

JEL klasifikacija: F63, 025
Pregledni članak

INDUSTRIJSKA POLITIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ KAO ODGOVOR NA KRIZU USLIJED PANDEMIJE COVID-19

Ljubo Jurčić*
Antea Barišić**
Sanja Franc***

SAŽETAK

Unatoč rastućem značaju koji industrijska politika ima u recentnoj svjetskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi, ova je tema još uvijek zanemarena u Republici Hrvatskoj, u kojoj su negativne strukturne promjene ponovno došle do izražaja uslijed krize uzrokovane pandemijom COVID-19. U ovom se radu sistematizira razvoj znanstvene debate na području industrijske politike kroz četiri razdoblja. Glavni je cilj ovog rada kroz pregled literature u području kreiranja i implementiranja suvremene industrijske politike u maloj zemlji u razvoju, pružiti temelje za oblikovanje suvremene hrvatske industrijske politike. Rezultati analize pokazuju da bi suvremena hrvatska industrijska politika trebala imati fokus na Četvrtoj industrijskoj revoluciji, globalnim lancima vrijednosti, održivosti i inkluzivnosti. Kao važne karakteristike koje treba sadržavati ističu se strateška orijentiranost, fokus na ključne tehnologije i prerađivačku industriju te s njom povezane usluge.

* Prof. dr. sc. Ljubo Jurčić, redoviti profesor u trajnom zvanju na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu i predsjednik Hrvatskog društva ekonomista (e-mail: ljurcic@efzg.hr).

** Dr. sc. Antea Barišić, asistentica na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu (e-mail: abaristic@efzg.hr).

*** Doc. dr. sc. Sanja Franc, docentica na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu (e-mail: sfranc@efzg.hr).

Kao važne odrednice uspješnosti njezina provođenja utvrđene su njezina ukorijenjenost u gospodarstvu i usklađenost s ostalim ekonomskim politikama, fleksibilnost i agilnost, institucionalno vođenje, zahtijevanje odgovornosti za njezino provođenje te nužnost kontinuirane kolaboracije javnog i privatnog sektora.

Ključne riječi: industrijska politika, preuranjena deindustrijalizacija, koronakriza, ekonomski razvoj, međunarodna konkurentnost.

1. UVODNA RAZMATRANJA

"Knowledge validation has never been a painless process. It often takes a major, disastrous historical event for even the most self-evident ideas to gain wide recognition." (Stiglitz, Lin i Monga, 2013, str. 1.)

Pred kraj 20. stoljeća industrijska politika nalazila se na marginama znanstvenih istraživanja i kreiranja ekonomskih politika. U 80-im i 90-im godinama 20. stoljeća prevladavale su neoliberalne razvojne politike temeljene na preporukama Washingtonskog konsenzusa (Williamson, 1990), a veći broj ekonomista i nositelja ekonomskih politika smatrao ju je putem u propast. Ipak, u praksi je većina zemalja i dalje provodila industrijske politike, iako primarno horizontalne.

Na prijelazu stoljeća te potom posebice uslijed globalne financijske krize počinju se uviđati slabosti neoliberalnog pristupa te se industrijska politika počinje vraćati u središte znanstvene rasprave na području ekonomske politike (Stiglitz, 1998; Rodrik i Hausmann, 2003; Lin, 2010; Mazzucato, 2015). Danas njezinu važnost ističu vodeći svjetski znanstvenici i stručnjaci koji sudjeluju u kreiranju ekonomskih politika, razvojne institucije i politički lideri te se tako industrijska politika odmiče od ideoloških prema produktivnim raspravama (Aiginger i Rodrik, 2020; Pianta, Lucchese i Nascia, 2020; Cherif i Hasanov, 2019; Chang i Andreoni, 2020; UNCTAD, 2019; Bofinger, 2019; Stiglitz, 2017). Pitanje više nije je li industrijska politika potrebna ili ne, već kako je konstruirati kako bi pridonijela ekonomskom i socijalnom razvoju neke zemlje (Rodrik, 2008; Warwick, 2013). Pritom se njezine suvremene karakteristike, njezino formuliranje i implementacija potpuno razlikuju od onih koje su u prethodnim razdobljima izazivale otpor i niz kritika.

Implementiranje adekvatne industrijske politike posebice se kao važno ističe kod zemalja koje prolaze kroz preuranjenu deindustrijalizaciju, koja je često rezultat nemogućnosti natjecanja s nisko razvijenim zemljama s niskim nadnicama te se druge strane nemogućnosti natjecanja s razvijenim zemljama koje koriste visoke tehnologije (Lin, 2016). Kao posljedica dolazi do smanjenja mogućnosti tehnološkog razvoja ovih zemalja, što utječe na smanjenje potencijala rasta njihove produktivnosti i dovodi ih često u zamku srednjeg dohotka (Andreoni i Tregenna, 2018). U skladu s tim, zemlje u razvoju vraćaju interes u industrijsku politiku i teže ka promjeni uloge države, od regulatorne uloge prema razvojnoj (Wade, 2011).

U Republici Hrvatskoj industrijska politika se nakon dugog razdoblja njezina zanemarivanja, unatoč svjetskim trendovima, još uvijek nije vratila u fokus, kako znanstvenih, tako ni stručnih debata. Tek na deklarativnoj razini, usvojena je industrijska strategija do 2020. godine (Hrvatski sabor, 2014), zadržavši neoliberalni stav u okviru ekonomske politike. Atipični model gospodarenja koji je podrazumijevao temelje razvoja na trgovini, zaduživanju, potrošnji i uvozu umjesto na proizvodnji, investicijama, štednji i izvozu, rezultirao je negativnim strukturnim promjenama te zaostajanjem Republike Hrvatske za ostalim europskim zemljama u tranziciji, posebice nakon 2008. godine (Jurčić, 2010). Gospodarstvo Hrvatske danas karakterizira preuranjena deindustrijalizacija i gotovo najniža razina udjela prerađivačke industrije u BDP-u u Europskoj uniji te najniža uključenost njezine prerađivačke industrije u globalne lance vrijednosti među novim zemljama članicama Europske unije (Barišić, 2020). Rastuća uloga turizma u Republici Hrvatskoj predstavlja oblik nizozemske bolesti te pridonosi smanjenju stope rasta BDP-a, zbog nižeg porasta produktivnosti u uslužnim djelatnostima nego u industriji. Ove karakteristike hrvatskoga gospodarstva ukazuju da je i prije same krize uzrokovane pandemijom COVID-19 Republika Hrvatska pokazivala mane svog oblika razvoja, koje su ovom krizom samo dodatno istaknute.

Kriza uzrokovana pandemijom COVID-19 predstavlja svojevrsni prirodni eksperiment, gdje se zemlje suočavaju s istim problemom, no njihov odgovor nije jednak (Wyplosz, 2020; Werder di Mauro, 2020). Na nositeljima ekonomskih politika je stoga da ne ponove pogreške iz prethodne krize. Kako *The Economist* (2020) ističe, vlade su uslijed ove krize već donosile odluke i provodile politike koje bi tek nekoliko mjeseci prije bile nezamislive te stoga ova pandemija označava početak nove ere, koji donosi veliki zaokret u ekonomskoj politici zemalja, a koji pod-

razumijeva rastuću ulogu države. Dok svijet prolazi kroz dramatične promjene, industrijska politika se vraća u središte znanstvenih i stručnih debata na području ekonomskih politika (Chang i Andreoni, 2020). S obzirom na činjenicu da je Republika Hrvatska visoko ovisna o sektoru turizma, uz niski udio prerađivačke industrije te relativno visok udio doznaka iz inozemstva, možemo očekivati da će biti relativno više pogođena ovom krizom nego veći dio zemalja Europske unije (Međunarodni monetarni fond [MMF], 2020; Svjetska banka, 2020).

Glavno pitanje za malu zemlju u razvoju koja prolazi kroz prijevremenu deindustrijalizaciju je koji oblik industrijske politike implementirati u ovom razdoblju disruptivne političke i tehnološke promjene, u cilju postizanja blagostanja i smanjenja tržišnih neuspjeha, adresirajući pritom najvažnije socijalne i ekološke izazove (Aiginger i Rodrik, 2020). Glavni cilj ovog rada je kroz pregled literature sintetizirati preporuke za oblikovanje suvremene industrijske politike kakvu bi bilo poželjno da implementira mala zemlja sa strukturnim problemima poput Republike Hrvatske.

Nakon uvoda, u drugom se poglavlju kroz pregled literature analizira razvoj industrijske politike tijekom četiri razdoblja, uz fokus na posljednje razdoblje suvremene industrijske politike, ističući argumente koji su je vratili u fokus znanstvenika i nositelja ekonomskih politika. U trećem poglavlju se uz isticanje trenutnih karakteristika hrvatskoga gospodarstva i dosadašnjeg provođenja industrijske politike, na temelju analize recentne literature pružaju sistematizirane preporuke za kreiranje suvremene industrijske politike adekvatne za malu zemlju u razvoju kao što je Republika Hrvatska. U zaključku se potom sažeto ističu rezultati analize, ograničenja rada te preporuke za daljnja istraživanja.

