

LJUBODRAG SAVIĆ¹

E-mail: ljubas@ekof.bg.ac.rs

MILENA LUTOVAC²

E-mail: milenalutovac@ekof.bg.ac.rs

INDUSTRIJSKA POLITIKA KAO PRETPOSTAVKA DINAMIČNOG I ODRŽIVOG RAZVOJA: PRIMER BRAZILA

INDUSTRIAL POLICY AS A TERM FOR DYNAMIC AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: EXAMPLE OF BRAZIL

JEL KLASIFIKACIJA: L52

APSTRAKT:

Prihvatanje nacionalnog razvoja kao dela globalnog razvoja nas navodi na pitanje: kako države mogu olakšati pojavu novih sektora i proizvoda koji bi imali centralno mesto u dinamičnom nacionalnom razvoju? Uključivanje države mora se uzeti kao jedna od društveno-političkih determinanti razvoja. U oživljavanju interesa za industrijskom politikom, uprkos višestrukim teorijskim ili političkim debatama, postignut je konsenzus da je indu-

1 Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu

2 Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu

strijska politika suštinska komponenta nacionalne strategije za dinamični razvoj, baš kao i politike koje se tiču obrazovanja, naučnog i tehnološkog razvoja. Problem sa kojim se većina vlada suočava danas nije da li je industrijska politika potrebna, već kako je najbolje osmisliti i sprovesti. Na osnovu brazilskog iskustva, mogu se izvući opšte lekcije. Prvo, industrijska politika se mora upotrebljavati u svrhu podsticanja dinamičnog privrednog razvoja; drugo, efikasnost politike zavisi od sposobnosti države da podrži kompetencije nacionalnih firmi; treće, razvojna banka koja je sposobna da efikasno obezbedi dugoročno finansiranje, ima strateški značaj za industrijski sektor. Konačno, važnost sprovođenja politike ne može se potcenjivati: javne agencije moraju imati dobro definisane ciljeve i instrumente za sprovođenje politike.

**KLJUČNE REČI:****INDUSTRIJSKA POLITIKA, BRAZIL, EKONOMSKI RAST, DRŽAVA****ABSTRACT:**

Embracing of national development as part of global development lead us to a question: Which states can ease procreation of new sectors and products which can hold central position in dynamical national development? Participation of state must be considered as one of most significant social-political determinant of development. During revitalization of behoove for industrial policies, despite multiple theoretical and political debates, consensus is achieved that industrial policy is essential component of national strategy of dynamical development, as well as, other policies, such as educational, scientific and technological development policy. Now days, for most of government, the problem is not is industrial policy needed, it is the way of designing and implementing it Basic lectures can be made based on Brazilian experience: first, industrial policy must be used in the way to encourage dynamical economic development; second: efficiency of policy depends on state ability to support competence of domestic companies; third: existence of development bank which is capable to provide long term financing and has strategic weight for industrial sector. Finally, the importance of industrial policy implementation should not be underestimated: public agencies must have well defined goals and instruments for policy implementation.

**KEY WORDS:****INDUSTRIAL POLICY, BRAZIL, ECONOMIC GROWTH, STATE**

1. UVOD

Vladina intervencija i industrijska politika, su predmet stalne diskusije i suprotstavljenih mišljenja velikog broja ekonomista. Neki ekonomisti kao što su Paul Rosenstein-Rodan, Albert Hirschman, Alekander Gerschenkron i Raul Prebisch su naglašavali važnost vlade i državnih intervencija da bi se privredne aktivnosti oblikovale na način koji bi mogao biti najkorisniji za društvo. Verovalo se da samo slobodno tržište ne može doprineti razvoju ekonomije i da slobodna tržišna konkurencija skoro zakonito dovodi do žestokih globalnih ekonomskih kriza.

Tokom 1980-ih, razvojna politika se okrenula više ka tržišnom pristupu, ograničavajući vladine intervencije politikama podsticanja konkurencije. Čak su i neki ekonomisti tvrdili da je najbolja industrijska politika kada nema industrijske politike. Početkom 1990-ih povećan je javni pritisak da se smanji nezaposlenost i podstakne ekonomski rast. U tom kontekstu, ponovo je porastao interes za industrijskom politikom. Istorijske činjenice sugerišu da su industrijske politike bile od koristi mnogim zemljama, tako što su podsticale strukturne transformacije i razvoj. Promene strukture privrede, tehnološka modernizacija i razvoj inovacija nisu uvek autonomni i često zahtevaju pažljivu i konzistentnu državnu intervenciju i podršku. Nakon ekonomske i finansijske krize 2008/09. godine, kreatori ekonomske politike tražili su nove izvore za ekonomski rast i stvaranje radnih mesta. Neke zemlje bile su zabrinute zbog nedovoljno izbalansiranog ekonomskog rasta, pri čemu su pojedini sektori stagnirali (ili se rapidno smanjivali) dok su drugi preuzimali snažnu ulogu u ukupnom ekonomskom rastu. U drugim zemljama, proizvodnja je previše opala, a znanje i sposobnosti su nepovratno izgubljeni. Zbog toga se javila potreba da industrijske politike ojačaju određene sektore, tehnologije ili oblasti ekonomske aktivnosti, kao što su proizvodnja zasnovana na naprednim tehnologijama, „zelena“ ekonomija, ekonomija zasnovana na znanju, s ciljem podsticanja novih izvora ekonomskog rasta.

