

**ТЕОРИЈСКА, РАЗВОЈНА И ПРИМЕЊЕНА
ИСТРАЖИВАЊА ПРОСТОРНИХ ПРОЦЕСА
ЗА ОБНОВУ СТРАТЕШКОГ МИШЉЕЊА И
УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ**

УРЕДНИЦИ:

Јасна Петрић и Миодраг Вујошевић

Посебна издања 88

Београд

2020. година

Институт за архитектуру и урбанизам Србије

ТЕОРИЈСКА, РАЗВОЈНА И ПРИМЕЊЕНА ИСТРАЖИВАЊА ПРОСТОРНИХ ПРОЦЕСА ЗА ОБНОВУ СТРАТЕШКОГ МИШЉЕЊА И УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ

Посебна издања бр. 88

децембар 2020. године, Београд

ИСБН: 978-86-80329-95-6

ИЗДАВАЧ

Институт за архитектуру и урбанизам Србије (ИАУС)

Булевар краља Александра 73/II, 11120 Београд;

Тел.: 011 3207300; Факс: 011 3370203 (fax); iaus@iaus.ac.rs; www.iaus.ac.rs

ЗА ИЗДАВАЧА

Саша Милијић, директор

ИЗДАВАЧКИ САВЕТ: Јасна Петрић, ИАУС, Београд; Ана Никовић, ИАУС, Београд; Милена Милинковић, ИАУС, Београд; Бранислав Бајат, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; Миодраг Вујошевић, Београд; Тијана Дабовић, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд; Мирјана Деветаковић, Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, Београд; Бранка Димитријевић, Strathclyde University, Department of Architecture and Building Science, Glasgow, Велика Британија; Александар Ђукић, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; Бошко Јосимовић, ИАУС, Београд; Никола Крунић, ИАУС, Београд; Божидар Манић, ИАУС, Београд; Тамара Маричић, ИАУС, Београд; Саша Милијић, ИАУС, Београд; Зорица Недовић Будић, University of Illinois – Chicago, Department of Urban Planning & Policy, Chicago, Illinois, IL, САД; University College Dublin, School of Architecture, Planning and Environmental Policy, Dublin, Ирска; Марина Ненковић-Ризнић, ИАУС, Београд; Тања Његић, ИАУС, Београд; Мила Пуцар, Београд; Урош Радосављевић, Универзитет у Београду, Архитектонски факултет, Београд; Ратко Ристић, Универзитет у Београду, Шумарски факултет, Београд; Сања Симоновић Алфировић, ИАУС, Београд; Борислав Стојков, Београд; Драгутин Тошић, Београд; Милорад Филиповић, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд; Мирољуб Хаџић, Универзитет Сингидунум у Београду, Београд; Тијана Црнчевић, ИАУС, Београд; Омиљена Џелебџић, ИАУС, Београд.

РЕЦЕНЗЕНТИ

Проф. др Милорад Филиповић, редовни професор, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд; Проф. др Бранка Тошић, редовни професор, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд; др Саша Милијић, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд

РЕЦЕНЗЕНТИ ПОГЛАВЉА

Проф. др Владан Јолчић, научни саветник, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд; Проф. др Весна Милетић-Степановић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Географски факултет, Београд; Проф. др Рајица Михајловић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; Академик, проф. др Зоран Његован, редовни професор, Универзитет у Новом Саду, Пољопривредни факултет, Департман за економику пољопривреде и социологију села, Нови Сад; Драгутин Протић, доцент, Универзитет у Београду, Грађевински факултет, Београд; и Проф. др Милорад Филиповић, редовни професор, Универзитет у Београду, Економски факултет, Београд.

УРЕДНИЦИ: Јасна Петрић и Миодраг Вујошевић

ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА: Вања Шимпрага

ДИЗАЈН КОРИЦА: Тања Његић

ДИЗАЈН И ПРЕЛОМ: Сања Симоновић Алфировић

ТИРАЖ: 200 ком.

ШАМПА: Планета принт, Београд

У финансирању монографије су учествовали Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије и Институт за архитектуру и урбанизам Србије.

У монографији су изложени резултати научноистраживачког пројекта ИИИ 47014 „Улога и имплементација државног просторног плана и регионалних развојних докумената у обнови стратешког истраживања, мишљења и управљања у Србији“ и део резултата научноистраживачког пројекта ТР 36036 „Одрживи просторни развој Подунавља у Србији“, које је финансирало Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије у периоду 2011 – 2019. године.

САДРЖАЈ

- 1 **ОБНОВА СИМУ – РАЗВОЈ, ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И ГЛАВНИ РЕЗУЛТАТИ ИИИ ПРОЈЕКТА У ОБЛАСТИ УНАПРЕЂЕЊА ДОНОШЕЊА ДРЖАВНИХ ОДЛУКА КРОЗ ЦИКЛУС ИСТРАЖИВАЊА МПНТР 2011-2019. ГОДИНЕ**
Јасна Петрић, Миодраг Вујошевић
- 27 **ПЕРСПЕКТИВЕ НОВЕ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ И ЊЕНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ**
Славка Зековић, Миролjub Хаџић
- 67 **ПРИМЕНА ПОДАТАКА „URBAN ATLAS” У ИСТРАЖИВАЊУ И ПЛАНИРАЊУ ПРОСТОРА: ПРИМЕР БЕОГРАДА**
Александра Гајић, Никола Крунић
- 87 **ОБИМ ПРОМЕНА НАЧИНА КОРИШЋЕЊА ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА - ИСКУСТВА И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЛОКАЛНИ НИВО ПЛАНИРАЊА И УПРАВЉАЊА**
Јелена Живановић Миљковић, Наташа Чолић
- 105 **ПРОСТОРНА ДОСТУПНОСТ ЈАВНИХ СЛУЖБИ КАО ИНДИКАТОР КВАЛИТЕТА ЖИВОТА – НОРМАТИВНИ ОКВИР И ПРАКСА ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ**
Весна Јокић, Наташа Чолић
- 145 **МОГУЋНОСТ ПРИМЕНЕ УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ У УРЕЂЕЊУ НАСЕЉА У СРБИЈИ**
Младен Шошкић, Ненад Вишњевац

ПЕРСПЕКТИВЕ НОВЕ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ И ЊЕНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ

PERSPECTIVES OF A NEW SERBIAN INDUSTRIAL POLICY AND ITS IMPLICATIONS

Славка Зековић, Мирољуб Хаџић

(др Славка Зековић, научни саветник, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Булевар краља Александра 73/II, Београд, slavka@iaus.ac.rs)
(проф. др Мирољуб Хаџић, Универзитет Сингидунум, Данијелова 32, Београд, mhadzic@singidunum.ac.rs)

АПСТРАКТ

У раду се анализира постојећи индустријски развој у Србији у постсоцијалистичком периоду и реалне могућности његовог опоравка под утицајем процеса глобализације и савременог оквира Четврте индустријске револуције (4ИР). Овај рад истражује српску индустрију од краја 20. века до данас, посебно имајући у виду различита кретања у транзиционим условима и у кризном периоду (нпр. јака деиндустријализација, повећање територијалних/ регионалних развојних разлика, некохерентности између продуктивности и иновативних капацитета за одрживи развој, заостајање у конкурентности индустрије). И поред неколико стратешких докумената које је усвојила Србија (Стратегија и политика развоја индустрије Србије 2010-2020; Просторни план Републике Србије; Стратегија развоја Југоисточне Европе до 2020; развојна документа регионалног развоја), још нису решена главна питања индустријског (и економског) развоја. Постојећа политика индустријског развоја не укључује просторне специфичности. То имплицира даљу концентрацију индустрије у метрополском подручју Београда и Новог Сада и заостајање развоја у знатном делу Србије. Циљ рада је да истражи могуће перспективе нове индустријске политике Србије, као и њене импликације на регионални развој и просторну кохезију. Посебан осврт посвећен је елементима нове индустријске политике ЕУ (тј. „истраживања и иновативних система“/РИС) као мулти-димензионалном оквиру за припрему националне „стратегије смарт специјализације“/СЗ. СЗ чини окосницу за ре/обликовање нове индустријске политике Србије. Будућа

С3 Србије требало би да идентификује стратешке области за интервенцију, да промовише креирање неких иновативних производа и услуга у складу са растом заснованим на иновацијама, да предвиди могуће последичне просторне промене и да обезбеди поуздане алате за имплементацију, имајући у виду реалне могућности за развој „смарт“ економије у неразвијеној земљи. У раду су дате неке препоруке за побољшање концептуалног приступа за будућу националну индустријску политику.