2. PREGLED LITERATURE – RAZVOJ INDUSTRIJSKE POLITIKE

Industrijska politika je kroz povijest proživljavala uspone i padove, no gotovo sve razvijene i uspješne zemlje provodile su je i još uvijek je provode u određenom obliku. U okviru ekonomske teorije možemo je pozicionirati u područje ekonomike industrije, koja razmatra industrijsku organizaciju i industrijsku dinamiku. Iako postoji niz definicija industrijske politike koje joj daju različiti obuhvat mogućih intervencija u okviru gospodarstva, svima

im je zajednički osnovni argument, ideja da će bolji ekonomski ishod biti ostvaren uz intervenciju vlade nego bez nje (Lane, 2020).

Johnson (1984, str. 74) daje jednu od njezinih prvih modernih definicija, koja opisuje i njezinu današnju ulogu. Pod pojmom industrijske politike on podrazumijeva "sve aktivnosti vlade koje imaju namjeru da razviju ili smanje obujam pojedinih industrija u okvirima nacionalne ekonomije u cilju održavanja globalne konkurentnosti". Pritom je ističe kao treću najvažniju politiku vlade, uz monetarnu i fiskalnu. U najširem smislu ona danas podrazumijeva one politike koje stimuliraju određene ekonomske aktivnosti i promoviraju strukturnu promjenu (Rodrik, 2008). Za one koji su zabrinuti za smanjenje udjela prerađivačke industrije u BDP-u, industrijska politika podrazumijeva strategiju prerađivačke industrije iako ona u svojoj osnovnoj definiciji ne sadrži ciljanu sektorsku politiku, bilo da je riječ o prerađivačkoj industriji ili pojedinim sektorima prerađivačke industrije (Warwick, 2013).

Industrijska politika se provodi uvijek kada vlada svjesno vrši aktivnosti koje koriste više određenim gospodarskim aktivnostima nego drugima, a s ciljem unapređenja industrije, bilo da to zovemo industrijskom politikom ili ne (Rodrik, 2004; Robinson, 2010). U skladu s tim niz autora ukazuje na činjenicu da industrijska politika zapravo nikada nije nestala te da se provodila i u razvijenim zemljama i u onima u razvoju, čak i onda kada je, deklarativno, ekonomska politika ideološki bila usmjerena u potpuno suprotnom smjeru (Salazar-Xirinachs, Nubler i Konzul-Wright, 2014; Robinson, 2010; Landesman, 2015). Ipak ključni elementi za provođenje različitih industrijskih politika, kao i njihovi ciljevi, s vremenom su se značajno mijenjali. Vrsta industrijske politike i instrumenata koji se koriste uvelike određuju i njezine rezultate (Robinson, 2010). Kao povod za intervencije vlade, u okviru industrijske politike, pojavljivali su se različiti tržišni neuspjesi, paternalističke intervencije te postojanje transakcijskih troškova, koji su generirani kroz nesavršene informacije (Jacobson i Andréosso-O'Callaghan, 1996).

U literaturi se najčešće spominju dvije osnovne vrste industrijskih politika: horizontalne i vertikalne. Horizontalne politike utječu na cijelo gospodarstvo i obuhvaćaju primjerice obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu te ulaganja u istraživanje i razvoj (Gereffi, 2014). Podrazumijevaju fokusiranje na javna dobra, od kojih koristi ostvaruju sve industrije, a tržišta ih ne omogućuju (Andreoni i Chang, 2016). Warwick (2013, str. 28) ih definira kao "politike koje su ekvivalent općim politikama koje utječu na

poslovno okruženje ili poboljšanje uvjeta okvira". S tim u skladu, njihov je fokus na građenju kompetitivne nacionalne ekonomije, bez odabiranja sektora ili industrije "pobjednika" (Andreoni i Chang, 2016; Gereffi, 2015). U recentnoj literaturi sve više se naglašava da uloga industrijske politike nije samo rješavanje tržišnih neuspjeha već i stvaranje i oblikovanje tržišta (Mazzucato, Kattel i Ryan-Collins, 2020).

Vertikalne industrijske politike pak uobičajeno ciljaju i favoriziraju konkretne industrije ili sektore. Najčešće im je fokus na prerađivačkoj industriji, zbog niza njezinih karakteristika koje ju čine pokretačem gospodarstva. U te karakteristike ubrajamo viši rast produktivnosti u odnosu na ostale sektore, mogućnosti učenja kroz upotrebu tehnologije, veze prema ostalim industrijama i učinke prelijevanja koje ima na njih. Vertikalne industrijske politike po svojoj su prirodi selektivne te ih dijelimo na strateške ili obrambene (Warwick, 2013). Glavna je dilema kod strateške industrijske politike između slijeđenja komparativnih prednosti ili pak razvijanja iste (Lin, 2010). Obrambene industrijske politike nastaju pak kao odgovor na aktualna događanja te obično adresiraju dugoročni strukturni problem. Kroz njih bi se trebao omogućavati prijenos resursa iz sektora koji se smanjuje u nove sektore ili pak pomicanje proizvodnje u aktivnosti koje nose veću dodanu vrijednost.

Razmatranje industrijske politike u znanstvenim debatama te njihovu primjenu od strane nositelja ekonomskih politika Andreoni i Chang (2019) dijele u četiri faze: (1) razvoj industrijske politike u 18. i 19. stoljeću za vrijeme prevladavajuće doktrine slobodne trgovine; (2) razdoblje koje je započelo debatom o sovjetskoj industrijalizaciji nakon Prvog svjetskog rata i nastavilo se nakon Drugog svjetskog rata kroz debate klasičnih razvojnih ekonomista; (3) razdoblje od 1970. godine koje je započelo debatama treba li SAD početi provoditi industrijsku politiku u stilu Japana; te (4) razdoblje suvremene industrijske politike koje započinje na početku 21. stoljeća, nakon neuspjeha neoliberalnih politika u zemljama u razvoju, u kojem neoklasični ekonomisti ističu argumente za opravdanje industrijske politike. Osnovne karakteristike dosadašnjih triju razdoblja prikazane kroz fokus debate, ključne argumente, politike i instrumente, istaknute autore te zemlje na koje je utjecala, dane su u tablici 1. u nastavku.

Tablica 1. Faze razvoja tradicionalne industrijske politike

	1. RAZDOBLJE	2. RAZDOBLJE	3. RAZDOBLJE
Razdoblje	18. i 19. stoljeće	1920. – 1970.	1970. – 2000.
Fokus debate	Opravdanost zaštite neefikasnih proizvođača u kratkom roku koji može donijeti viši dohodak u dugom roku	Sistemska i strukturna pitanja: transfer iz agrarnog sektora prema industrijskom	Opravdanost industrijske politike te implementacija politika (organizacija institucija, vlade, privatnog sektora)
Ključni argumenti, politike i instrumenti	Argument mlade industrije: carine, subvencije za strateške industrije, smanjenje carina na uvoz korišten za izvoz, zabrana izvoza ključnih sirovina, investicije u razvoj financijskog sustava i infrastrukturu	Strategija nadomještanja uvoza opravdana kroz: dinamiku prerađivačke industrije; različite efekte kapitalnih i potrošačkih dobara; međupovezanost sektora prerađivačke industrije; korišteni instrumenti iz prethodnog razdoblja	Nacionalni sustav inovacija (infrastruktura, institucije, tehnologija, neuspjesi tranzicije, učenje – kroz rad te obrazovanje i istraživanje i razvoj) te regulacija tržišnog natjecanja (važnost konkurentnosti i kooperativnosti domaćih poduzeća)
Odabrani autori	Hamilton (1791), List (1885)	Prebisch (1959), Hirschman (1958), Kuznets (1959)	Johnson (1982); Dore (1986); Okimoto (1989); Lall (1994); Freeman (1995)
Zemlje na koje je utjecala	U 19. stoljeću Švedska i SAD; u drugoj polovici 20. stoljeća istočna Azija	Zemlje u razvoju u Latinskoj Americi i Istočnoj Europi, Indija	Japan; Južna Koreja i Tajvan; Francuska, Njemačka i Italija (manje vidljive); Kina, Indija

Izvor: Izrada autora prema Andreoni i Chang (2019).

U prvom se razdoblju razvoja industrijske politike nisu razmatrala pitanja ravnoteže među različitim industrijama, niti među sektorima unutar prerađivačke industrije, koji u fokus dolaze u drugom razdoblju. Sredinom 20. stoljeća, sve do 70-ih godina, industrijalizacija se smatrala nužnom za razvoj, a, kako bi se prevladalo tržišne neuspjehe, bila je potrebna industrijska politika (Warwick, 2013). Možemo reći da je razdoblje nakon Drugoga svjetskoga rata bilo zlatno doba industrijske politike. U okviru tada prevladavajuće strategije uvozne supstitucije, koju je provodio veliki broj zemalja, koristile su se carine i druge mjere trgovinske politike, porezna oslobođenja, subvencije u različitim oblicima, izvozno-proizvodne zone,

vlasništvo države nad industrijom i slično – najčešće i dalje s opravdanjem mlade industrije (Robinson, 2010).