Problem sa kojim se većina vlada suočava danas nije da li je industrijska politika potrebna, već kako je najbolje osmisliti i sprovesti? Definisane i implementacije industrijske politike značajno su varirale u prošlosti u različitim zemljama. Na osnovu brazilskog iskustva, mogu se izvući opšte poruke. Prvo, industrijska politika se mora upotrebljavati u svrhu podsticanja dinamičnog razvoja; drugo, efikasnost politike zavisi od sposobnosti države da podrži kompetencije nacionalnih firmi; i treće, potrebna je razvojna banka koja je sposobna da efikasno obezbedi dugoročno finansiranje, i ima strateški značaj za industrijski sektor.

2. DRŽAVA I INDUSTRIJSKA TRANSFORMACIJA

Savremene države moraju uklopiti svoje ekonomske težnje i aktivnosti u globalnu podelu rada. Jedni proizvode pamuk, drugi cveće, treći automobile. Kao u „svetskom sistemu“, mesto svake države u proizvodnji za globalna tržišta ima snažne implikacije na njenu politiku i dobrobit njenih građana. Međunarodna podela rada može se posmatrati kao osnova za poboljšanje blagostanja. Argumenti za rast dobrobiti sadržani su u teoriji komparativnih prednosti: sve države će biti bolje ako se svako koncentriše na ono što radi najbolje.

Niko ne poriče da bi zemlje trebalo da rade ono što rade najbolje, baš kao što tvrdi teorija komparativnih prednosti. Međunarodna podela rada je poželjna ne samo zato što može dovesti do veće dobiti i brže akumulacije kapitala, već i zato što olakšava postizanje društvenih i socijalnih ciljeva povezanih sa „razvojem“ u najširem smislu tog pojma. Ipak, savremeni teoretičari tvrde, da je ulazak u poželjnije niše važan deo borbe za razvoj s obzirom na to da se stope profita mogu razlikovati po sektorima. Kako je Paul Krugman tvrdio: „Sa nesavršenom konkurencijom i ulaznim barijerama, neke industrije mogu biti u stanju da generišu visoke stope povraćaja“³. Albert Hirschman je naveo da „popunjavanje posebnih niša u međunarodnoj podeli rada ima dinamičke i statične implikacije“⁴. Neki sektori stvaraju „višedimenzionalnu konspiraciju“ u korist razvoja, podsticanja preduzetničke energije, stvaranja pozitivnih prelaza u ostatku ekonomije i oblikovanja političkih interesnih grupa u razvojnu koaliciju.⁵ Primeri takvih konspiracija su: tekstilna industrija u Engleskoj u osamnaestom veku i u Indiji krajem dvadesetog veka, automobilska industrija i proizvodnja čelika u Sjedinjenim Američkim Državama tokom prve polovine dvadesetog veka. Iz ove perspektive, razvoj nema više lokalni karakter. Definisan je odnosom između lokalnih proizvodnih kapaciteta i niza globalnih promenljivih faktora.

Prihvatanje nacionalnog razvoja kao dela globalnog razvoja nas navodi na pitanje: kako države mogu olakšati pojavu novih sektora i proizvoda koji bi imali centralno mesto u dinamičnom nacionalnom razvoju? Uključivanje države mora se uzeti kao jedna od društveno-političkih determinanti razvoja. Države sa transformativnim namerama, skoro po definiciji, učestvuju u „vodećim“ sektorima, proizvodi su im bliži kraju „ciklusa proizvoda“ gde se nalazi najviša dodata vrednost, formiraju društvenu strukturu povezanu sa industrijom visoke tehnologije, generišu „višedimenzionalnu konspiraciju“ u korist razvoja. Međutim, čak i ako su države posvećene promeni svojih pozicija u međunarodnom okruženju želje i sposobnosti moraju biti odvojene. Izgradnja novih vrsta komparativnih prednosti je moguća, ali nije laka. Intencije bez potrebnog kapaciteta države mogu dovesti do toga da se naruše čak i postojeće komparativne prednosti.⁶

3. TEKUĆI IZAZOVI INDUSTRIJSKE POLITIKE - GLOBALNI KONTEKST

Nedavni događaji u svetskoj ekonomiji, uključujući i globalnu ekonomsku krizu, ponovo su u razvijenim i zemljama u razvoju industrijsku politiku stavili u prvi plan. Savremeni ekonomski rast je proces kontinuirane industrijske nadogradnje i strukturnih promena. Za postizanje dinamičnog rasta, zemlje u razvoju bi trebalo da razvijaju industriju u skladu sa svojim komparativnim prednostima, i iskoriste potencijalne prednosti „učenja na greškama“ u dinamizaciji industrijske nadogradnje. Proces podizanja industrijske strukture na viši nivo ne može se oslanjati isključivo na tržišni mehanizam.

3 Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey. Str. 7.

4 Ibid, str.7.

5 Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey. Str. 7.

6 Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey. Str. 10.