Кључне речи: индустријска политика, четврта индустријска револуција, истраживање и иновациони системи за стратегију паметне специјализације/ Research and Innovation Systems/RIS3, Србија

ABSTRACT

The paper analyzes the existing industrial development in Serbia in the post-socialist period and the real possibilities for its recovery under the influence of the globalization process and current/ongoing framework of the Fourth Industrial Revolution (4IR). This paper explores the Serbian industry from the end of the 20th century till now, especially bearing in mind the different movements in transition conditions and in the crisis period (e.g. strong de-industrialization, increase of territorial/regional development differences, disjuncture between productivity and innovative capacities for sustainable development, lagging of competitiveness of industry). Despite of several strategic documents adopted by Serbia (Industrial Development Strategy and Policy of Serbia until 2020; Spatial Plan of the Republic of Serbia; South East Europe 2020 Strategy; developmental documents of regional development) yet have not solved the basic issues of industrial (and economic) development. The current policy of industrial development does not include spatial specificities. This implies further concentration of industry in the metropolitan area of Belgrade and Novi Sad and lagging of development in a greater part of Serbia. The aim of the paper is to explore the possible perspectives of Serbia's new industrial policy, as well as its implications for regional development and territorial cohesion. A special review was devoted to the elements of the new EU industrial policy (i.e., the „Research and Innovation Systems“/RIS) as a multi-dimensional framework for the preparation of the national „Smart Specialization Strategy“/S3. S3 is the backbone for re/design of a new industrial policy in Serbia. The future Serbian S3 should identify the strategic areas for intervention, to promote creation

of some innovative products and services in line with the innovation-led growth, to predict the consequent spatial changes, and provide a reliable implementation tools, bearing in mind the real opportunities for the smart economic development in an underdeveloped country. In the paper are given some recommendations for improvement of the conceptual approach in a future national industrial policy.

Keywords: industrial policy, Fourth industrial revolution, Research and Innovation Systems for Smart Specialization Strategy/RIS3, Serbia

1 УВОД

Глобална економска и финансијска криза (2008) је истакла дугогодишње структурне слабости које се односе на смањење индустријске/производне базе, технологију, управљање, глобализацију и одрживост (ЕС, 2012), као и претходне недовољно успешне иницијативе ревидоване Лисабонске стратегије (2004). Након глобалне економске и финансијске кризе и велике економске рецесије било је јасно да је потребан отклон од постфордистичког концепта постиндустријске економије засноване на доминацији сектора услуга и програмираној деиндустријализацији држава. Обновљен је интерес за снажнији опоравак и нови концепт индустријске стратегије. Основни разлог за то су показани ризици током кризе повезани са „превеликом“ либерализацијом тржишта и „волатилношћу“ финансијских услуга (Page, 2015). Доказано је да су државе са већим уделом индустрије у БДП биле мање погођене кризом. На глобалном нивоу (посебно у Европи), реакције су показале да у савременим условима није могуће континуирано спроводити ефикасан и трајно доследан напредак ослањањем (само) на слободни тржишни механизам. Глобализацијски оквир ставља велики нагласак на стране директне инвестиције/СДИ, посебно истичући њихову улогу у смањењу запослености у индустрији.

Деиндустријализација ЕУ се одвијала у условима слабог економског раста, смањења бруто додате вредности индустрија, повећања продуктивности рада и пораста индустријске производње (Хаџић, Зековић, 2019). Стални раст запослености у ЕУ праћен је рапидним смањењем запослености у индустрији, уз повећану запосленост у сектору услуга. Смањење запослености у индустрији није последица смањења индустријске производње (уз неколико изузетака),

напротив, индустријска производња је углавном стално расла. Општи трендови указују на ризик даљег пада бруто додате вредности индустрије и удела индустријског сектора у укупној запослености у ЕУ. Због тога, у складу са сложеним глобалним факторима ЕУ се определила за „европску индустријску ренесансу“. Реактивиран је „аксиом“ да без улагања у иновације, технологију, знања и иновативну производњу нема ни нове вредности и социјалног благостања. Индустријска политика је постала главни приоритет чак и у земљама у којима није била знатније заступљена у прошлости. Континуирано слаб економски раст, неуспех углавном хоризонталне индустријске политике широм Европе, потреба снажнијег опоравка индустрије и економије након кризе и појава индустрије 4.0, указују на хитност креирања нове индустријске политике. Посебно су слаби инвестициони и економски раст у ЕУ: реални БДП у ЕУ тек је недавно надмашио ниво пре кризе (EUROSTAT, 2016) уз све већи јаз између продуктивности у односу на друге водеће економије (EIB, 2016). Иако индустрија ствара 16% БДП њен значај је много већи с обзиром да генерише преко 75% европског извоза и 25% радних места (EUROSTAT, 2018), што је допринело ублажавању економске рецесије. Међутим, иако су иновације покренуле економију ЕУ у претходним годинама, компаније из ЕУ троше мање новца на иновације у односу на њихове партнере у САД и Кини (ЕС, 2018).

Појава дигитализације економије, нових технологија и развој индустрије 4.0 нуди нове могућности за регионални раст. То такође изазива забринутост због могућих и недовољно истражених ефеката нове технологије на запосленост, тржиште рада, социјалне промене, структурне промене и регионалну равнотежу. Нова индустријска стратегија за Европу постаје покретач раста и опоравка економије и главно средство за смањење разлика у конкурентности и за економски раст (ЕС, 2017). Због тога ЕУ ствара услове за реиндустријализацију. Кључни корак је повезивање са приоритетима и циљевима стратегије *Европа 2020* (ЕС, 2010а) и подстицање развоја индустрије модерним технолошким решењима и иновативним приступима.

Већина теоретичара наглашава да не постоји општи начин индустријализације и да се овај процес одвија под утицајем мноштва контекстуалних, најчешће унутрашњих фактора. Развој индустрије следи одређени пут, причему њен удео у БДП-у и укупној запослености расте до одређене тачке, а затим опада, док се удео услуга повећава (Boulhol, Fontagne, 2006; Rowthorn, Ramaswamy, 1997). На теоријском нивоу имплицирано је да се, након пролазне фазе регресије и деинтеграције (деиндустријализације) може очекивати прогресивна фаза реинтеграције и обнављања.

У раду разматрамо глобални теоријско-методолошки оквир за индустријску политику (а), нове европске приступе индустријској политици (б), досадашњи индустријски развој Србије (в), перспективе и препоруке за нову индустријску политику у Србији (г) и њене могуће импликације (д).