Implementacija industrijske politike postaje važna tema tek u okviru trećeg razdoblja razvoja industrijske politike, kada se još uvijek vode debate o do tada aktualnim pitanjima, kao što su odabir između zaštite mlade industrije ili specijalizacija u skladu s komparativnim prednostima zemlje te odabir između strategije nadomještanja uvoza ili industrijalizacije temeljene na izvozu (Andreoni i Chang, 2019). Od 80-ih godina prošloga stoljeća industrijska politika se često smatrala glavnim izvorom ekonomskih distorzija, kao posljedica političkog i ideološkog negativnog stava prema državnim intervencijama, koji se produbio kroz neoliberalne politike Margaret Thatcher u Velikoj Britaniji i Ronalda Reagana u SAD-u. Ovaj stav se proširio na zemlje u razvoju u kojima su se promicale tržišno orijentirane strategije, primarno: deregulacija, liberalizacija i privatizacija, strukturirane u okviru Washingtonskog konsenzusa (Williamson, 1990). Neoliberalne su politike u 90-im godinama prošloga stoljeća bile povezane s rastućom globalizacijom i financijskom deregulacijom koja je kulminirala globalnom financijskom krizom (Rodrik, 2016).

Jedne od rijetkih zemalja koje su se opirale mišljenju da industrijske politike predstavljaju izvor distorzija bile su Azijski tigrovi i Kina, koje su u ovom razdoblju pokazale da industrijska politika može biti iznimno uspješan razvojni alat. Također, važno je naglasiti da je u okviru trećeg razdoblja veći broj zemalja provodio određene mjere industrijske politike, no nije ih tako nazivao s obzirom na to da je u ovom razdoblju uslijedio prevladavajući negativan stav prema industrijskoj politici i njezinu intervencionizmu u gospodarstvu te fokusiranje na stvaranje slobodnih tržišta, s velikom potporom razvojnih institucija, posebice 80-ih godina (Robinson, 2010; Landesman, 2015). Wade (2011) ukazuje na činjenicu da je i SAD koji se smatra regulatornom državom bez industrijske politike, "ispod radara" provodio "mekanu" industrijsku politiku na mezo-razini, posebice u području javnih politika i institucija koje stvaraju i održavaju veze među poduzećima, fondovima rizičnog kapitala, sveučilištima i javnim agencijama. Unatoč preporukama Washingtonskog konsenzusa, instrumenti industrijske politike, kao što su subvencije ili porezna izuzeća, subvencionirani krediti, infrastrukturna potpora, koja uključuje obučavanje te istraživanje i razvoj za određene vrste poduzeća, u industrijama većeg broja zemalja i dalje su se koristili (Landesman, 2015). Mazzucato (2015) daje primjer iPhonea kod kojeg su sve tehnologije koje ga čine pametnim (internet,

globalni sustav pozicioniranja [GPS], ekran na dodir, Siri) bile izravno javno financirane, kao što je to slučaj i s razvijanjem najopćenitijih tehnologija, od struje do informacijskih tehnologija, što je posljedica provođenja određenih industrijskih politika.

Porast interesa za industrijskom politikom javlja se početkom 21. stoljeća. Razdoblje od tada do danas Andreoni i Chang (2019) izdvajaju kao 4. razdoblje industrijske politike. Na činjenicu da su politike u okviru Washingtonskog konsenzusa bile nepotpune te ponekad i vodile zemlje u krivom smjeru među prvima ukazuje Stiglitz (1998), tada vodeći ekonomist Svjetske banke. Ukazujući na važnost preispitivanja uloge države, ističe uspjeh Azijskih tigrova koji su koristili industrijsku politiku kako bi zatvorili tehnološki jaz između njih i razvijenih zemalja, što nije bilo u skladu s preporukama Washingtonskog konsenzusa. S druge strane ističe neuspjeh zemalja u razvoju koje su provodile isključivo liberalne ekonomske politike te koje su se u većem broju našle u takozvanoj "zamci srednjega dohotka". Hausmann i Rodrik (2003) potom ističu dva neuspjeha tržišta, koji podsjećaju na prethodno spominjani argument mlade industrije, a zbog kojih smatraju da je nužno povećati ulogu države: (1) niska razina investicija i poduzetništva prije ulaska u određene visokovrijedne aktivnosti, te (2) previsoka razina proizvodne diverzifikacije nakon.

Globalna financijska kriza koja je započela 2008. godine prokazala je istinu iza aure nemogućnosti propasti "tržišta" (Wade, 2011). Srednje razvijene zemlje suočavale su se s činjenicom da se ne mogu natjecati s poduzećima koja proizvode standardizirane proizvode u zemljama s niskim nadnicama, kao ni s poduzećima koja proizvode tehnološki intenzivna dobra i usluge u zemljama s visokim nadnicama. U njima se stoga smanjuje udio predaivačke industrije u BDP-u na značajno nižim razinama BDP-a *per capita* od uobičajenih te tako prolaze kroz preuranjenu deindustrijalizaciju. S druge strane dio zemalja se susreće s izazovom prelaska u aktivnosti koje nose višu dodanu vrijednost. Nakon krize i dokaza djelovanja industrijske politike u dijelu zemalja i s druge strane neuspjeha većeg broja zemalja s fokusom na neoliberalnim politikama, industrijska politika se počinje vraćati u središte razvojnih debata (Rodrik, 2004; Robinson, 2010; Harrison i Rodriguez-Clare, 2010; Warwick, 2013; Mazzucato, 2015; Pianta i sur., 2020). U suvremenoj debati naglašava se važnost industrijske politike te je fokus na određivanju obujma i njezinoj adekvatnoj implementaciji (Rodrik, 2008; Warwick, 2013). U tablici 2. dane su osnovne karakteristike debate na području suvremene industrijske politike.

Tablica 2. Suvremena faza razvoja industrijske politike

	4. FAZA
Razdoblje	2000. –
Fokus debate	Oblikovanje i implementiranje industrijske politike
Ključni argumenti, politike i instrumenti	Eksternalije informiranosti (protiv protekcionizma i izvoznih subvencija); Nova strukturalna ekonomika: komparativna prednost temeljena na relativnoj obilnosti faktora proizvodnje uz odmicanje od nje i razvoj komparativnih prednosti; Pristup područja proizvoda (blizina u terminima klasifikacije)
Specifičnosti globalnog okruženja	Globalni lanci vrijednosti, Četvrta industrijska revolucija, ekološki izazovi, nejednakost među zemljama i u zemljama, preuranjena deindustrijalizacija zemalja u razvoju
Odabrani autori	Stiglitz (1998); Hausmann i Rodrik (2003); Lin (2010)
Primjeri industrijskih politika	" <i>Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future</i> "; " <i>Made in China 2025</i> "; " <i>Industrial Strategy 2030 – Guidelines for a German and European Industrial Policy: Made in Germany</i> "; " <i>A New Industrial Strategy for Europe</i> "

Izvor: Izrada autora prema klasifikaciji razdoblja Andreoni i Chang (2019).

Salazar-Xirinachs i sur. (2014) razlikuju dvije dimenzije suvremene industrijske politike: (1) tehnokratsku koja podrazumijeva efikasnost njezina provođenja i osiguravanje kontinuiteta iznad političkih ciklusa; i (2) dimenziju političke ekonomije koja podrazumijeva ugrađenost vlade, agencija i birokracije u okviru sustava, što implicira da iste politike ne moraju davati jednake rezultate u različitim okruženjima. U skladu s tehnokratskom dimenzijom u literaturi se ističe važnost načina njezine implementacije uz fokus na razmatranje mogućih neuspjeha države te na efikasnost i kvalitetu vladinih agencija koje ju provode (Rodrik, 2008; Landesman, 2015). Suvremena industrijska politika podrazumijeva "proces otkrivanja", a ne set politika, sektorskih prioriteta i lista instrumenata koji se koriste (Rodrik, 2008; Warwick, 2013). Posebnu važnost pritom ima menadžment rente, odnosno način na koji država ulaže sredstva, tj. ulaže li ih u rast produktivnosti, konkurentnosti i održivosti industrija ili neracionalno troši novac bez budućih pozitivnih efekata na gospodarstvo (Tregenna, 2015). Salazar-Xirinachs i sur. (2014) naglašavaju da je, kako bi industrijska politika polučila rezultate, nužno provesti integrirani pristup kroz koherentnost makroekonomskih, trgovinskih, investicijskih i sektorskih tržišta rada te financijskih politika, kroz koju se omogućuju poticaji, smjer i

koordinacija. Prema Rodriku (2008), ukorijenjenost industrijske politike podrazumijeva stratešku kolaboraciju i koordinaciju između privatnog sektora i vlade, korištenje mehanizma "mrkve i batine" te zahtijevanje odgovornosti za provođenje industrijske politike.