Na primer, započinjanje nove aktivnosti može biti teško zbog nedostatka inputa ili neadekvatne infrastrukture. Stoga, vlada ima važnu ulogu u pružanju ili koordinaciji ulaganja u neophodnu infrastrukturu i komplementarne inpute. Pored toga, inovacije, koje su osnova industrijske nadogradnje i diverzifikacije, predstavljaju rizičan proces, jer se često javlja problem sa prvim pokretačem. Značajne ekonomske, tehnološke i političke promene koje su se desile u svetskoj privredi uticale su da firme imaju potrebu da se restrukturiraju i prilagode novim tržišnim uslovima. Globalizacija „prisiljava“ kompanije na drastične strukturne promene. Veoma često, one se obraćaju vladi za pomoć, kako bi se bolje prilagodile promenama kroz koje prolaze ili dobile određeni vid pomoći.⁷

Evolucija institucionalnih sposobnosti i ekonomskih aktivnosti mora da bude ugrađena u kreiranje politike i određivanje njenih ciljeva. U velikoj meri postojeće proizvodne mogućnosti određuju aktivnosti usmerene na jačanje ekonomske efikasnosti. Drugim rečima, u delotvornoj industrijskoj politici, granice mogućnosti moraju ograničiti želje. U ovom kontekstu, identifikuju se tri tipa industrijske politike: horizontalne, vertikalne i one koje su usmerene na olakšavanje strukturnih promena. Svaku vrstu karakterišu različiti setovi instrumenata, ciljeva i institucionalnih aranžmana.

Horizontalnu industrijsku politiku karakteriše odsustvo selektivnosti u smislu podržavanja pojedinih firmi i sektora. Horizontalna industrijska politika se odnosi na širok spektar firmi i sektora. U najširem smislu, ona obuhvata široke okvirne uslove pod kojim posluju sva preduzeća, uključujući makroekonomsku stabilnost, vladavinu prava, imovinska prava, smanjivanje administrativnih barijera i nepotrebne birokratije, dobro upravljanje javnim sektorom itd. Najčešći primer horizontalne industrijske politike koja je usmerena na određenu ekonomsku aktivnost jeste podrška inovacijama. Znanje je javno dobro, a njegovo stvaranje ima pozitivne eksternalije na druge ekonomske aktere. Privatne kompanije, koje nemaju podsticaje, ulagale bi premalo u inovacije jer bi izabrale nivo koji bi maksimirao njihov privatni profit, i time ignorisali šire koristi za ekonomiju kao celinu. U tom slučaju, javna inovativna podrška bi bila garantovana za firme, čiji bi se pozitivni efekti prelivali na druge firme - pod uslovom da javna podrška ne vrši diskriminaciju sektora ili firmi i stoga ne stvara razlike. Uže posmatrano, mere horizontalne industrijske politike su usmerene na ekonomske aktivnosti koje su zajedničke mnogim sektorima i firmama. One su najmanje intervencionističke, jer su dizajnirane tako da generalno poboljšaju funkcionisanje tržišta i imaju približno jednake efekte za sve relevantne industrijske komplekse, delatnosti i preduzeća. Primeri takvih politika su: (i) Antimonopolska politika, (ii) Politika unapređenja standardizacije, metrologije, unifikacije i osiguranja kvaliteta procesa, proizvoda i usluga, (iii) Politika zaštite života i zdravlja zaposlenih i potrošača, (iv) Politika zaštite i unapređenja životne sredine u skladu sa kriterijumima održivog razvoja.⁸

Za razliku od neselektivne, horizontalne industrijske politike, vertikalna industrijska politika je usmerena na određeni sektor ili pojedinačne firme. Ekonomsko opravdanje za takvu vrstu selektivnosti je unapređivanje veština, podizanje produktivnosti i unapređivanje sektora sa najvećim potencijalom za stvaranje ekonomije obima. Osim toga, ulazak preduzeća u određene sektore može pomoći i u stvaranju nacionalnih komparativnih prednosti

7 Savić, Lj., Lutovac, M. (2017), Novi koncept industrijske politike u Evropskoj uniji, *Ekonomske ideje i praksa, broj 25*, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 9.

8 Adžić, S. (2008), Stanje i perspektive razvoja metalnog sektora Srbije- smernice za rad sindikata. *Projekat „Podrška socijalnom dijalogu u Srbiji“*. Kancelarija „Švajcarske organizacije za pomoć svetu rada (SLA)“. Kancelarija „Švajcarske organizacije za pomoć svetu rada (SLA)“. Beograd, str. 15.

i na taj način uticati na međunarodnu specijalizaciju i trgovinu. Postavlja se pitanje kako bi industrijska politika trebalo da bira određene sektore, tehnologije ili zadatke. Rodrik smatra da bi selektivna industrijska politika trebalo da se usmeri na sektore koji su novi u ekonomiji, fokusirajući se na politike za ekonomsko restrukturiranje, naglašavajući da se „industrijska politika ne odnosi samo na industriju *per se*“.⁹

Industrijska politika, takođe, može igrati ulogu u olakšavanju strukturnih promena u privredi. Njena uloga je bitna jer se na taj način javnom intervencijom ublažavaju tržišni neuspesi, koji usporavaju ili sprečavaju razvoj novih „*sunrise*“ industrija. Važan argument u korist javne intervencije za podršku ovim industrijama, se nalazi u činjenici da će se na ovim sektorima zasnivati buduće konkurentske prednosti cele privrede.