2 ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР РАЗВОЈА ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ

Под индустријском политиком подразумева се сваки скуп политика који има за циљ да утиче на структурне промене, тј. не искључиво „хоризонтално“ (Landesmann, 2015), при чему је значајно укључивање „предузетничке државе“ у покретање структурних промена подстицањем иновација (Mazzucato, 2011; 2013). Након таласа индустријске политике који се догодио између 50-их и 70-их година 20. века, индустријска политика изгубила је привлачност услед све веће доминације неокласичних теорија, монетаризма и *laissez-faire* политике које су се примењивале током 80-их (Page, 2015). Класична индустријска политика је најуже повезана са индустријама које супституишу увоз, пратеће и нове индустрије, избором „победника“ између индустријских предузећа, развојем „државних шампиона“ у индустрији (Benner, 2019), „отпуштањем губитника“, протекционизмом, као и приступом ордолибералне традиције („правила и реда“, тј. теорије која повезује права и економију) и која одбацује *laissez-faire* и кејнзијанско управљање тражњом, настојећи да помири слободно тржиште са снажном социјалном државом (нпр. искуство Немачке). Критика традиционалних индустријских политика односи се на неуспехе у избору „победника“, могуће потискивање приватних инвестиција (Landesmann, 2015; Mazzucato, 2015), имплементацију „тајних пракси између политичке и економске моћи“, бирократије и недостатка „одговорности и предузетништва“ (Pianta, 2015) и селективне интервенције. Mazzucato et al. (2015) наводе да је отворено питање да ли ЕУ треба да се бави избором добитника или је тржиште боље за такве процене, и да ли је потребно поправљање тржишних недостатака/неуспеха (узимајући у обзир теорију тржишних недостатака) или креирање система тржишта.

Комбиновање индустријске политике, селективна отвореност за трговину и инвестиције и макроекономска стабилност више погодује индустријализацији него чиста либерализација тржишта (Benner, 2019). Једна од најутицајнијих у новој генерацији индустријских политика заснива се на индустријским

кластерима који су покренули талас кластер-политика у многим земљама (Porter, 1990) и на системском промовисању одређених индустрија излагањем конкуренцији. За разлику од класичних индустријских политика, нова генерација индустријских политика није тежила ограничењу конкуренције, већ се ослањала на предности конкурентских тржишта и дискурс о економији заснованој на знању. Због тога је индустријска политика постала све више повезана са политиком иновација и предузетништва (Mazzucato, 2011; 2013; 2015) уз јачање „предузетничке“ улоге државе у иновацијама.

Амбициозна стратегија *Европа 2020* иницирала је нове трендове индустријске политике на нивоу ЕУ, пре свега „паметни, одрживи и инклузивни раст“¹. Стратегија дефинише три кључна задатка нове индустријске политике ЕУ: први, да успостави јасан и за све актере предвидљив законски оквир, који омогућава стварање и функционисање ефикасне индустрије, као и динамичну предузетничку активност; други, обезбеђивање услова који су неопходни да индустрија остане најважнија делатност за реализацију конкурентског потенцијала ЕУ; и трећи, дефинисање институционалног оквира и инструмената, који омогућава да се пораст конкурентности ЕУ усклађује са политиком економске, социјалне и територијалне кохезије. Под окриљем тог документа Европска комисија покренула је низ „водећих иницијатива“, међу којима су најзначајније дигитална агенда (ЕС, 2010b), интегрисана индустријска политика ЕУ (ЕС, 2010c) и „унија иновација“ (ЕС, 2010d). Према документу „*За ренесансу европске индустрије*“/For a European Industrial Renaissance који је Европска комисија усвојила у јануару 2014, нова индустријска политика и са њом повезане услуге – насупрот донедавном ослањању претежно на услуге – треба да заузме централно место као покретач бизниса, запошљавања и раста, и пораста конкурентности у другим областима.² Нови концепт треба да омогући индустријску и другу „ренесансу/обнову“ Европе. Сврха креирања нове индустријске политике ЕУ је подстицање индустријског раста, конкурентности и запошљавања, односно одрживи и инклузивни раст, уз

1 Документ утврђује основни стратешки правац дефинисан као „развој привреде засноване на знању“, који се остварује кроз побољшања у погледу: продуктивности производње; извоза; иновација и одрживости индустријског раста; пословне средине; инфраструктуре; и финансија и улагања.

2 Главни покретачи индустријског развоја су инвестирање у знање, и боље коришћење научних истраживања и резултата у припремању, доношењу и остваривању јавних политика; боље коришћење иновација и проналазака у управљању, и на том основу поновно заузимање лидерске позиције ЕУ у глобалним оквирима; стварање и ширење знања, укључујући и нове облике предузетништва и давање „приоритета над приоритетима“ тзв. угљенички ефикасном и енергетски ефикасном производном сектору и циркуларној економији. Европска привреда не може да „опстане на одржив начин“ без снажне индустријске основе, тј. без знатног пораста учешћа индустрије у њеном БДП-у (ЕС, 2012, *Mission Growth: Europe at the Lead of the New Industrial Revolution*).

јачање институционалног оквира и инструмената кључних политика. Циљ нове индустријске политике је да, партнерством власти и индустрије, стварају боље могућности за међународну сарадњу, умрежавање у индустрији, трансфер знања, стварање предузетничких вештина и технолошких способности и капацитета који могу подржати развој у складу са *Европа 2020*. Постоје два пројекта из програма *EU Horizon 2020* која су релевантна за нову индустријску стратегију: 1) *Финансијске и институционалне реформе за предузетничко друштво/ Financial and Institutional Reforms for Entrepreneurial Society*, пројекат који је усредсређен на паметан, инклузиван и одржив раст у Европи ради подршке имплементацији Стратегије „Европа 2020“ и обнове способности Европе за иновације, раст и стварање радних места, и 2) пројекат *MAKERS (Marie Skłodowska-Curie)*, који истражује покретаче и динамику конкурентности производних сектора ЕУ кроз иновативна истраживања, обуке и кадровску мобилност.

Приступ паметне специјализације представља један од најважнијих стубова, уз могућност суфинансирања из ESIF-а широм ЕУ (ЕС, 2017). Без обзира на улогу РИСЗ у усклађивању суфинансирања ESIF са циљевима политике вишег нивоа, чини се да се главне предности приступа паметној специјализацији, посебно у недовољно развијеним регионима у Јужној и Источној Европи, односе на политике и даљи управљачки и институционални аспект индустријске политике. Сарадњом током процеса колективног предузетничког „откривања“ јавни и приватни агенти могу изградити међусобно поверење, репутацију и кредибилитет. Истовремено, међусекторско креирање политика може се побољшати током процеса због заједничког рада различитих јавних актера. Процедурална страна паметне специјализације одражава основне принципе новијих индустријских политика јер се чини да приступ подржава институционалне предуслове експериментисања и колективног „самооткривања“ (Benner, 2018; Kroll, 2015).

Други главни оквир политике који је релевантан за индустријску политику ЕУ је истраживачки и иновациони оквирни програм *Horizon 2020*. Програм промовише научне, истраживачке, развојне и примењене иновације и састоји се од три приоритета: научна изузетност; индустријско лидерство; и друштвени изазови. Први приоритет укључује финансирање истраживачких пројеката које додељује Европски истраживачки савет, подршку колаборативном истраживању нових технологија и промовисање мобилности истраживача и истраживачке инфраструктуре. Други приоритет у индустријском лидерству је фокусиран на промоцију иновација, посебно у малим и средњим предузећима/

МСП, и на дефинисан скуп погодних технологија. Трећи приоритет односи се на листу дефинисаних друштвених изазова и подржава мултидисциплинарна истраживања. Horizon 2020 комбинује подршку „одозго наниже“ и „одоздо навише“ у истраживању и иновацијама, уз преузимање знатног ризика због амбициозних и несигурних резултата на рачун јавног сектора.