O'Sullivan, Andreoni, Lopez-Gomez i Gregory (2013) izdvajaju dva ključna trenda koja su pokrenula promjenu u okviru suvremene industrijske politike: (1) strukturna transformacija globalnog sustava prerađivačke industrije, te (2) debate oko obrazloženja pojedinih politika i adekvatne uloge države, odnosno njezine vlade u suvremenom kontekstu. Uz prvi trend javljaju se tri dodatne podvrste suvremene industrijske politike: (1) industrijska politika fokusirana na razvoj kroz globalne lance vrijednosti (Gereffi, 2019); (2) industrijska politika fokusirana na razvoj u okviru Četvrte industrijske revolucije (UNCTAD, 2019; Bailey i De Propriis, 2019); te (3) zelena industrijska politika (Karp i Stevenson, 2012; Wu i Salzman, 2013; Rodrik, 2014; Altenburg i Rodrik, 2017). U okviru istih koriste se različite horizontalne i vertikalne industrijske politike, no pritom je selektivnost industrijske politike često usredotočena na strateške ciljne aktivnosti i produktivne organizacije u pojedinim sektorskim lancima vrijednosti i na tehnologiju koja se u okviru njih koristi (Andreoni i Chang, 2016).

Industrijske politike orijentirane na globalne lance vrijednosti imaju za cilj poboljšanje položaja zemlje u globalnim lancima vrijednosti u cilju postizanja ekonomskog i socijalnog razvoja, pritom ne pokušavajući rekonstruirati lance vrijednosti unutar jedne države, kako je to bio slučaj kod strategije nadomještanja uvoza (Gereffi, 2015). Integracija u globalne lance vrijednosti sama po sebi može imati značajno različite efekte (Stehrer i Stollinger, 2014; Baldwin i Okubo, 2019; Pahl i Timmer, 2020), stoga je ciljeve industrijske politike u ovom segmentu potrebno oblikovati s oprezom. Politike u okviru industrijalizacije kroz vertikalnu specijalizaciju mogu ciljati konkretne niše u okviru globalnih lanaca vrijednosti, koje mogu biti u skladu s njihovim specifičnim sposobnostima, a koje im omogućuju da uđu u niše više dodane vrijednosti ili, s druge strane, mogu biti generičke (Gereffi, 2015). Prema Ravenhill (2014) uloga države trebala bi biti barem u tri područja u okviru lanaca vrijednosti: (1) obrazovanje, (2) infrastruktura i (3) instituti koji se bave konkretnim industrijama. Gereffi (2013) također naglašava nekoliko ključnih područja: infrastruktura, trgovinska politika (prije svega u kontekstu regionalnih integracija), razvoj radne snage, standardi i certifikati, javno-privatna partnerstva i industrijska politika. Kummritz, Taglioni i Winkler (2017) također ističu da je u cilju povećanja

integracije u globalnim lancima vrijednosti, potrebno formirati adekvatne politike koje se odnose na investicije i trgovinu te poslovnu klimu koja uključuje tržište rada i financijsko tržište, dok, je u cilju uspinjanja u globalnim lancima vrijednosti, potrebno staviti fokus na kvalitetu inputa i outputa.

UNCTAD (2019) ističe rast važnosti industrijskih politika koje su potaknute u cilju razvoja u okviru Četvrte industrijske revolucije, a koje se najviše pojavljuju kod razvijenih zemalja te zemalja s višim srednjim dohotkom. Kao njihov glavni cilj ističu stvaranje modernog industrijskog ekosustava kroz razvoj tehničkih sposobnosti, inovacije u proizvodnji, ekonomiku učenja, razvoj sektora vezanih za ciljeve održivoga razvoja, javno-privatno znanje i razvoj tehnoloških institucija, te preuzimanje stranih tehnologija i razvoj poduzetništva (UNCTAD, 2019). Važan izazov u ovom smislu predstavlja aglomeracija prerađivačke industrije u nekolicini zemalja, koja, bez utjecaja adekvatnih politika, teško može biti značajnije promijenjena (Stollinger, Foster-McGregor, Holzner, Landesmann, Pöschl, Stehrer i Stocker-Waldhuber, 2013).

Bailey i De Proprijs (2019) naglašavaju utjecaj koji tehnološka promjena nosi sa sobom na mogući efekt na konvergenciju ili pak divergenciju među zemljama te u skladu s tim nužnost inkorporiranja važnosti Četvrte industrijske revolucije u okviru industrijskih politika. U literaturi se, u skladu s tim, počinje isticati i važnost smanjenja trenutno rastuće nejednakosti u okviru zemalja, koju bi industrijska politika također mogla i trebala adresirati (Cimoli, Dosi i Stiglitz, 2015).

Značajnu pažnju u posljednjim godinama zauzima i zelena industrijska politika koja za cilj ima poticanje zelenoga rasta, koji podrazumijeva rast kroz zelene tehnologije, odnosno proizvodne tehnike koje postižu ekonomičnost resursa i emitiraju manje stakleničkih plinova (Rodrik, 2014). Karp i Stevenson (2012) ističu njezinu važnost u razvijenim zemljama, ali i u zemljama u razvoju, naglašavajući da će njezini rezultati ovisiti o vrsti i magnitudi okolišne politike koja će se koristiti u budućnosti, kao što je porez na ugljik i strogost maksimalno dopuštene razine emisija. S druge strane, Wu i Salzman (2013) smatraju da Kina, Indija i ostale zemlje u razvoju, kao i neke razvijene zemlje koriste elemente tradicionalne industrijske politike kako bi potaknuli njihove sektore obnovljive energije i zauzeli pozicije na ovim novonastalim tržištima.

3. ANALIZA POŽELJNIH KARAKTERISTIKA SUVREMENE INDUSTRIJSKE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Republika Hrvatska je pri tranziciji 90-ih godina prošloga stoljeća, na preporuku međunarodnih institucija, odabrala neoliberalni pristup razvoju oblikovan u jednostavnim i generaliziranim preporukama Washingtonskog konsenzusa (Williamson, 1990). Kao rezultat provođenja preporuka deregulacije, privatizacije i liberalizacije, očekivala je porast efikasnosti po uzoru na tržište SAD-a, dok se važnost odabira ove strategije ogledala i u geopolitičkoj orijentaciji zemalja koje ga provode prema Zapadu (Roland, 2001).

U skladu s tim je industrijska politika u posljednja tri desetljeća bila gotovo potpuno zanemarena u Republici Hrvatskoj. Na tragu industrijske politike, a na temelju Strategije Europske unije koja se nastavljala na Lisabonsku strategiju, s fokusom na pametan rast temeljen na znanju, inovacijama i obrazovanju te digitalnom društvu, održivosti te inkluzivnosti rasta, konstruirana je hrvatska industrijska strategija (2014. – 2020.) (Hrvatski sabor, 2014). Neki od ciljeva ove industrijske strategije bili su povećanje stope zaposlenosti, investicija u istraživanje i razvoj, udjela mladih s tercijarnim obrazovanjem, postizanje određenih ekoloških i energetske ciljeva te smanjenje broja ljudi koji su izloženi riziku siromaštva. U okviru hrvatske industrijske strategije kao ključni su sektori, uz računalno programiranje, savjetovanje i povezane djelatnosti (ICT), istaknuti isključivo sektori prerađivačke industrije, na temelju kriterija veličine, profitabilnosti i orijentacije na strana tržišta. To su bili sektori proizvodnje: (1) osnovnih farmaceutskih proizvoda i pripravaka, (2) računala te elektroničkih i optičkih proizvoda, (3) gotovih metalnih proizvoda, (4) električne opreme, (5) strojeva i uređaja, (6) prehrambenih proizvoda te (7) namještaja (Hrvatski sabor, 2014).

Iz navedene strategije vidljivo je da je u svojem sadržaju ona inkorporirala neke od ključnih trendova kao što su globalni lanci vrijednosti, važnost obrazovanja, rast inkluzivnosti te održivost. Njezin važan nedostatak je činjenica da nije posjedovala karakteristike ukorijenjenosti u ekonomskom sustavu i koherentnosti s ostalim ekonomskim politikama. Ona nije predstavljala proces traganja, kako to suvremena literatura sugerira, stoga se i njezini rezultati nisu pokazali adekvatnima za ostvarivanje veće konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva. Također, nije imala fokus na ključnim tehnologijama, strukturnim promjenama u okviru prerađivačke industrije, niti međupovezanosti među sektorima.

