada može da razvije i programe inkubatora kako bi privatnim preduzećima olakšala ulazak u te industrije.

Četvrti korak: osim industrija identifikovanih na listi potencijalnih mogućnosti za utržive robe u i usluge u prvom koraku, vlade zemalja u razvoju treba da pažljivo ispituju i slučajeve privatnih preduzeća koja su sama otkrila mogućnosti za uspešno poslovanje i da obezbede podršku za širenje i razvoj tih industrija.

Peti korak: u zemljama sa nedovoljno razvijenom infrastrukturom i nepovoljnim poslovnim okruženjem, vlada može da investira u industrijske parkove ili izvozne proizvodne zone i izvrši neophodna unapređenja kako bi privukla domaća privatna preduzeća i/ili strana preduzeća da budu zainteresovana za ulaganja u ciljne industrije. Unapređenjem infrastrukture i poslovnog okruženja mogu se smanjiti troškovi transakcije i omogućiti industrijski razvoj. Međutim, imajući u vidu ograničen budžet i kapacitete, najveći broj vlada neće biti u stanju da sprovede očekivana unapređenja na nivou ekonomije u celini u prihvatljivom vremenskom roku. Fokusiranje na unapređenje infrastrukture i poslovnog okruženja u industrijskim parkovima ili izvoznim proizvodnim zonama, prema tome, predstavlja alternativu koja je lakše izvodljiva. Industrijski parkovi i izvozne proizvodne zone podra-

zumevaju i koristi od podsticanja grupisanja industrijskih klastera.

Šesti korak: vlada može da obezbedi i određene iznose podsticaja za domaća preduzeća-pionire u svojim oblastima ili za strane investitore koji rade u nekoj od industrija sa liste industrija identifikovanih u prvom koraku kao određenu kompenzaciju za javno znanje koje je stvoreno kao rezultat njihovih investicija i koje nije zasnovano na rivalitetu. Takvi podsticaji trebalo bi da budu ograničeni i u pogledu vremenskog trajanja i u pogledu finansijskih troškova. Ti podsticaji mogu da budu u vidu oslobođenja od plaćanja poreza na dobit preduzeća u trajanju od nekoliko godina, namenskih kredita za sufinansiranje investicija ili prioritarnog pristupa deviznim rezervama za potrebe uvoza najvažnije opreme i mašina. Podsticaji ne bi trebalo da budu i nije neophodno da budu u obliku monopola, visokih tarifa i sličnog. Prema tome, na taj način može se izbeći opasnost od traženja rente i političkih interesa. Preduzećima iz četvrtog koraka koja su sama otkrila mogućnosti za uspešno poslovanje u novim industrijama vlada može da dodeljuje posebna priznanja za doprinos ekonomskom razvoju zemlje.

Zaključak

Ekonomije širom sveta pretrpele su velike gubitke usled krize. U velikom broju zemalja zabeležena je rekordno visoka stopa nezaposlenosti, veliki broj zemalja suočava se sa finansijskim nestabilnostima koje su posledica krize, a stope iskorišćenja kapaciteta u industriji još uvek su daleko ispod nivoa pre krize.

Veliki broj zemalja u razvoju ima potencijal za brži rast od razvijenih zemalja i sada se suočava sa izazovima iznalaženja novih izvora rasta u kontekstu multipolarnog sveta. Imajući to u vidu, uloga vlada zemalja razvoju u pokretanju i praćenju strukturnih promena (industrijskih unapređenja i ekonomske diversifikacije) u cilju promovisanja rasta, zapošljavanja i smanjenja siromaštva mora ponovo dobiti centralno mesto.

I istorija i ekonomska teorija ukazuju na to da su, i pored toga što su tržišta nezaobilazni mehanizmi za raspodelu sredstava za najproduktivnije sektore i industrije, vladine intervencije — u vidu obezbeđenja informacija, koordinacije, unapređenja infrastrukture i kompenzacija za delovanje spoljnih faktora — isto tako neophodne da bi se omogućilo da se ekonomijama pomogne da pređu iz jedne faze razvoja u sledeću.

Zbog brojnih neuspeha zabeleženih širom sveta u posleratnom periodu, industrijska politika pokrenula je ozbiljne sumnje među ekonomistima i kreatorima politike.

Međutim, neuspeh industrijske politike najčešće je posledica grešaka koje su njihovi tvorci načinili u procesu identifikacije izvora rasta. Industrijske politike koje sprovode vlade u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju najčešće spadaju u jednu od dve šire kategorije: (i) politike koje za cilj imaju da omoguće razvoj novih industrija koje su daleko razvijenije negde drugde i koje su, prema tome, prevazišle komparativnu prednost date ekonomije; ili (ii) politike koje za cilj imaju da omoguće razvoj novih industrija koje su usklađene sa potencijalnim komparativnim prednostima neke privrede. Samo ova druga vrsta industrijske politike može da bude uspešna.