Два главна оквира индустријске политике ЕУ показују предузетничке аспекте индустријске политике. Региони или државе осмишљавају своје властите оквире и стратегије паметне специјализације које подстичу експериментисање на нивоу политике. Спор опоравак европске индустрије након рецесије показао је да је без циљаних интервенција за покретање конкурентских индустрија тешко достићи економски раст (Pianta, 2015). Зато индустријска стратегија обухвата скуп мера које држава предузима како би побољшала перформансе индустријских компанија, сектора и производних кластера ка жељеном циљу (Pitelis, 2015). Ове мере укључују подршку политици нове индустрије, науке, технологије и иновација, развоја људског капитала, јавних набавки, де/регулације, антимонополској политици, политици спајања компанија, политици СДИ, правима интелектуалног власништва, алокацији финансијских ресурса и развоју регионалних производних кластера (Cimoli et al., 2015). Савремена индустријска стратегија захтева координирани политички оквир који обухвата и подржава секторске међузависности између производње и услуга.

Новији приступи индустријске политике који се фокусирају на каталитичке и олакшавајуће интервенције власти постали су супротстављени неокласицистичким *laissez-faire* приступима, и заговарају експериментални став политике (Benner, 2019). Новије индустријске политике, укључујући концепт „предузетничке државе“, позивају владе да преузму каталитичку и олакшавајућу улогу у повећању иновација, и самим тим и економског раста. Током протеклих деценија, државе су експериментисале са неким од ових нових приступа, као и ЕУ. Током последње деценије дошло је до промена у разумевању индустријске и регионалне политике у ЕУ. То подразумева *напуштање традиционалног неокласичног приступа* (често просторно недефинисаног) и *оријентисаност на просторно/ локацијски заснован приступ RIS3 са фокусом на коришћење политика за развој знања и иновација ради подизања регионалних предности и способности*. RIS3 (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation) приступ је кључна компонента у документу „Европа 2020“ „Унија иновација“ и у *Кохезионој политици ЕУ 2014-2020*.

Европска комисија (2017) је објавила нову индустријску стратегију која сумира иновациону политику, дигитализацију и „зелену“ економију са циљем подршке паметном, инклузивном и одрживом расту применом RIS3 (ЕС, 2017). Државе ЕУ морале су да развију оквире политике за паметну специјализацију ради приступа суфинансирању од 2014-2020. Примена RIS3 постала је ослонац кохезионе политике, с обзиром на њену релевантност и фокусираност на ендогени развој региона. Због тежишта на структурним променама, *RIS3 се квалификује као индустријска политика ЕУ* (Radosevic, 2017).

Индустријска политика поново користи шири, свеобухватнији, системски и динамички скуп интервенција политика него што је било у претходном периоду, укључујући подршку за иновације. С обзиром на економску повезаност између ЕУ и њеног суседства, отворено је питање како нови трендови индустријске политике ЕУ (укључујући иновације и регионалну политику) могу допринети дугорочном развоју у земљама кандидатима за чланство у ЕУ. Такође, током последње декаде дошло је до померања индустријске стратегије ЕУ од „хоризонталне“ политике на макро нивоу које имају за циљ да омогуће конкурентно окружење за раст и иновације пословања, и иницијатива на територијалном нивоу за побољшање „регионалне конкурентности“ - ка више „неутралним“, „селективним“ или „вертикалним“ начинима интервенције (Bartlett, 2014). Потреба за уравнотеженијим начинима интервенције политика подразумева мере за подршку сектора комбиновањем „вертикалне“ интервенције политике и регионалног/локалног локацијског приступа који заговара идентификовање секторских/индустријских питања на том територијалном нивоу, односно иновативну „хибридну“ интервенцију политика. Ове интервенције обухватају „експериментални“ приступ политици који се манифестује у истраживачким и иновацијским стратегијама за паметну специјализацију (РИС3) у ЕУ. С3 је просторно заснован приступ који заговара интервенције политика за подршку специфичним „експериментима“ и активностима у оквиру региона и коришћењу потенцијала за иновације, пренос знања и њихову комерцијалну употребу.

Оквир РИС3 није довољан за „индустријску ренесансу“ широм Европе с обзиром на изазове за регије које заостају у развоју. Недовољно развијене регионе обично карактерише нижи потенцијал у погледу предузетничког талента, радних вештина и технолошких капацитета и способности, као основе

за нове идеје, активности, подршку, усвајање и примену нових технологија и развој нових специјализација. Активности стварања (нове) вредности одвијају се у „процесу откривања предузетништва“ углавном „одоздо навише“ (Foray, 2019) и надограђују се на постојеће ресурсе региона олакшавајући развој нових регионалних специјализација. Политике на субнационалном/ регионалном нивоу засноване на локацијском приступу, идентификују секторе и технолошке области у којима регионална политика подстиче процес локалних иновација у специфичним областима (Camagni and Capello, 2013). Они оцењују да већина региона још увек нема све потребне институционалне и организационе механизме за потпуни статус система регионалних иновација/РИС и предлажу политику паметних иновација као „корак даље“ прилагођавајући је кроз концепте „уграђености“ и „повезаности“. Doloreux (2002) указује на неколико врста RIS: 1) организационо слаб RIS (недостатак актера способних за заједнички прогрес), 2) фрагментисани RIS (недостатак регионалне сарадње и поверења), и 3) „закључани“ RIS (својствен старим индустријским регионима које карактеришу застареле технологије као фактор блокаде RIS) и предлаже да иновационе политике буду више усмерене на МСП.

Развијене регије („лидери“) усмеравају улагања у истраживања и развој технологија, док се регије које имају мање потенцијале фокусирају на примену тих технологија („следбеници“). Актери на регионалном нивоу требало би да идентификују способности, снаге и могућности које постоје у региону у колективном процесу предузетничког откривања (Foray et al., 2009). Државе ЕУ морале су да развију оквире политике за иновације и паметну специјализацију ради приступа суфинансирању ESIF током периода од 2014-2020. што је условило доношење RIS3 у регионима широм Европе. С обзиром да је оваквим условљавањем паметна специјализација постала ослонац кохезијске политике, очигледна је њена релевантност за регионални развој. Radosević (2017) сматра да је главни изазов за европску „периферију“ (земље Западног Балкана) - недостатак полуга за раст. Он указује да земље „Западног Балкана“ нису активне у развоју светске технологије, да је већина технолошких напора усмерена на увоз страних технологија и овладавање производним способностима, и да ове државе карактерише проблем индустријског заостајања. Радошевић указује да Србију и земље Балкана карактерише релативно развијено истраживање технолошког развоја и иновационих капацитета са доминацијом супституције увоза (уз знатно смањење до 2000.), уз локалне капацитете као ограничење одрживог раста.

Поређење СЗ и Хоризонт 2020 као основних оквира индустријске политике показује да оба концепта следе различите, али комплементарне елементе. Док приступ СЗ (под окриљем политике кохезије) следи територијалну логику која се фокусира на ендогени развој региона, Хоризонт 2020 карактерише просторно „затворена“ логика развоја која тежи ка изврсности. Оба главна стуба индустријске политике ЕУ одражавају тенденције новијих индустријских политика, стављајући нагласак на експериментисање, „самооткривање“ и јавна предузетничка улагања како би се смањили ризици приватних улагања. Иако је програм Хоризонт 2020 осмишљен да промовише изузетна истраживања и њихову комерцијализацију преко иновација, приступ СЗ требало би да омогући користи од ових иновативних импулса регионалним креаторима политика и приватним предузећима, пре свега коришћењем средстава фондова ЕУ.