Atipičan model gospodarenja koji je Republika Hrvatska u ovom razdoblju provodila, umjesto na proizvodnji, investicijama, štednji i izvozu, temeljio se na trgovini, zaduživanju, potrošnji i uvozu (Jurčić, 2010). Kao rezultat, razdoblje od prelaska na tržišno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj karakterizira preuranjena deindustrijalizacija, rastući udio turizma u BDP-u koji predstavlja oblik nizozemske bolesti, usporavanje rasta BDP-a kao posljedica rastućeg udjela uslužnih djelatnosti kao oblik Baumolove bolesti te naposljetku činjenica da se Republika Hrvatska od zemlje koja je na početku tranzicije bila jedna od tri najrazvijenije zemlje među današnjim novim zemljama članicama Europske unije, u 2019. godini našla među tri najmanje razvijene zemlje ove skupine (Barišić, 2020). Važno je također naglasiti da deindustrijalizacija u Republici Hrvatskoj nije bila samo relativna, kao što je to bila u razvijenim zemljama već i apsolutna (Penava i Družić, 2014). Turistički *boom* koji se događao zasigurno je jedan od uzroka ovog trenda s obzirom da turizam pridonoseći porastu potražnje i tako cijenama dobara koja nisu predmet međunarodne razmjene, povećava njihovu proizvodnju na trošak dobara koja jesu predmet međunarodne razmjene, posebice onih koji pripadaju sektorima prerađivačke industrije (Chao, Hazari, Laffargue, Sgro i Eden, 2006).

Posebno je važno istaknuti da je u odnosu na ostale nove zemlje članice Europske unije, nakon Litve, Republika Hrvatska imala najniži udio prerađivačke industrije u BDP-u od tek 12,34% u 2018. godini, dok je zemlja s najvećim udjelom iste u BDP-u bila Češka Republika s udjelom od 23,06% (Svjetska banka, 2020). Također, uz Rumunjsku, koja je u 2018. godini zabilježila značajno veći udio (19,88%), jedina je među ovim zemljama zabilježila pad udjela prerađivačke industrije u BDP-u od 2009. godine do 2018. godine. Pritom je najvažniji sektor po udjelu u dodanoj vrijednosti i zaposlenosti u 2018. godini bio proizvodnja prehrambenih proizvoda koji pripada niskotehnološkim sektorima.

U okviru vanjskotrgovinske bilance Republike Hrvatske na računu roba bilježi se kontinuirani deficit, koji se u posljednjem desetljeću produbljuje s obzirom na brži rast uvoza od izvoza roba (Državni zavod za statistiku, 2020). Uključenost u globalne lance vrijednosti je u hrvatskoj prerađivačkoj industriji bila najniža među novim zemljama članicama Europske unije u razdoblju od 2000. do 2014. godine, primarno kao posljedica niske razine uključenosti kroz "veze prema natrag" i tako neiskorištavanja mogućnosti za poboljšanje produktivnosti i fokus na komparativne prednosti ili njihov razvoj (Barišić, 2020). Ovakva relativno niska uključenost prerađivačke

industrije u globalne lance vrijednosti dijelom se može objasniti strukturom samog izvoza u kojem sve više prevladavaju niskotehnološki i srednje-niskotehnološki proizvodi. Najviše su u globalne lance vrijednosti među sektorima prerađivačke industrije bili uključeni srednje-niskotehnološki sektori, a potom srednje-visokotehnološki sektori, dok su najmanje bili uključeni visokotehnološki sektori (Barišić, 2020).

Uz šok potražnje, posebice u transportnoj i uslužnim djelatnostima uslijed restrikcija, ali također i u drugim granama uslijed odgađanja kupnje i investicija uzrokovane neizvjesnošću, pandemija COVID-19 je uzrokovala i šok ponude kao posljedicu smanjenog kapaciteta tvornica te nedostupnosti intermedijarnih dobara (Baldwin i Tomiura, 2020). COVID-19 je pokazao osjetljivost globalnih lanaca nabave, u početku krize posebno onih povezanih s Kinom, te stoga zasigurno potaknuo i neke *reshoring* inicijative (Weder Di Mauro, 2020). Ipak, očekuje se da će se šok ponude, primarno u prerađivačkoj industriji, relativno brže vratiti na prijašnje razine, te da će pokazati "V" ili "U" oblik, dok se kod usluga očekuje da će efekti biti nešto dugoročniji te da će ovaj šok imati oblik koji je bliži "L" obliku (Mann, 2020). Stoga posebno negativan efekt ova kriza ima na zemlje koje su ovisne o sektorima proizvodnje nafte i sektoru turizma, ali također i na zemlje koje imaju visoke razine dohodka od doznaka iz inozemstva (MMF, 2020). U skladu s visokim udjelom turizma te niskim udjelom prerađivačke industrije očekivani su značajni negativni efekti ove krize na Republiku Hrvatsku, koja također među zemljama Europske unije bilježi i među najvišim udjelima priljeva doznaka iz inozemstva (Svjetska banka, 2020).

U skladu s pojašnjenim trendovima jasno je da se Republika Hrvatska, ne provodeći suvremenu industrijsku politiku i prepuštajući sve odluke tržištu, nije adekvatno uključila u globalne lance vrijednosti te da nije usvojila na odgovarajućoj razini nove tehnologije koje bi joj omogućile konkurentnost te održivi rast i razvoj u globalnom kontekstu Četvrte industrijske revolucije. Ekonomska kriza uzrokovana pandemijom COVID-19 dodatno je razotkrila slabosti niza gospodarstava, pa tako i hrvatskog. U skladu s istima te rastućom ulogom države u okviru ekonomske literature u ovom području kao nužnost se postavlja oblikovanje nove suvremene industrijske politike. Osim prethodno danih kontura iste u okviru pregleda literature na području razvoja industrijske politike, u nastavku se analiziraju i sistematiziraju preporuke za njezino strukturiranje i provođenje u maloj otvorenoj ekonomiji kao što je hrvatska, slijedeći recentnu znanstvenu literaturu.

Metaforom "od letećih guski do vodećih zmajeva" Lin (2011) ukazuje na mogućnosti koje se pružaju zemljama u razvoju u dijelu izgradnje industrija koje imaju dinamičan rast u razvijenijim zemljama sa sličnom strukturom opskrbljenosti proizvodnim faktorima, istovremeno tako sugerirajući poštovanje, ali i razvijanje komparativnih prednosti. Ipak, danas više nije dovoljno slijediti primjere politika onih zemalja koje su uspjele u prošlosti s obzirom da industrijska politika, koja je funkcionirala u jednom okruženju i na jednoj razini razvoja, ne mora to biti na drugoj (Robinson, 2009; Salazar-Xirinachs i sur., 2014; Stiglitz, 2017). Industrijska politika stoga bi trebala ovisiti o industrijskoj strukturi, institucionalnom okviru te potencijalu razvoja i rasta pojedinoga gospodarstva, izazovima s kojima se trenutno susreće te raznolikosti geopolitičke i povijesne situacije pojedine zemlje (UNCTAD, 2019; Robinson, 2010). No, ipak literatura u ovom području nudi niz općih preporuka u procesu njezina konstruiranja i implementiranja, ključnih za njezinu uspješnost u suvremenom kontekstu, čiji se pregled daje u nastavku.

Najjednostavniji set općih preporuka, kroz specifikaciju šest koraka strateških intervencija pri kreiranju industrijske politike, dao je Lin (2010). Prema njemu, važna uloga vlade je u identificiranju industrija, odnosno dobara i usluga, koji su se proizvodili u posljednja 2 desetljeća u brzorastućim zemljama sa sličnom obilnosti resursa i prosječnim BDP-om koji je dvostruko veći nego u njihovoj zemlji te među njima dati prednost i poticati one u kojima se pojedine tvrtke u našoj zemlji nalaze, a one ostale poželjne pokušati privući kroz izravna inozemna ulaganja iz zemalja s visokim dohotkom. Pritom također treba imati na umu i ona poduzeća koja su uspješna i u drugim industrijama, izvan ovog popisa, te im pružati podršku za uspinjanje u njima. Ako je relativno loša infrastruktura i nepovoljno poslovno okruženje, na vladi je da sugerira investicije u industrijske parkove ili zone za preradu pod carinskim nadzorom i tako poboljša privlačenje domaćih i stranih poduzeća u određene ciljane industrije.

Cherif i Hasanov (2019) analizom uspješnih ekonomskih politika dolaze do tri principa koje su sadržavale: (1) potpora domaćim proizvođačima u sofisticiranim industrijama, koje se nalaze iznad inicijalne komparativne prednosti; (2) orijentacija na izvozna tržišta; i (3) težnja ka snažnoj konkurenciji sa strogom odgovornošću. Andreoni i Tregenna (2018) predlažu okvir za industrijsku politiku koji ističe njezina tri glavna aspekta: (1) važnost odabira odgovarajućih instrumenata koji ciljaju konkretnu proizvodnju te tehnološke i organizacijske izazove; (2) potreba da su ti

instrumenti koordinirani u okviru jedne koherentne industrijske politike i (3) izazovi upravljanja s kojima će se zemlje sa srednjim dohotkom susretati pri upravljanju ovim politikama. U nastavku su analizirani navedeni aspekti industrijske politike u recentnoj literaturi.