Nužnost vođenja industrijskih politika u cilju poboljšanja ekonomske efikasnosti usmerena je i na razumevanje različitih izazova na putu daljeg napretka. Istovremeno, nivo razvijenosti institucionalnih sposobnosti treba posmatrati kao polaznu tačku za dizajn i implementaciju industrijske politike, sa vizijom da se postepeno inkorporiraju ambiciozniji ciljevi na putu napretka zemlje. Hausmann i Rodrik, ističu da bi se promovisale strukturne promene i ekonomski razvoj na dug rok, neophodno je dati prioritet ulaganjima u aktivnosti sa većim nivoom znanja i sposobnosti.

Ekonomske rast neprestano prate promene u strukturi BDP-a, zaposlenosti i međunarodnim obrascima specijalizacije. Većina studija prikazuje promene u privrednoj strukturi kao nusprodukt rasta. Strukturalisti ističu suprotno, naglašavajući da su ove promene stvarni pokretači ekonomskog rasta. Gledano iz ove perspektive, razvoj se može izjednačiti sa kapacitetom privrede da generiše nove dinamičke proizvodne aktivnosti. Na isti način, odsustvo rasta je povezano sa prekidom procesa strukturnih promena. Stoga, veoma je korisno razmatrati uspešna iskustva industrijskih politika nekih zemalja, kako bi se prihvatili i implementirali neki principi i preporuke koje mogu voditi formiranju uspešne industrijske politike. U suštini, najperspektivniji pristup zemalja u razvoju u dizajniranju uspešne industrijske politike jeste iskorišćavanje prednosti kasnijeg uključivanja i izgradnja industrije koja dinamički raste i efikasno se razvija.

4. INDUSTRIJSKA POLITIKA BRAZILA

Nova Vlada Brazila izabrana 2004. godine je definisala potpuno novi koncept industrijske politike. On se zasnivao na:

Industrijskoj, tehnološkoj i spoljno-trgovinskoj politici (PITCE - *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, 2004-2007), koja je imala za cilj jačanje institucionalnog okvira, stvaranjem agencija i modernizovanjem zakonodavstva, da bi instrumente za ubrzavanje inovacija učinila efikasnijim, fokusirajući se, pre svega, na tehnologiju intenzivnih sektora.

Produktivnoj razvojnoj politici (PDP - *Política de Desenvolvimento Produtivo*, 2008-2010), koja se fokusirala na investicije i inovacije, i na kraju je imala ulogu koja se

9 Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard University, Cambridge, MA, USA.

pokazala presudnom u naporima Vlade u borbi protiv efekata međunarodne finansijske krize iz 2008. godine.

Brasil Maior planu (PBM - *Plano Brasil Maior*, 2011-2014), čiji je glavni prioritet bio agregiranje vrednosti kroz inovacije, ali koji je sve više i više vodio ka odbrani unutrašnjeg tržišta i oporavku sistemskih uslova za konkurentnost, što je vidljivo i u naporima koji su fokusirani na smanjenje troškova vezanih za poslovanje u Brazilu.¹⁰

Ova tri seta politika bila su odgovori Vlade na različite izazove u pojedinim fazama razvoja. Posmatramo li brazilsku industrijsku politiku tokom vremena vidimo jasnu brigu za održavanje kontinuiteta, ali sa dozom fleksibilnosti. Na primer razvoj inovacija i konkurentnosti su bili prioriteti u svim posmatranim periodima. U isto vreme vidljivo je da su neki drugi parametri menjani zbog različitih ekonomskih izazova sa kojima se svaka od ovih politika suočavala.

4.1. Industrijska, tehnološka i spoljno-trgovinska politika (PITCE, 2004-2007)

Braziliska industrijska politika razvijena je u kontekstu bliskog odnosa između države i društva, u kojem je javni sektor nastojao da poslovni ambijent učini atraktivnijim za produktivne investicije, dok se privatni sektor orijentisao na traženje povoljnih prilika za investiranje.

Braziliska industrijska, tehnološka i spoljno-trgovinska politika (PITCE), predstavljena je u martu 2004. godine, i značajno se razlikovala od prethodnih politika. Imala je za cilj povećanje efikasnosti i konkurentnosti brazilskih kompanija i njihovo uključivanje na međunarodna tržišta. Uporedo sa ovom novo izrađenom industrijskom politikom, bilo je stvaranje Brazilске agencije za industrijski razvoj (ABDI) i Nacionalnog saveta za industrijski razvoj (CNDI), sastavljenog od ministara i predstavnika vlade koje su zajedno radili na definisanju nove brazilске industrijske politike. Takav institucionalni pristup je neophodan za ostvarivanje sinergije javnog i privatnog sektora, kako bi se podstakao industrijski razvoj zemlje. Nova industrijska, tehnološka i spoljno-trgovinska politika je bila u funkciji ubrzanja industrijskog razvoja kroz modernizaciju i rast produktivnosti rada, tehnološke inovacije i sposobnosti da se takmiči u međunarodnom okruženju. Njen cilj je bio podizanje industrijske konkurentnosti Brazila i diferencijacija proizvoda. Politika je razvijena u skladu sa nacionalnim ugovorima, i uz poštovanje principa Svetske trgovinske organizacije.