Кохезиона политика ЕУ од 2014-2020. године у фокусу има преусмеравање тенденција иновација са национално оријентисаног на регионални ниво, стимулишући регионе да иновирају економију „одоздо навише“. Листа држава према степену иновација доступна је на сајту Европске Комисије (ЕС, 2018). Према тој листи, у 2018. години водећи иноватори су: Данска, Финска, Луксембург, Холандија, Шведска и Велика Британија; снажни иноватори су: Аустрија, Белгија, Француска, Немачка, Ирска и Словенија; умерено јаким иноваторима има 14, док су скромни иноватори Бугарска и Румунија.

Требало би узети у обзир да развој индустрије 4.0 може проузроковати „драматичне“ помаке у регионалном расту или паду БДП и расту незапослености. Зато је локалном нивоу пренето дискреционо право у реализацији широко постављених циљева (централних и локалних нивоа). У стварности, спровођење СЗ углавном је ограничено slabим институционалним капацитетима и способностима, посебно у неразвијеним регионима (Morgan, 2018).

3 ИЗАЗОВИ НОВЕ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Европски развој се налази у критичној позицији, утопљен у slabом економском и индустријском расту и суочен са великим социоекономским изазовима и изазовима одрживости (ЕС, 2014а). Последице глобалне економске и финансијске кризе су резултирале економским слабостима и растућим социоекономским неједнакостима између држава и на

субнационалном нивоу, посебно у регионима који заостају у развоју. Потоњи региони постају посебно маргинализовани што је довело до пораста незадовољства јавности европским пројектом (Rodriguez-Pose, 2018). Ови изазови отварају питање улоге индустријске стратегије за остваривање инклузивног и одрживог социоекономског раста на свим нивоима. У томе посебан значај има потенцијална могућност за смањење раста/"degrowth" или „жртвовани раст“ као могућа последица одрживог развоја у 4ИР.

У делу земаља ЕУ које су специјализоване за иновативне (индустријске) активности стварања (нове) вредности, евидентни су високи трошкови истраживања, дизајна, маркетинга и логистике, при чему је подстицана алокација производње у мање развијене државе са ниским трошковима (тј. подстицан је талас пресељења индустрије и СДИ у Источну и Јужну Европу и азијске земље). Консеквентно томе, знатан део ко-креираневредности није задржан у ЕУ (Bailey et al., 2018). Политика развоја индустрије која је (територијално) одвојила иновације и производњу, допринела је нарушавању европске индустрије и у многим земљама ЕУ резултирала је превеликим уделом сектора неразмењивих производа и услуга (неизвозног карактера). Процес деиндустријализације снажно је погодио већину европских земаља и пре настанка глобалне економске и финансијске кризе³. Утицај глобалне кризе је рефлектован кроз губитак око 20 милиона радних места у индустрији (у периоду 2007-2016), смањење производње, продуктивности и конкурентности.⁴ Разлози су бројни, међу којима су и недовољна улагања у иновације у индустријским предузећима.

Неки истраживачи указују да су производни процеси и иновације уско повезани и да имају користи од синергетских ефеката услед ко-локације (Ketovivi and Ali-Yrkko, 2009), тј. да стварање и задржавање нове вредности на „истој локацији“ доприноси одрживом регионалном расту (Bailey et al., 2018).

-
- 3 На овај тренд уочен 80-их указује Bollino (1983) наводећи да је ЕУ направила суштинску грешку „... када пажња креатора политике није била одржање јаке индустрије, већ се заснивала на раширеном схватању да се модерне привреде све више заснивају на сектору услуга и да индустрија не игра више значајну улогу“. Због делимичног неуспеха либералног концепта и јаке светске конкуренције, актери ЕУ закључили су да се морају тражити нова решења, утемељена на отклону од доминације услужних делатности у БДП-у, са циљем да се сачува и иновира индустријска политика. Савић и Зековић (2004) оцењују да је убрзано слабење конкурентности ЕУ покренуло њене лидере да утврде могуће узроке те појаве и да предложе правце неопходних промена.
- 4 Према подацима EUROSTAT-а у периоду 2007-2016. године индустријска запосленост смањена је са 55,41 милион радника на 35,6 милиона радника.

Могуће повлачење интензивнијих активности на иновацијама у ваневропска индустријска подручја могло би да дестабилизује базу иновација у ЕУ (што се већ догодило у фармацеутском сектору, инжењерингу, ИКТ) и проузрокује даљи пад индустрије.

ЕУ је иницирала „индустријску обнову“ ради превазилажења структурних слабости, поновног успостављања равнотеже привреде у односу на производњу (Wade, 2009; Pitelis, 2015) и *обнове индустријске конкурентности* са циљем повећања удела индустрије у БДП на 20% до 2020. године. За реализацију „европске индустријске ренесансе“ као централног дела „економске ренесансе“ потребно је јачање фондација за посткризни раст и модернизацију. Реиндустријализација подразумева иновативну, „зелену“, технолошки напредну и савремену индустрију која подржава преко 23 милиона МСП у „срцу“ европске економије. Оквир за стратегију реиндустријализације чине: приступ финансијама и капиталу; приступ тржиштима; обука, и веће инвестирање у тржишне иновације (из бројних извора). Инвестирању у шест приоритетних области је намењено 100 милијарди евра до 2020. године (индустрија, технологије, чисте технологије и саобраћај, биопроизводи, грађевинарство и сировински материјали, и паметне мреже). У том процесу држава је савезник пословању, посебно имајући у виду нови закон о малим предузећима (нпр. отварање фирме за три дана, 30 дана за прибављање трговинских дозвола, уклањање ограничавајућих пословних одредби, и др.). Већа индустријска конкурентност региона може повећати резилијентност економије на утицај разних неизвесности (што је доказано током глобалне кризе).

Досадашњи постфордистички концепт развоја показује да је социјална и политичка пажња била усмерена на услуге и на потрошњу, мање на стварање нове вредности. Друштво усмерава *стварање нове вредности развојем индустрије*, јер без производних капацитета нема настанка нове вредности и благостања. Другим речима, нова индустријска стратегија требало би да одговори на бројне изазове и циљеве као што су: убрзање индустријског раста; инклузивни и одрживи социоекономски раст; решавање структурних слабости; повећање конкурентности; стварање (и задржавање) нове вредности ради постизања одрживог раста региона; дигитализација економије и индустрије; оптимално коришћење напредне дигиталне технологије и дигиталних вештина у заостајућим регионима; подршка за раст локалне економије развојем дигиталне инфраструктуре; јачање интерне тражње у ЕУ; подизање нивоа иновација и инвестирања у нове технологије;

боља координација индустријске, регионалне и других политика; обезбеђење приступа приуштивим индустријским инпутима; стварање предузетничких вештина и технолошке оспособљености на регионалном нивоу; едукација; координација индустријске политике са кохезионом политиком.

Такође, задатак нове индустријске стратегије је да предложи концепт и начин трансформисања дела традиционалне индустрије у индустрију 21. века, да предложи концепт новог индустријског развоја у оквиру 4ИР и глобализације, као и инструменте за имплементацију (нпр. мобилизација регионалних фондова са националним инструментима и инструментима ЕУ у подршци иновацијама, радним вештинама и предузетништву, при чему остаје загонетка да ли предност дати регулацији или интеграцији тржишта).

Нова индустријска политика подразумева промену концепта производње у оквиру 4ИР: напуштање концепта „економије обима“ уз опште прилагођавање производње ка „економији малих серија квалитетних производа по ниским ценама“; уважавање индивидуалних преференци купаца, и тзв. масовну персонализацију производа (антропоцентрична производња); *дигитализацију* као изазов (умреженост свих актера-јавних, приватних и „трећих“ лица и капацитета); заснованост 4ИР на когнитивној револуцији, итд. Нови ланци вредности у индустрији остварују се кроз дигиталну инфраструктуру: вертикалне дистрибутивне мреже, развој производа и услуга; хоризонталне дистрибутивне мреже између добављача, произвођача и купаца, стварајући нове производе у циркуларном ланцу интегрисањем производње и услуга.