Suvremena industrijska politika trebala bi podrazumijevati proces u kojem država i privatni sektor zajednički dolaze do saznanja o izvorima prepreka kod novih ekonomskih aktivnosti te predlaganja rješenja za iste (Rodrik, 2004). Ona stoga ne bi trebala biti obrambena, već strateški orijentirana (Warwick, 2013). Prethodno opisani trendovi postavljaju zahtjev za proaktivnim vladinim politikama koje bi omogućile diverzifikaciju i razvoj ekonomija iznad uobičajenog oslobađanja tržišta (Aiginger i Rodrik, 2020). Cilj bi dakle trebao biti transformacija, a ne popravljavanje lokalnih problema (Mazzucato, Kattel i Ryan-Collins, 2020). Pod korištenjem mehanizma "mrkve i batine" koji sugerira, Rodrik (2008) podrazumijeva ohrabrivanje investicija u netradicionalna područja, odnosno iskorjenjivanje investicija koje propadaju kroz uskraćivanje daljnje potpore istima. U okviru debate o suvremenoj industrijskoj politici sve se češće spominje ideja razvijanja komparativnih prednosti. Mazzucato (2015) ističe da je u razvoju najvažniji smjer u kojem se neka ekonomija kreće, a ne samo njegova trenutna stopa rasta. Stoga je nužno kreirati industrijsku politiku koja će biti iznad političkih ciklusa.

Rodrik i Aiginger (2020) za zemlje u razvoju sa srednjim dohotkom sugeriraju ulogu industrijske politike u okviru produktivnih usluga koje su povezane s prerađivačkom industrijom, a koje mogu doprinijeti borbi protiv preuranjene deindustrijalizacije, zamke srednjeg dohotka i neuspjeha u diverzifikaciji gospodarstva. Pritom naglašavaju centralnu ulogu prerađivačke industrije s obzirom na njezine pozitivne karakteristike, ističući da niti jedna zemlja ne može od srednje razvijene postati razvijena bez strukturne promjene u prerađivačkoj industriji. Ističu i činjenicu da je zaostajanje nacija najčešće povezano s neprovedenom strukturnom promjenom, preuranjenom deindustrijalizacijom ili pretjeranim oslanjanjem na strana ulaganja i strane tehnologije.

Andreoni i Chang (2016) također smatraju da je nužan fokus na prerađivačkoj industriji s obzirom na njezina svojstva te podrazumijevaju da industrijska politika obuhvaća selektivno smanjenje rizika koji se odnose na investicije u ključne tehnologije, izgradnju domaćih kapaciteta prerađivačke industrije i skaliranje postojećih proizvodnih kapaciteta kako bi odgovarali

potrebama novih tehnologija, što se može postići integriranjem i sinkronizacijom paketa instrumenata i politika koje se provode. Komercijalnom uporabom novih tehnologija kao cilj se postavlja ostvarivanje prednosti u visokim tehnologijama, uz stvaranje boljih radnih mjesta, koja zahtijevaju visoke kompetencije, umjesto oslanjanja na razlike u plaćama. Bailey i De Proprijs (2019) dodatno naglašavaju važnost razmatranja iznad razine sektora, odnosno utvrđivanja ključnih tehnologija koje je potrebno učiniti dostupnima poduzećima u različitim sektorima. Pianta, Lucchese i Nascia (2020) također ističu važnost efektivne promocije investicija u području novih tehnologija kako bi se prevladala nejednakost u difuziji inovacijskih sposobnosti u regijama Europske unije.

Kao adekvatan okvir za njezino provođenje umjesto do sada često korištenog *top-down* pristupa, Rodrik (2008) predlaže institucionalni sustav. Pregled empirijskih istraživanja (Lane, 2020) ukazao je da uspjeh industrijske politike, osim o politikama koje su korištene, često ovisi i o institucionalnom kontekstu te je stoga važno razmatrati kontekste različitih zemalja. U okviru istog potrebno je ostvariti suradnju između vlade i industrije kako bi se postavili strateški prioriteti te osigurala njezina inkluzivnost i fleksibilnost te agilnost u njezinu provođenju (Warwick, 2013; Rodrik, 2008). Vlade ne smiju pretpostaviti da znaju gdje su neuspjesi, već dobro organizirane institucije mogu pomoći vladama u postupku otkrivanja gdje se problemi i neuspjesi tržišta nalaze, čime se industrijska politika pomiče od seta sektorskih prioriteta prema uspostavljanju traganja za problemima i njihovu endogenom rješavanju (Fernandez-Arias, Hausman i Panizza, 2020). Rodrik (2008) također naglašava važnost odgovornosti za rezultate industrijske politike prema javnosti, kroz izvješća agencija koje ju provode, ali i postavljanje konkretne odgovorne osobe kao njezina nositelja, za koju bi bilo poželjno da je iznimno uspješan i poznat stručnjak. Wade (2011), također, kao jedan od glavnih izazova ističe stavove koje imaju javni dužnosnici tretirajući resurse države kao svoje vlastite, u skladu s čim je potrebno podići njihovu odgovornost za izvršenje određenih politika.

Od 90-ih godina prošloga stoljeća politika Europske unije odmicala se od industrijske politike te je uloga države postajala sve više regulatorna (Pianta, Lucchese i Nascia, 2020). Europska unija odmicala se od ciljane sektorske politike s obzirom na neuspjehe koje je doživjela jer je najčešće bila usmjerena na industrije na zalazu te su se primjenjivana načela većinom odnosila na horizontalne mjere kojima se podupirao razvitak ključnih inputa

proizvodnog procesa (Obadić, 2001). Istovremeno tri negativna trenda su zabilježena u Europskoj uniji u razdoblju od 2007. do 2017. godine. Prvi je pad udjela u svjetskoj dodanoj vrijednosti prerađivačke industrije za 6,8 postotnih poena, dok je primjerice u SAD-u i Japanu pao za 2,2 postotna poena, drugi povećanje tehnološke podjele koje je vidljivo kroz porast udjela Njemačke u dodanoj vrijednosti visokotehnološke prerađivačke industrije u Europskoj uniji s oko 36% na oko 42%, te nemogućnost konkuriranja globalnim digitalnim kompanijama primarno iz SAD-a kao što su Amazon, Google, Apple, Microsoft i Facebook (Pianta i sur., 2020). Europska komisija 2010. godine počinje naglašavati važnost industrije te potom ona dolazi sve više u središte pažnje, posebice kao posljedica prethodno spomenutih trendova.

Kreiranje njemačke industrijske politike vratilo je u diskusiju industrijsku politiku u Njemačkoj, a potom i Europskoj uniji, unatoč njezinim kritikama kao što su ciljani udio prerađivačke industrije (25% BDP-a) te izostavljanje malih i srednjih poduzeća iz fokusa, uz fokus na nacionalnim šampionima kao što su Siemens i kompanije u automobilskoj industriji (Bofinger, 2019). Također, ona je inkorporirala definiranje ključnih područja kao što su baterijske ćelije te važnih pitanja kao što su ekonomika platformi, umjetna inteligencija i autonomna vožnja.

Kao odgovor na prethodno istaknuti fokus na industrijskoj politici, Europska unija usvojila je novu "Europsku industrijsku strategiju" za globalno konkurentnu, zelenu i digitalnu Europu (Europska komisija, 2020). Kao temeljni čimbenici u ostvarivanju industrijske preobrazbe Europe istaknuti su bolje povezano i sve više digitalno jedinstveno tržište, potpora tranziciji industrija prema klimatskoj neutralnosti, izgradnja gospodarstava s izraženijom kružnom ekonomijom, integracija duha industrijskih inovacija, usavršavanje i prekvalifikacija te ulaganje u tranziciju i financiranje tranzicije (Europska komisija, 2020). Unutar nje je prepoznata i važnost kolaboracije između industrijskih sektora, država, regija i institucija EU. Ovakav industrijski ekosustav trebao bi okupljati ključne sudionike: akademsku zajednicu i istraživačke institute, dobavljače, mala i srednja poduzeća te velika poduzeća. Kao značajne inicijative u okviru njega su naglašeni savez za čisti vodik, savez za industrije s niskom razinom emisija ugljika te za industrijske oblake i platforme za sirovine.

Ova strategija u sebi stoga inkorporira ključne elemente suvremene industrijske politike, a njezina implementacija će pokazati hoće li doprinijeti

rastu konkurentnosti Europske unije te smanjenju divergencija između takozvanog "centra" i "periferije". Na svakoj od zemalja, pa tako i Republici Hrvatskoj, je da u skladu s novom strategijom Europske unije izgradi vlastitu industrijsku politiku koja će biti prilagođena njezinim specifičnostima i potencijalima.