Napori su bili fokusirani na tri cilja:

1) Horizontalne politike su bile usmerene na sve segmente privrede, sa ciljem tehnoloških inovacija i razvoja, prodiranja na inostrana tržišta, industrijske modernizacije, poboljšavanja institucionalnog okruženja i podsticanje investicija.

¹⁰ Kupfer, D., Ferraz, C., Marques, F.S. (2013), The Return of Industrial Policy in Brazil, In: *The Industrial Policy revolution I, The Role of Government Beyond Ideology*, (eds.) Stiglitz, J., Lin J., Pelgrave Macmillan, New York, str. 328.

2) Vertikalne industrijske politike su bile usmerene na četiri industrije identifikovane kao strateške za ekonomski razvoj Brazila: poluprovodnici, softver, kapitalna dobra, farmaceutske proizvodi i lekovi.

3) Aktivnosti industrijske politike na razvoju industrija budućnosti: biotehnologija, nanotehnologija, biomasa i obnovljivi izvori energije.¹¹

Cilj PITCE-a je bio da unapredi tehnološki nivo brazilske industrije, u cilju podsticanja inovacija i diferencijacije proizvoda. Očekivalo se da će tehnološki razvoj zemlje doprineti povećanju izvoza i zauzimanju sofisticiranih segmenata na međunarodnom tržištu.¹² Od 2004. godine, brzo i intenzivno poboljšanje uslova trgovine, povezano sa efektima kineskog rasta na tržištima na kojima je Brazil izvezio robu, imao je za rezultat rast izvoza osnovnih proizvoda, a ne sofisticirane robe, kao što je bilo planirano u PITCE-u. Visoka profitabilnost ovih aktivnosti privukla je strane investicije koja je, u kombinaciji sa snažnim prilivom kratkoročnog kapitala, dovela do sloma ekonomskog scenarija na kojem je PITCE bio zasnovan 2004. godine. PITCE je trajao do sredine 2008. godine, kada je zbog novog ekonomskog i političkog okvira, dat prioritet produktivnoj razvojnoj politici (PDP).

4.2. Produktivna razvojna politika (PDP, 2008–2010)

Produktivna razvojna politika, PDP (2008-10) je razvijena u kontekstu ekonomskog rasta i značajnih deviznih sredstava stečenih zahvaljujući uspesima u spoljnoj trgovini. Politika se fokusirala na podsticanje investiranja i održavanje ciklusa rasta.

PDP je nastojala da podstakne investicije i inovacije kako bi održala rast. Politika koja je pokrenuta u maju 2008. godine postavila je četiri cilja:

1) Proširiti kapacitete snabdevanja brazilske ekonomije u održive i konkurentske baze, izbegavajući uska grla i inflatorni pritisak;

2) Povećati inovacione kapacitete brazilskih kompanija da bi se poboljšala konkurentnost na domaćem tržištu i efikasan pristup na međunarodnom tržištu;

3) Održati povoljno stanje platnog bilansa, diversifikovati izvoz i stvoriti povoljne uslove za privlačenje stranih direktnih investicija;

4) Omogućiti pristup tržištima za mikro i male kompanije, stvarajući pozitivnu konkurenciju i distribuciju.¹³

11 <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/NovaDelhi/en-us/file/Industry01-AnIndustrialPolicy%5B1%5D.pdf> , An industrial Policy for Brazil, str. 19. Posećeno 15.6.2018. godine.

12 Kupfer, D., Ferraz, C., Marques, F.S., (2013), The Return of Industrial Policy in Brazil, In: *The Industrial Policy revolution I, The Role of Government Beyond Ideology*, (eds.) Stiglitz, J., Lin J., Pelgrave Macmillan, New York, str. 329.

13 Kupfer, D., Ferraz, C., Marques, F.S. (2013), The Return of Industrial Policy in Brazil, In: *The Industrial Policy revolution I, The Role of Government Beyond Ideology*, (eds.) Stiglitz, J., Lin J., Pelgrave Macmillan, New York, str. 331.

Da bi se ostvarila ova četiri cilja PDP-a, definisano je i:

- 1) Povećanje učešća bruto investicija u osnovna sredstva u BDP-u od 17,4% u 2007. na 21% u 2010. godini;
- 2) Rast učešća ulaganja preduzeća u istraživanje i razvoj u BDP-u sa 0,49% u 2005. na 0,65% u 2010. godini;
- 3) Uvećanje učešća brazilskog izvoza u svetskom izvozu od 1,16% 2007. na 1,25% u 2010. godini;
- 4) Porast broja mikro i malih preduzeća izvoznika za 10% do 2010. godine (11.792 u 2006. godini).¹⁴

PDP je doprineo održavanju rasta brazilске ekonomije do početka svetske finansijske krize koja, se odrazila na četiri najvažnija definisana cilja. Tokom ovog nepovoljnog perioda, politika je bila fokusirana na prevazilaženje međunarodne krize i jačanje strukture brazilске industrije. Ove aktivnosti su se desile istovremeno sa nepoželjnim slabljenjem sektora industrije, što se videlo kroz smanjenje produktivnosti i povećanje uvoza. Ovakva situacija postala je izazov za novi razvojni plan *Brasil Maior* (PBM), zbog čega je 2011. godine PDP zamenjen sa PBM.