Трансформација индустрије подстакнута је утицајем глобалних контекстуалних фактора и разних изазова. Због тога индустрија подразумева концепт социоекономске и просторно-еколошке одрживости, укључујући економску успешност, социјално благостање, допринос очувању квалитета животне средине и ефикасном коришћењу ресурса.

Нове технологије 4ИР и дигитализација трансформишу постојеће индустријске структуре, отварајући нова питања политике конкуренције, образовања, обуке и нових неусклађености вештина, управљања и регулације (Angelov et al., 2012). Нова индустријска стратегија ЕУ требало би да боље усклади политике кроз технологију, секторе и локацију, у истовременом процесу који ствара (и задржава) веће могућности квалитетног запошљавања и повећања конкурентности у регионима на основама одрживости (нпр. развојем циркуларне економије (Andreoni and Chang, 2016)).

Промене савременог контекстуалног оквира, неолибералних трендова, геополитике, пораст (ауторитарног) популизма, национални стратешки интереси и други изазови могли би да наруше паневропску индустријску сарадњу и економску стабилност. Нови низ околности, дубоко мења улогу концепта обима, времена, сарадње, локације, глобалних и контекстуалних фактора, што имплицира потпуно нову перспективу индустријске стратегије/политике у Европи. Зато би један од задатака нове индустријске стратегије требало да обухвати бољу координацију политика на регионалном, националном и европском нивоу ради омогућавања одрживог и инклузивног раста и територијалне кохезије. Индустријска стратегија, као локацијски заснована политика, може бити снажно средство за територијалну кохезију на различитим нивоима (нпр.видети Територијална агенда ЕУ 2020; ЕС, 2015). Територијална димензија индустријске политике, као инструмент бољег коришћења територијалног капитала, обухвата регионални развој под различитим утицајима и неизвесностима. При томе, један од нових императива у стварању регионалног раста/ развоја могла би бити резилијентност индустрије. Чини се да недостаје прихватљива дефиниција регионалне индустријске резилијентности, погодни приступи за мерење резилијентности у пракси и у шемама регионалних економија, посебно у погледу утицаја различитих шокова или неизвесности.

3.1 Нова индустријска политика предузетничке државе и иновациона политика

Ради подстицања индустријског развоја кроз иновације, државе морају створити тржишта која још увек не постоје (Mazzucato, 2015), уз предузетничке инвестиције у иновативне активности. Она указује на сложену природу иновација која захтева од држава промоцију „оријентације на мисију“ (Mazzucato, 2017), истраживање и иновације, и усмеравање на експериментисање „одоздо-навише“ и „самооткривање“. Benner (2019) указује на нејасну улогу дефинисања мисија за предузетничке индустријске политике. Идеја о предузетничкој држави је у складу са новијим индустријским политикама, тј. подршком економији заснованој на знању. Новије индустријске политике предузетничке државе карактерише: а) олакшавајућа каталитичка улога у подршци иновацијама у сложеном друштвено-економском контексту; б) портфељски приступ који се заснива на покретању структурних промена (кроз науку, истраживања, образовање, предузетништво) на широком нивоу, на различите начине и под изузетно повољним условима; в) да држава сноси

ризике неуспеха развоја иновационих активности и пројеката преузимајући неизвесности и ризике до нивоа који омогућава даља комерцијална приватна улагања, и то на тржиштима која је чак држава створила (Mazzucato, 2011); и г) приступ повољном експериментисању уз преузимање свих ризика са иновацијама од стране јавног сектора (креатора политика). Постојећа индустријска политика ЕУ сажима широк обухват политика и програма у индустрији (ЕС, 2017) преко инструмената:

- Европског структурног и инвестиционог фонда (ESIF) у оквиру кохезијске политике ЕУ (Европски фонд за регионални развој, Европски социјални фонд, Кохезијски фонд);
- Паметног приступа специјализацији у оквиру политике кохезије као *ex-ante* услова за приступ иновативним линијама суфинансирања ESIF, као и Платформе паметне специјализације Европске Комисије;
- оквирног програма Хоризонт 2020;
- програма подршке МСП (COSME) који укључује предузетништво;
- подршке иновацијама, индустријализацији и предузетништву средствима Европског фонда за стратешка улагања, Европске опсерваторије за кластере и индустријске промене и др.

Иновације као „главни маркер“ и покретач раста и конкурентности, покрећу питање њиховог трансфера у ефективну дифузију иновација у различитим економијама чланица ЕУ (Anderson and Stejskal, 2019). Постоје знатне регионалне разлике у погледу раста територијалних иновација у ЕУ. У прошлој декади продубљен је јаз у продуктивности између водећих и заостајућих фирми, сектора и држава, због недовољне дифузије технологија и иновација (Andrews et al., 2016) и недовољног предузетничког капитала (ЕС, 2018). Системи територијалних иновација/STI настали су 80-их година 20. века у оквиру дистрибуције економског раста (Crevoisier, 2014) и интегришу различите теорије и концепте као што су индустријске зоне, иноваторски миље, нови индустријски простори и локални производни системи. STI обухвата интеракције између компанија у просторном контексту и њиховог односа са социјалним и економским окружењем, са посебним фокусом на иновационо усмерене активности и специфичности региона. Национални институционални оквир има јак утицај на иновациони систем као што је нпр. предузетнички систем регионалних иновација и систем институционалних регионалних иновација (својствен либералним и координисаним тржиштима/економијама). Једно од питања иновационе политике је да ли је ефикасност дифузије иновација одређена изузетношћу иновације или дефицитом иновација у неком подручју.

3.2 Перспективе нове индустријске политике ЕУ после 2020.

Подстицање новог креативног размишљања о индустријској стратегији ЕУ подразумева усклађивање кључних развојних изазова постојеће индустријске и кохезионе политике ЕУ (2014-2020), документа *Европа 2020*, Европског истраживачког и Иновационог програма, програма COSME (посвећеног развоју МСП) и програма Хоризонт 2021- 2027 (ЕС, 2017). Два главна оквира ЕУ - Хоризонт 2020. и „стратегија паметне специјализације” обликују европски приступ индустријској политици (који су обавезујући услов и за земље кандидате за проширење ЕУ). Они укључују ангажман заједнице, бољу координацију политика, одрживи друштвено-економски развој и територијалну кохезију, засновану на холистичком, мултисекторском и мисијском приступу креирању индустријске стратегије, уз мултиактерске организационе иновације.

Перспективе будуће иновационо усмерене индустријске политике ЕУ након 2020. године утемељене су на новом оквиру – Хоризонт 2021-2027. који се заснива на три стуба: 1. научној изузетности; 2. глобалним изазовима и европској индустријској конкурентности, и 3. Иновативној Европи. Главне новине у Хоризонту 2021-2027. су: а) *увођење Европског савета за иновације/ European Innovation Council*, као *one-stop-shop*, који ће пружати подршку иновацијама, помоћ иноваторима у стварању будућих тржишта, подстаћи приватне финансије и нове компаније, агилност, проактивни менаџмент и праћење, уз коришћење два комплементарна инструмента за премошћавање јаза од идеје до пројекта; б) *истраживања, развој и мисије*⁵– креирањем више утицаја кроз мисијску оријентисаност и укључивање јавног, приватног и цивилног сектора ради бољег задовољења потреба друштва и грађана (Mazzucato, 2018); в) *могућности проширења и јачања међународне сарадње*; г) *политика отворене науке* ради оснаживања науке; д) *нови приступ партнерству* који укључује рационализацију финансирања кроз копрограмано, кофинансирано институционализовано партнерство, уз нову генерацију објективно вођених и амбициозних партнерстава у подршци договореним циљевима политике ЕУ; и њ) *ширење изврности*.