4. ZAKLJUČAK

Neuspjehi zemalja koje su razvoj temeljile na neoliberalnim preporukama Washingtonskog konsenzusa, posljedice svjetske financijske krize koja je započela 2008. godine te niz promjena u globalnom okruženju, vratili su industrijsku politiku u fokus debata znanstvenika i nositelja ekonomskih politika u posljednjem desetljeću. Još uvijek nastojeći ublažiti prirodu njezina intervencionizma, umjesto industrijske politike u praksi se često još uvijek koristi naziv industrijska strategija. Efekti fokusa isključivo na horizontalne politike, koje su se unatoč negiranju većine zemalja u ovom razdoblju provodile, pokazali su negativne efekte na njihova gospodarstva. Velik broj zemalja u razvoju našao se u zamci srednjeg dohotka te se sada njihov interes u području industrijske politike sve više povećava. Pandemija COVID-19 dodatno je otkrila slabosti niza gospodarstava, a odgovor na nju predstavlja svojevrsni test za vlade i društva. Ova kriza ukazala je još jednom na nedostatke hrvatskoga ekonomskog razvoja u posljednjih 30 godina, a njezini konačni efekti ovisit će o trajanju i intenzitetu pandemije. No, s druge strane, ova kriza pruža priliku za preispitivanje dosadašnjih ekonomskih politika i kreiranje onih koje bi omogućile bijeg od zamke srednjeg dohotka, povećanje domaće dodane vrijednosti i promjenu trenda preuranjene deindustrijalizacije.

Kroz pregled literature u području strukturiranja i implementiranja suvremene industrijske politike u maloj otvorenoj zemlji u razvoju kao što je Republika Hrvatska izdvojen je niz preporuka koje predstavljaju početnu točku u njezinu formuliranju. Također, kroz sistematizirani prikaz razvoja znanstvene debate u području industrijske politike u okviru četiri razdoblja omogućeno je jasnije razlikovanje karakteristika suvremene industrijske politike u odnosu na njezine povijesne oblike. Za početak je u Republici Hrvatskoj nužno odmicanje od politika tržišnoga fundamentalizma povezanog s politikama Washingtonskog konsenzusa. Korak prema tome svakako predstavlja Europska industrijska strategija usvojena 2020. godine. Ipak, uspješnost svake od zemalja ovisit će o njoj samoj, s obzirom na to da je

politike potrebno prilagoditi karakteristikama, specifičnostima i potencijalima gospodarstava zemalja članica.

Iz provedene analize literature jasno je da suvremena industrijska politika, podrazumijeva značajno veću kompleksnost te sofisticiranije elemente od onih koji su prevladavali u prošlom stoljeću te o njihovu poznavanju i inkorporiranju u industrijsku politiku može uvelike ovisiti njezin rezultat. Globalna fragmentacija proizvodnje i međupovezanost zemalja kroz globalne lance vrijednosti, nove tehnologije u okviru Četvrte industrijske revolucije, rastući fokus na održivi razvoj te rastuće nejednakosti novi su izazovi koje je potrebno staviti u središnji fokus pri kreiranju hrvatske industrijske politike. Iako suvremena industrijska politika naglasak stavlja na ključne tehnologije i tehnološku sofisticiranost te stoga ide iznad razine sektora, razmatrajući pojedine zadatke u kojima bi bilo poželjno da se zemlje specijaliziraju, ona ipak i dalje ima fokus na prerađivačkoj industriji zbog niza njezinih karakteristika, kao što su tehnološka inovativnost, brži rast produktivnosti, međupovezanost i efekti prelijevanja s ostalim djelatnostima, koje ju čine pokretačem gospodarstva. Nužno je da industrijska politika bude strateški orijentirana, a ne obrambena, te da stoga cilja na transformaciju kroz diverzifikaciju i uspinjanje iznad uobičajenog oslobađanja tržišta. Važno je i osigurati njezinu koherentnost s ostalim ekonomskim politikama. Kako bi se industrijska politika uspješno provodila, potrebno je osigurati institucionalni sustav koji bi to jamčio te je postaviti iznad razine političkih ciklusa. Također, potrebno je da bude fleksibilna i agilna te da se od nositelja zahtijeva odgovornost. Ona bi trebala predstavljati kontinuiranu kolaboraciju između javnog i privatnog sektora te proces kontinuiranog traganja za problemima i njihovim rješavanjem.

Ovaj se rad primarno fokusirao na teoretsku debatu u segmentu obujma i karakteristika industrijske politike, stremeći ka pružanju temelja za razvoj suvremene industrijske politike u Republici Hrvatskoj. U daljnjoj analizi u ovom području bilo bi poželjno detaljnije analizirati korelaciju među provedenim politikama u zemljama u razvoju i njihovim rezultatima, kako bi se produbilo znanje i razumijevanje pojedinih instrumenata i njihova kauzalnost, što zbog složenosti suvremene politike predstavlja značajno veći izazov nego u prethodnim razdobljima. Također, potrebno je dodatno analizirati institucionalni kontekst i način implementiranja industrijskih politika, koje se u suvremenoj debati ističu kao jedne od ključnih odrednica uspješnosti.

LITERATURA

- Aiginger, K. i Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 1-19. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- Andreoni, A. i Tregenna, F. (2018). Stuck in the Middle: Premature Deindustrialisation and Industrial Policy. CCRED Working Paper, 11/2018. Dostupno na <https://eprints.soas.ac.uk/30118/1/Andreoni%20stuck%20in%20the%20middle%20premature.pdf>
- Bailey, D. i De Propris, L. (2019). Industry 4.0, Regional Disparities and Transformative Industrial Policy. *Regional Studies Policy Impact Books*, 1(2), 67-78. DOI: <https://doi.org/10.1080/2578711x.2019.1621102>
- Baldwin, R. E. i Tomiuta, E. (2020) Thinking ahead about the trade impact of COVID-19. U: Baldwin, R. E., Weder di Mauro, B., ur., CEPR Press, A VoxEU.org Book, 31-37. Dostupno na <http://dln.jaipuria.ac.in:8080/jspui/bitstream/123456789/7783/1/Economics%20in%20the%20Time%20of%20COVID-19%20by%20Richard%20Baldwin%2C%20Beatrice%20Weder%20di%20Mauro.pdf>
- Baldwin, R. i Okubo, T. (2019). GVC Journeys: Industrialisation and Deindustrialisation in the Age of the Second Unbundling. *Journal of the Japanese and International Economies*, 25, str. 53-67. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2019.02.003>
- Barišić, A. (2020). Hrvatska prerađivačka industrija u globalnim lancima vrijednosti (doktorski rad). Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet.
- Bofinger, P. (2019). Industrial policy: is there a paradigm shift in Germany and what does this imply for Europe. Dostupno na <https://www.economics.utoronto.ca/gindart/2019-05-27%20-%20Industrial%20policy.pdf>
- Chang, H. J. i Andreoni, A. (2020). Industrial policy in the 21st century. *Development and Change*, 51(2), 324-351. DOI: <https://doi.org/10.1111/dech.12570>
- Chao, C. C., Hazari, B. R., Laffargue, J. P., Sgro, P. M. i Eden, S. H. (2006). Tourism, Dutch disease and welfare in an open dynamic economy. *The Japanese Economic Review*, 57(4), 501-515. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5876.2006.00400.x>

Cherif, R. i Hasanov, F. (2019). *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*. Washington: International Monetary Fund. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781498305402.001>

Cimoli, M., Dosi, G. i Stiglitz, J. E. (2015). *The Rationale for Industrial and Innovation Policy. U: Which industrial Policy Does Europe Need?*. Dostupno na <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10272-015-0535-1.pdf>

Državni zavod za statistiku (2020). Dostupno na <http://dzs.hr>

Europska komisija (2020). *A New Industrial Strategy for Europe*. Dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf

Fernández-Arias, E., Hausmann, R. i Panizza, U. (2020). *Smart development banks*. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 1-26. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00328-x>

Gereffi, G. (2014). *Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World*. *Review of International Political Economy*, 21(1), 9-37. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.756414>

Harrison, A., Rodríguez-Clare, A. (2009). *Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries*. *NBER Working Paper Series*, No. 15261. DOI: <https://doi.org/10.1016/b978-0-444-52944-2.00001-x>

Hausmann, R. i Rodrik, D. (2003). *Economic development as self-discovery*. *Journal of development Economics*, 72(2), 603-633. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0304-3878\(03\)00124-x](https://doi.org/10.1016/s0304-3878(03)00124-x)

Hrvatski sabor (2014). *Industrijska strategija Republike Hrvatske 2014. – 2020.*. Dostupno na <https://www.mingo.hr/page/kategorija/industrijska-strategija-republike-hrvatske-2014-2020>

Jacobson, D. i Andréosso-O'Callaghan, B. (1996). *Industrial economics and organization: A European perspective*. McGraw-Hill Book Company Limited.