4.3. *Brasil Maior* plan (PBM, 2011–2014)

Plano Brasil Maior je federalni program stvoren u svrhu povećanja konkurentnosti domaće industrije. Pokrenut je 2011. godine pod sloganom „*Inovar para Competir. Competir para Crescer*“,¹⁵ Ovaj plan je imao za cilj povezivanje industrijskog, tehnološkog i spoljnotrgovinskog sektora.

U Planu je stavljen akcenat na sektorske mere koje karakterišu klasičnu industrijsku politiku. Odabrano je devetnaest sektora za primanje posebnih podsticaja sa ukupno 287 mera, od kojih je jedna četvrtina usmerena na agrobiznis, a ostale na proizvodnju automobila, zdravstvo, odbranu, vazduhoplovstvo i svemirska istraživanja. Tehnološka politika je fokusirana na diversifikaciju nacionalnih preduzeća i stvaranje novih. Nacionalna strategija za nauku, tehnologiju i inovacije Ministarstva za nauku i tehnologiju stvorena je za podsticanje inovacija.

U okviru spoljnotrgovinske politike, kratkoročnim, srednjoročnim i dugoročnim finansijskim i poreskim instrumentima planirano je podsticanje izvoza, i internacionalizacija domaćih kompanija sa ciljem ekspanzije na inostrana tržišta i pristup novim tehnologijama.

Ovaj program se fokusirao na inovacije i konsolidaciju proizvodnje brazilске industrije donošenjem podsticajnih mera za ulaganje i izvoz. One obuhvataju poreske olakšice za kupovinu mašina i opreme. Politike podsticanja investicija usmerene su na smanjenje

¹⁴ Ibid, str. 331.

¹⁵ „Inovativno za takmičenje. Trka za rast“ <http://www.provedor.nuca.ie.ufri.br/eletrobras/estudos/pimentel4.pdf>, posećeno 22.6.2018.

troškova investiranja pružanjem boljih uslova za međunarodno finansiranje. Ove politike su imale za cilj i eliminisanje ili smanjenje poreskih opterećenja vezanih za osnivanje novih preduzeća.

► TABELA 1. PBM STRATEŠKA MAPA

ODRŽIVI RAZVOJ	INOVIRATI I ULAGATI U POVEĆANJE KONKURENTNOSTI, PODRŽAVATI RAST I POBOLJŠAVATI KVALITET ŽIVOTA		
Izgradnja i jačanje kompetencija	Povećanje investicija	Povećanje ulaganja u I&R	Povećanje kompetentnosti radne snage
Strukturne promene i efikasnost	Ekonomija zasnovana na znanju	Jačanje mikro, malih i srednjih preduzeća	Podsticanje čiste i efikasne proizvodnje
Ekspanzija tržišta	Diverzifikacija izvoza i promovisanje internacionalizacije brazilskih kompanija	Povećanje lokalne konkurentne ponude roba i usluga za energetske industriju	Širenje pristupa robe i usluga populaciji

Izvor: Ferraz, C., Kupfer, D., Marques, F., (2014), Industrial policy as effective development tool: Lessons from Brazil, Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development, International Labour Office, Geneva. Str. 299.

Program je predvideo mere i instrumente usmerene na održivi razvoj brazilске industrijske proizvodnje. Među njima su bili najvažniji: podsticaji za razvoj, ulaganje u obnovljive izvore energije od strane fabrika, podrška razvoju programa reciklaže. Smanjenje troškova u sektorima koji zapošljavaju dosta radne snage, kao što su odeća, obuća, nameštaj i razvoj softvera. U prve dve godine programa jedna od glavnih je bila vezana za smanjenje troškova proizvodnje, odnosno smanjenje troškova socijalnog osiguranja i eliminisanje federalnih poreza na investicione proizvode. Smanjene su i kamatne stope na investicije i obezbeđena bolja i raznovrsnija ponuda sredstava za finansiranje. PBM sadrži deset strateških ciljeva, podeljenih u tri odeljka (kompetencije, strukturne promene i efikasnost, i širenje tržišta) koje su trebale da obezbede dugoročno održiv razvoj. Sva tri dela Strateške mape su konceptualno povezana. Prvi deo, kompetencije, obuhvata ciljeve koji se odnose na izgradnju kapaciteta; povećanje investicija, ulaganja preduzeća u istraživanje i razvoj i kompetencija radne snage. Drugi deo, strukturne promene i efikasnost podrazumeva povećanje dodate vrednosti, razvijanje ekonomije zasnovane na znanju, jačanje malih i srednjih preduzeća i podržavanje ekoloških standarda u proizvodnji. Veća konkurentnost bi trebalo da dovede do istovremene ekspanzije tržišta, i domaće ekspanzije, povećavajući pristup kvalitetne robe za lokalno stanovništvo, diversifikaciju izvoza i internacionalizaciju brazilskih firmi. Ova tri međusobno povezana dela, sa definisanim strateškim ciljevima, trebalo je da dovedu do realizacije do krajnjeg cilja PBM-a: „Inovirati i ulagati u povećanje konkurentnosti, podržati rast i poboljšati kvalitet života“.¹⁶

16 Ferraz, C., Kupfer, D., Marques, F., (2014), Industrial policy as effective development tool: Lessons from Brazil, Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development, International Labour Office, Geneva. Str. 299-300.