5 Мисију чини низ акција намењених постизању смелих и инспиративних, као и мерљивих циљева у задатом временском оквиру, са утицајем на науку и технологију, друштво и грађане, које превазилазе појединачне акције. Укупно пет области мисија ће бити кодифициране са земљама ЕУ, заинтересованим странама и грађанима и програмиране у оквиру стуба „глобалних изазова и индустријске конкурентности“.

Други стуб Хоризонта („глобални изазови и индустријска конкурентност“) укључује раст кључних технологија и решења на којима почивају политике ЕУ и циљеви одрживог развоја. Хоризонт 2021-2027. садржи шест основних кластера: 1. здравље; 2. култура, креативност и инклузивно друштво; 3. грађанска сигурност за друштво; 4. дигитализација, индустрија и свемир; 5. климатске промене, енергија и мобилност; и 6. храна, биоэкономија, природни ресурси, пољопривреда и животна средина.⁶

ЕК је ангажовала стручњаке за политике на развоју студија, студија случаја и извештаја о томе како ће функционисати концептуална новина - приступ политика оријентисаних на мисију („мисијски-оријентисане политике“).

Процес стратешког планирања биће посебно фокусиран на глобалне изазове и индустријску конкурентност, уз широку партиципацију актера и партнерстава. У оквиру другог стуба („глобални изазови и европска индустријска конкурентност“) предвиђа се развој првог *Стратешког плана Хоризонт Европа 2021-2024*. План ће идентификовати главне покретаче политике, стратешке приоритете и циљане утицаје које треба постићи, као и утврђивање мисија. Једна од дилема јесте постизање пристрасности секторских приоритета иновационе политике („sector-non-neutral innovation policy“, Foray, 2018). Планирано је да први *Стратешки план Хоризонт Европа* буде усвојен од стране Европске комисије до краја 2019. године. Такође ће обухватити јачање европског истраживачког простора, као и релевантне активности у оквиру основних кластера. Процес треба да идентификује кључна подручја за подршку истраживању и иновацијама и њихов циљани утицај; партнерства; мисије; области сарадње.

Трећи стуб („иновативна Европа“) укључује новине - Европски савет за иновације, европске иновативне екосистеме, оснивање Европског института за иновације и технологију.

6 Председник ЕК поставио је пет мисијских одбора (за сваку област мисије) који ће помоћи у прецизирању, дизајнирању и имплементацији мисија у Хоризонт 2021-2027. Области мисија су: 1. прилагођавање климатским променама, укључујући социјалне трансформације; 2. канцер; 3. здравље земљишта и храна; 4. климатски-неутрални и „паметни“ градови; 5. здрави океани, мора.

4 ДОСАДАШЊИ РАЗВОЈ ИНДУСТРИЈЕ У СРБИЈИ

Основна карактеристика индустријске производње у Србији у последње три деценије је одвијање процеса деиндустријализације, која подразумева снижавање учешћа индустрије у креирању бруто домаћег производа (БДП), бруто додате вредности (БДВ) и учешћа запослености индустрије у укупној запослености (Хаџић и Зековић, 2019). У случају Србије то није била последица природног мењања структуре стварања БДП, процеса реструктурирања као код развијених земаља, због натпросечног раста и развоја сектора услуга, нити као код земаља у транзицији у Централној и Источној Европи, где је долазило до тзв. транзиционог шока због реструктурирања привреде и прилагођавања на тржишни начин привређивања. При том треба јасно разликовати три потпериода са различитом динамиком раста и развоја индустрије, са различитим општим условима пословања и различитим узроцима процеса деиндустријализације: прво, период 90-их година; друго, прву фазу транзиције (2000-2008.) на коју се надовезује стагнација у развоју током кризног периода све до 2014. године, и треће, период опоравка од 2015. године.

4.1 Период 90-их година 20. века

Током 90-их година започете су назнаке промена друштвено - економског система у бившој СФРЈ, које нису реализоване, првенствено због неекономских разлога. Са становишта транзиције ова деценија се може сматрати изгубљеном, не због неповољних услова за раст и развој услед неекономских разлога, већ због неискреног приступа преласку на тржишни начин привређивања (Галић, Радовановић, Фабрис, 1998) Истовремено, током овог периода остале земље Централне и Источне Европе су ушле и привеле крају прву фазу транзиције, тако да је у међувремену дошло до великог развојног заостатка Србије у односу на њих.

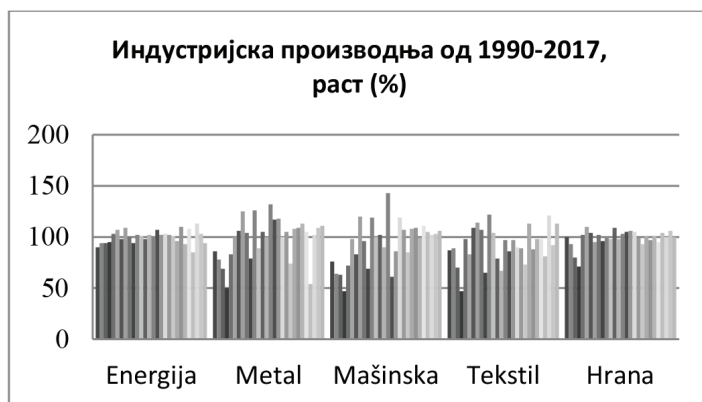
Драстичан пад индустријске производње у Србији догодио се на почетку 90-их, нарочито током периода хиперинфлације 1992-1993., која се сматра најдужом по трајању и другом у економској историји по висини стопе раста цена (Филиповић и Хаџић, 2009). Након тога, напоре са иницирањем антиинфлационог програма уследио је опоравак, са падовима током 1998. и 1999. године, због заоштравања санкција међународне заједнице и непосредне штете изазване бомбардовањем земље (Графикон 1).



Графикон 1. Индустријска производња у Србији(2018 =100)

Извор: Статистички билтен НБС

При том треба имати у виду да све области и гране индустрије нису биле подједнако погођене, већ зависно од утицаја узрока који су условили пад производње. Најмањи пад забележен је код производње енергије и хране, с једне стране, јер је у условима драстичног пада БДП и стандарда становништва морала бити обезбеђена основна потрошња домаћинства (Хаџић и Зековић, 2019). С друге стране, највише погођене индустријске гране биле су везане за традиционалне извознике, као што су метална и машинска индустрија, производња дрвета и намештаја, текстилна индустрија и конфекција, производња коже и обуће (Графикон 2).