Johnson, C. (1984) *The Industrial Policy Debate Re-Examined*. *California Management Review (pre-1986)*, 27, str. 71-89. DOI: <https://doi.org/10.2307/41165114>

Jurčić, Lj. (2010). *Hrvatska – atipičan model gospodarenja*. *Ekonomski pregled*, 61(12), 852-880. DOI: <https://doi.org/10.32910/ep>

Karp, L. S. i Stevenson, M. T. (2012). Green industrial policy: trade and theory. World Bank Policy Research Working Paper, (6238). Dostupno na <https://escholarship.org/uc/item/5qc631q9>

Kummritz, V., Taglioni, D., Winkler, D. (2017). Economic Upgrading Through Global Value Chain Participation: Which Policies Increase the Value Added Gains?. *The World Bank Policy Research Working Paper*, No. 8007. DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-8007>

Landesman, M. A. (2015). Industrial policy: Its Role in the European Economy. *Intereconomics*, 50(3), 133-138. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-015-0535-1>

Lane, N. (2020). The new empirics of industrial policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 1-26. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00323-2>

Lin, J. Y. (2010). Six steps for strategic government intervention. *Global Policy*, 1(3), 330-331. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00046.x>

Lin, J. Y. (2011). *From Flying Geese to Leading Dragons: New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries*. Washington: The World Bank. DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5702>

Lin, J. Y. (2016). Industrial Policy Revisited. *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy: Guiding Resources, Learning, and Technology for Sustained Growth*, 225. <https://doi.org/10.7312/noma18050-008>

Lucchese, M. i Pianta, M. (2020). Europe's alternative: a Green Industrial Policy for sustainability and convergence. DOI: <https://doi.org/10.1177/0486613420938207>

Mann, C. L. (2020). Real and financial lenses to assess the economic consequence. U: Baldwin, R. E., Weder di Mauro, B., ur., CEPR Press, A VoxEU.org Book, 31-37. Dostupno na <http://dln.jaipuria.ac.in:8080/jspui/bitstream/123456789/7783/1/Economics%20in%20the%20Time%20of%20COVID-19%20by%20Richard%20Baldwin%2C%20Beatrice%20Weder%20di%20Mauro.pdf>

Mazzucato, M. (2015). Innovation systems: from fixing market failures to creating markets. *Revista do Serviço Público*, 66(4), 627-640. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i4.1303>

Mazzucato, M., Kattel, R. i Ryan-Collins, J. (2020). Challenge-driven innovation policy: towards a new policy toolkit. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 421-437. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00329-w>

Međunarodni monetarni fond (2020). *World Economic Outlook*. Dostupno na <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

O'Sullivan, E., Andreoni, A., Lopez-Gomez, C. i Gregory, M. (2013). What is New in the New Industrial Policy? A manufacturing systems perspective. *Oxford Review of Economic Policy*, 29(2), str. 432-462. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grt027>

Obadić, A. (2001). Industrijska politika kao dio ekonomske politike. *Ekonomski pregled*, 52(5-6), 645-666. DOI: <https://doi.org/10.32910/ep>

Pahl, S. i Timmer, M. P. (2020). Do global value chains enhance economic upgrading? A long view. *The Journal of Development Studies*, 56(9), 1683-1705. DOI: <https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1702159>

Penava, M. i Družić, M. (2014). Industrijska politika Hrvatske – pogled s aspekta deindustrijalizacije. Razvojni potencijali hrvatskog gospodarstva, HAZU and University of Zagreb, Faculty of Economics, Zagreb, 153-174. Dostupno na <http://web.efzg.hr/RePEc/Chapters/chapter14-06.pdf>

Pianta, M., Lucchese, M. i Nascia, L. (2020). The policy space for a novel industrial policy in Europe. *Industrial and Corporate Change*, 29(3), 779-795. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dtz075>

Ravenhill, J. (2014). Global Value Chains and Development. *Review of International Political Economy*, 21(1), 264-274. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.858366>

Robinson, J. A. (2009). Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective. U: Lin, J. Y., Pleaskovic, B., ur., *Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*, str. 61-79.

Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Dostupno na <https://invenio.unidep.org/invenio/record/18463/files/rodrik.pdf>

Rodrik, D. (2008). Normalizing Industrial Policy. *Commission on Growth and Development Working Paper*, No. 3. Dostupno na <https://j.mp/2o6K6Ye>

Rodrik, D. (2014). Green industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(3), 469-491. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxrep/gru025>

Roland, G. (2001). Ten Years After... Transition and Economics. *IMF Staff papers*, 48(1), str. 29-52. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781451844900.001>

Salazar-Xirinachs, J. M., Nübler, I. i Kozul-Wright, R. (2014). Transforming Economies. *Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. *International Labour Review*, 153(3), 509-511. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913x.2014.00213.x>

Stehrer, R. i Stöllinger, R. (2015). The Central European Manufacturing Core: What is Driving Regional Production Sharing? *FIW Research Reports*, No. 2014/15-02. Dostupno na <https://www.econstor.eu/handle/10419/121234>

Stiglitz, J. E. (1998). More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus. U: 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki, Finland). Dostupno na <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.9764&rep=rep1&type=pdf>

Stiglitz, J. E. (2017). Industrial Policy, Learning and Development. U: Page, J., Tarp, F., ur., *The Practice of Industrial Policy*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198796954.003.0002>

Stiglitz, J. E., Lin, J. Y. i Monga, C. (2013). The rejuvenation of industrial policy. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6628>

Stöllinger, R., Foster-McGregor, N., Holzner, M., Landesmann, M., Pöschl, J., Stehrer, R. i Stocker-Waldhuber, C. (2013). A Manufacturing Imperative in the EU: Europe's Position in Global Manufacturing and the Role of Industrial Policy. *WIIW Research Reports*, No. 391.

Svjetska banka (2019). Dostupno na <http://worldbank.org>

The Economist (2020). Free money: When government spending has no limit. Dostupno na www.economist.com

Tregenna, F. (2015). Deindustrialisation, Structural Change and Sustainable Economic Growth. *UNU-MERIT Working Papers*, No. 032.

UNCTAD (2019). *World Investment Report 2018*. Dostupno na https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf

Wade, R. (2011). Industrial policy redux. Trabajo presentado en el panel Whatever Happened to North-South, 16-18. Dostupno na http://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_1/9_RW_IndustrialPolicy_Newthinking.pdf

Warwick, K. (2013). Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No.2. Pariz: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>

Werder di Mauro, B. (2020). Macroeconomics of the flu. U: Baldwin, R.E., Weder di Mauro, B., ur., CEPR Press, A VoxEU.org Book, 31-37. Dostupno na <http://dln.jaipuria.ac.in:8080/jspui/bitstream/123456789/7783/1/Economics%20in%20the%20Time%20of%20COVID-19%20by%20Richard%20Baldwin%2C%20Beatrice%20Weder%20di%20Mauro.pdf>

Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. U: Williamson, J., ur., Latin American adjustment: How much has happened?, 90-120. DOI: <https://doi.org/10.5860/choice.28-2240>

Wu, M. i Salzman, J. (2013). The next generation of trade and environment conflicts: The rise of green industrial policy. *Nw. UL Rev.*, 108, 401. Dostupno na https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/illr108&div=17&g_sent=1&casa_token=ZOjYeCvRYgEAAAAA:awlsA7jglsTY1B8NDeLF9cwBBRwq2jnEvSFNb1xFc_ob5EgRa7m-nnmqYn3727s87r4XS3Ej&collection=journals#

Wyplosz, C. (2020). The good thing about coronavirus. U: Baldwin, R. E., Weder di Mauro, B., ur., CEPR Press, A VoxEU.org Book, 113-115. Dostupno na <http://dln.jaipuria.ac.in:8080/jspui/bitstream/123456789/7783/1/Economics%20in%20the%20Time%20of%20COVID-19%20by%20Richard%20Baldwin%2C%20Beatrice%20Weder%20di%20Mauro.pdf>

INDUSTRIAL POLICY IN CROATIA AS A RESPONSE TO THE COVID-19 PANDEMIC CRISIS

Abstract

Despite the growing interest that industrial policy has recently gained in scientific and professional debates, this topic has been broadly neglected in Croatia, where the negative structural shift has been especially exposed during the crisis caused by the COVID-19 pandemic. This paper gives a review of the theoretical debate in the field of industrial policy through four phases. Using in-depth literature analysis, the main goal of this paper is to provide a theoretical grounding for shaping and implementing a contemporary Croatian industrial policy. The results of the analysis show that contemporary Croatian industrial policy should focus on the Fourth industrial revolution, global value chains, sustainability, and inclusiveness. It should be strategically oriented, with a focus on key technologies and the manufacturing industry with connected services. The important determinants of its success are also the characteristics of its implementation, which include its embeddedness in the economy and coordination with other economic policies, flexibility and agility, institutional leadership, demanding responsibility for its implementation and the necessary collaboration of the public and private sectors.

Keywords: *industrial policy, premature deindustrialisation, Covid-19 crisis, economic development, international competitiveness.*