5. BRAZILSKA RAZVOJNA BANKA (BRAZILIAN DEVELOPMENT BANK-BNDES)

Brazilska razvojna banka (BNDES) je glavni finansijski agent za razvoj Brazila. Od svog osnivanja, 1952. godine, BNDES je odigrala najvažniju ulogu u podsticanju razvoja industrije i infrastrukture u zemlji. U proteklom periodu, njeni ciljevi su evoluirali u skladu sa brazilskim socio-ekonomskim izazovima, a danas uključuju podršku izvozu, tehnološkim inovacijama, održivom socio-ekološkom razvoju i modernizaciji javne uprave.

Banka je imala najvažniju ulogu u brazilskoj industrijskoj politici supstitucije uvoza tokom 1970-ih godina, što je imalo za rezultat najdinamičniji razvoj industrije u Latinskoj Americi. Banka je investirala u industrijske grane koje su bile zanemarene uključujući informacione tehnologije i mikroelektroniku. Tokom osamdesetih godina, Banka je ohrabrivala brazilске kompanije da se takmiče sa uvoznim proizvodima na domaćem tržištu, kao i da stimulišu izvoz. Devedesetih godina prošlog veka bila je odgovorna za administrativnu, finansijsku i tehničku podršku brazilskog programa privatizacije započetog 1991. godine, pomažući u prodaji velikih državnih kompanija. Tih godina, BNDES je imala ulogu i u regionalnoj decentralizaciji kroz ulaganje u manje razvijene regione u Brazilu, kao i podršku izvozu mikro, malih i srednjih preduzeća. Pitanje životne sredine je, takođe, postalo važno.

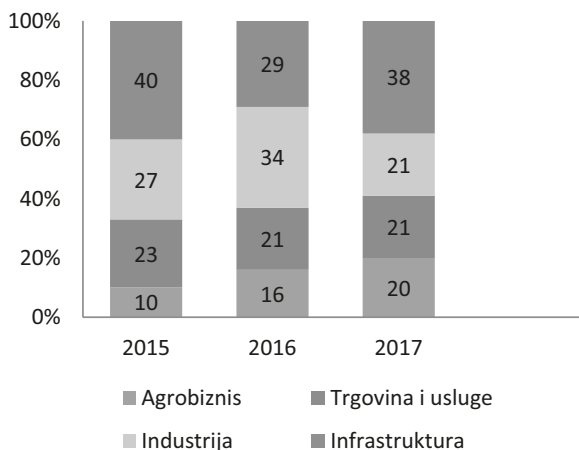
U 21. veku, BNDES je potvrdila svoju socijalnu prirodu, sa ciljem promovisanja lokalnog i regionalnog razvoja, društvene i ekološke predanosti, inovacionih kapaciteta u projektima koji traže njenu podršku. To će biti najvažniji izazovi u sve promjenljivijem i dinamičnijem svetu.¹⁷

Banka nudi nekoliko mehanizama finansijske podrške brazilskim kompanijama svih veličina kao i entitetima javne uprave, omogućavajući ulaganja u sve privredne sektore. U svakom podržanom preduzeću, BNDES naglašava tri faktora koje smatra strateškim: inovacije, lokalni razvoj i socio-ekološki razvoj. Ona, takođe, finansira širenje nacionalnih kompanija daleko izvan granica zemlje i teži da diverzifikuje izvore svojih resursa na međunarodnom tržištu. Pored toga, BNDES tradicionalno finansira izvoz brazilске robe i usluga.

Važnost za industrijsku politiku BNDES-a se ogleda u širokoj paleti finansijskih instrumenata, koju nudi: (i) direktnu finansijsku podršku industrijskim i infrastrukturnim projektima (kreditno i projektno finansiranje), (ii) komercijalizaciju mašina i opreme preko komercijalnih banaka, (iii) podršku za izvoz inženjeringa i usluga, (iv) kredite i garantna sredstva za mikro i mala preduzeća, (v) fondove kapitala i rizičnog kapitala i direktno ulaganje u firme.

17 https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/The_BNDES/history.html, posećeno 22.6.2018. godine.

GRAFIKON 1. ULAGANJA BNDES PO PRIVREDNIM SEKTORIMA



Izvor: BNDES, Annual Report 2016. https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2016_en/https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2016_en/, posećeno 6.7.2018. godine

Politička i ekonomska neizvesnost je uticala na performanse brazilske industrije u 2016. godini. Shodno tome, BNDES je preduzela važnu inicijativu, za odobravanje nezavisne tehničke studije za izvođenje dijagnoze i predlaganje javnih politika vezanih za internet stvari (IoT). Pored toga, u 2016. godini imala je poziciju glavnog finansijera kredita u Brazilu, sa fokusom na poljoprivredne mašine i opremu, održivu poljoprivredu, ruralne proizvodne zadruge i podršku porodičnoj poljoprivredi. U partnerstvu sa Brazilskom agencijom za inovacije (FINEP- *Financiadora de Estudos e Projetos*) i Brazilskim institutom za industrijsku svojinu (INPI-*Instituto Nacional da Propriedade Industrial*), pokrenuta su dva razvojna plana za primarni segment industrije: Plan inovativnosti i razvoja hemijske industrije i Plan razvoja, održivosti i inovacija za mineralni sektor. U segmentu biogoriva, podrška je pomogla Brazilu da postane svetski lider u drugoj generaciji etanol (E2G) tehnologije. Iste godine, dve od podržanih postrojenja po prvi put su započele proizvodnju etanola.¹⁸

6. ZAKLJUČAK

Osnovna karakteristika modernog ekonomskog rasta je kontinuirana industrijska nadogradnja i strukturne promene. Diversifikacija i promena industrijske strukture je od suštinskog značaja za razvoj, postepeno omogućavajući zemljama u razvoju da se usklade sa razvijenim zemljama i stvore uslove za profitabilnije poslove, smanjenje siromaštva i bolji životni standard. Da bi olakšali nadogradnju u ovim sektorima, zemlje u razvoju bi trebalo da koriste industrijsku politiku usmerenu na ublažavanje ograničenja za rast u obećavajućim sektorima.

18 https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2016_en/, posećeno 6.7. 2018.

Uspeh industrijske politike zavisi od strateških preduslova. Najvažniji je eksplicitna vizija budućnosti i jasna strategija, koja će označiti ključne pravce delovanja. Drugi je konvergencija industrijske i makroekonomske politike. Treći je konzistentnost institucionalnog modela koji će obezbediti mogućnost za prilagođavanje različitim ekonomskim situacijama. Efektivne industrijske politike zahtevaju efikasnu institucionalnu koordinaciju na svim nivoima: između javnih agencija; privatnih subjekata i javnog i privatnog sektora. Ove aktivnosti trebalo bi da budu na čelu agende svih relevantnih aktera. Stvaranje uslova za postizanje održivog industrijskog razvoja se postiže putem: 1) ekonomski opravdane proizvodnje, 2) povećanja zaposlenosti uz uvažavanje ostalih socijalnih aspekata, 3) smanjenja zagađenja, pritisaka na ekološki sistem i efikasnog korićenja prirodnih resursa.

Analizirajući brazilsko iskustvo može se zaključiti sledeće: prvo, industrijska politika je suštinska komponenta nacionalne strategije za održivi razvoj, kao i politike obrazovanja i naučno-tehnološkog razvoja. Drugo, kada se industrijska politika postavi kao prioritet, posvećenost i bliska saradnja između relevantnih ministarstava i agencija su neophodni, kao i interakcija sa privatnim sektorom, pod uslovom da se uloge i kompromisi, koristi, eksplicitno preciziraju. Treće, važnost sprovođenja industrijske politike ne sme se potcenjivati: javne agencije moraju imati dobro definisane ciljeve i odgovornosti, kao i efikasne tehničke mogućnosti i veštine pregovaranja. Kreatori politika bi trebalo posebno da obrate pažnju na izazove koordinacije i razmene informacija.

Na kraju, dostupnost neophodnih instrumenata za sprovođenje politike je od ključnog značaja. Formiranje efikasne banke za razvoj, koja će obezbediti povoljne dugoročne izvore finansiranja strukturnih promena u industriji je veoma važno. Ovakvi operativni kapaciteti kako u preuzimanju specifičnih izazova, kao što se desilo tokom svetske ekonomske krize, tako i u traženju strukturnih izazova povezanih sa razvojem, moraju i dalje ostati prioritet Banke. Brazilska banka za razvoj je imala veoma važnu ulogu u saniranju posledica globalne ekonomske krize, ali od nje se očekuje i značajna pomoć u budućem razvoju industrije. Perspektive i izazovi nacionalnog razvoja nisu samo ograničeni na delovanje Banke, već oni zahtevaju dijalog svih relevantnih učesnika.

LITERATURA

Adžić, S. (2008), Stanje i perspektive razvoja metalnog sektora Srbije - smernice za rad sindikata. *Projekat „Podrška socijalnom dijalogu u Srbiji“*. Kancelarija „Švajcarske organizacije za pomoć svetu rada (SLA)“. Kancelarija „Švajcarske organizacije za pomoć svetu rada (SLA)“. Beograd, str. 15.

Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey. Str. 7.

Ferraz, C., Kupfer, D., Marques, F. (2014), Industrial policy as effective development tool: Lessons from Brazil, *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*, International Labour Office, Geneva. Str. 299.

Kupfer, D., Ferraz, C., Marques, F.S. (2013), The Return of Industrial Policy in Brazil, In: *The Industrial Policy revolution I, The Role of Government Beyond Ideology*, (eds.) Stiglitz, J., Lin J., Pelgrave Macmillan, New York, str. 328.

Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard University, Cambridge, MA, USA.

Savić, Lj., Lutovac, M. (2017), Novi koncept industrijske politike u Evropskoj uniji, *Ekonomске ideje i praksa, broj 25*, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 9.

<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/NovaDelhi/en-us/file/Industry01-AnIndustrialPolicy%5B1%5D.pdf> , An industrial Policy for Brazil, str. 19., posećeno 15.6.2018.

https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/Investor_Relations/Annual_Report/, BNDES, Annual Repor 2016., posećeno 22.6.2018.

<http://www.provedor.nuca.ie.ufrj.br/eletrobras/estudos/pimentel4.pdf>, posećeno 22.6.2018.