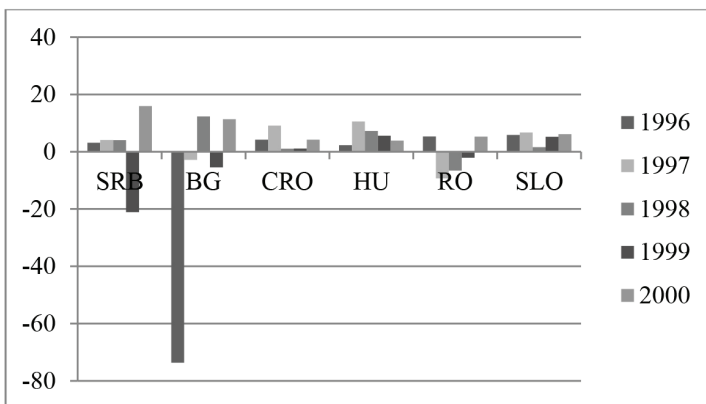


Графикон 2. Годишњи раст индустријске производње у Србији (по намени)

Извор: Статистички билтен НБС

У другим земљама у транзицији током ове деценије дошло је до мањег или већег транзиционог шока (нпр. пад од 70% у Бугарској у једној години, Графикон 3) услед преласка са државно-планског привређивања на тржишни начин, због чега је дошло до пада производње у првој фази реструктурирања (Графикон 3). У Србији је истовремено дошло до драстичног пада који није био везан за транзицију, већ првенствено за неекономске разлоге: прво, распад јединственог тржишта СФРЈ на коме је размењивано око 70% БДП као први екстерни шок, друго, свеобухватне санкције међународне заједнице уведене 1992. године из којих су биле искључене једино набавка нафте и лекова, треће, губитак значајног тржишта бивших чланица Савета за узајамну економску помоћ (СЕВ-а), које су ушле у процес промена, и четврто, непосредна и посредна штета од бомбардовања земље 1999. године (Савезни завод за планирање, 2000). Ови узроци се често пренебрегавају, не само од стране иностраних, већ и домаћих економиста, а објективно су узроковали економску кризу и допринели паду БДП-а за више од 50%.

Када је реч о запослености у индустрији треба имати у виду да и поред дубоке економске кризе са којом се Србија суочила током 90-их година 20. века, предузећа која су била у друштвеном и државном власништву нису могла да се прилагођавају снижавањем броја запослених на неповољније услове пословања због забране отпуштања запослених током овог периода.



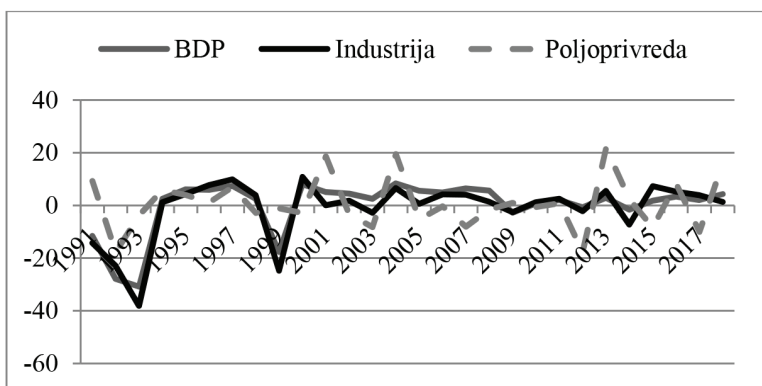
Графикон 3: Индустијска додата вредност, раст (%)

Извор: Светска банка

4.2 Период транзиције

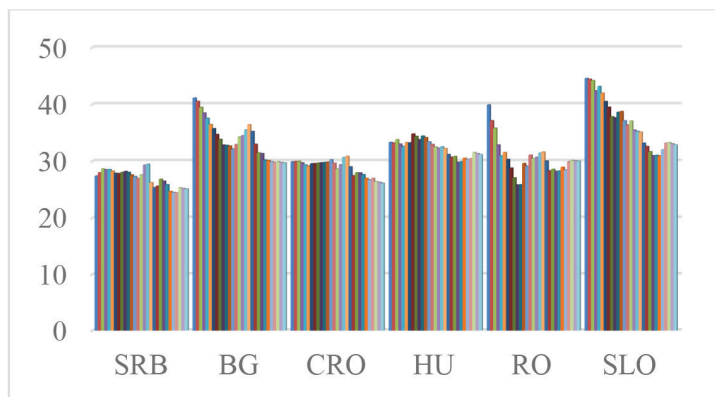
Србија је у процес транзиције из планско-тржишне на тржишну привреду ушла тек након политичких промена крајем 2000. године, практично као последња међу земљама Централне и Источне Европе и тај заостатак још увек није надокнађен. Основна карактеристика раста и развоја Србије у првој фази транзиције до 2008. године је спровођење неолибералног концепта развоја, другим речима вођење *ad hoc* економске и развојне политике, без јасно формулисаног концепта стратегије развоја. У овом периоду (2001-2008.) постигнута је веома висока стопа раста БДП од 5,4% (Хаџић и Зековић, 2019), првенствено због ниске статистичке базе, због чега није ни било, за земље у транзицији, карактеристичног транзиционог шока, тј. пада БДП.

У том периоду индустрија је и поред брзог опоравка производње забележила подпросечан раст, због чега је настављен процес деиндустријализације и снижавање њеног учешћа у стварању БДП (Графикон 4). Последица даљег наставка процеса деиндустријализације био је недостатак размењивих роба за извоз. Како је основна карактеристика овог периода био раст без развоја, јер се пораст БДП заснивао провенствено на порасту личне и јавне потрошње, Србија би се и без глобалне кризе суочила са развојним лимитима, и уз то са растућим и предимензионираним дефицитом трговинског биланса (преко 8 млрд. € у 2008. години), због кога је расла спољна задуженост земље.



Графикон 4. Кретање раста укупног БДП, БДП индустрије и пољопривреде (%)

Извор: РЗС



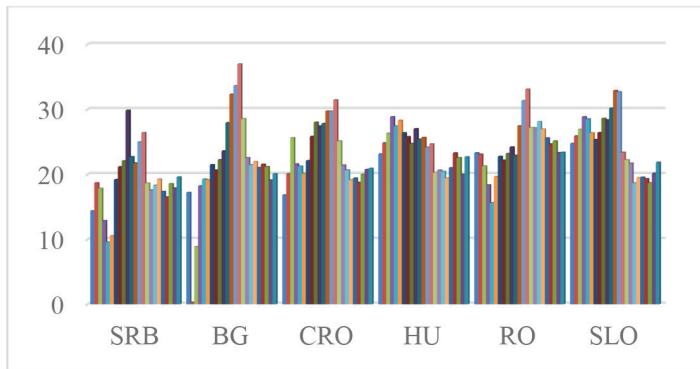
Графикон 5. Индустијска запосленост 1991-2019. (% укупне запослености)

Извор: Светска банка

Друга димензија процеса деиндустијализације је снижавање индустријске запослености у укупној запослености. Током 90-их предузећа се због социјалних (законских) разлога нису могла прилагођавати нижој производњи смањивањем броја запослених, па се то догодило у првој деценији 21. века (Графикон 5). У односу на друге земље у транзицији у Србији индустријска запосленост има знатно ниже учешће у укупној запослености.

Не треба сметнути с ума да је у овом периоду у Србији изостало реструктурирање јавних предузећа и великих друштвених предузећа, доминантно индустријских, тако да је дошло до успоравања транзиције. Сprovedена приватизација у таквим околностима није могла да пружи пуне ефекте (2/3 предузећа је успешно приватизовано и реструктурирано). Започет је развој сегмента МСП, међутим, није створена критична маса ових привредних субјеката који би обезбедили ослонац даљег развоја привреде и делом преузели вишкове радника који су остали без посла у ранијим друштвеним предузећима у реструктурирању. Уз то, у овом периоду су се могли запазити ретроградни токови у процесу транзиције у делу изградње тржишно прилагођеног законодавства и институција, тј. због чега је дошло до погоршања општег амбијента за пословање.

Глобална криза која се крајем 2008. године почела преливати на Србију само је продубила супротности и заострила развојна ограничења са којима се Србија до тада суочавала. У периоду 2009-2014. године дошло је до развојне стагнације, укључујући индустрију (просечни раст БДП у том периоду био

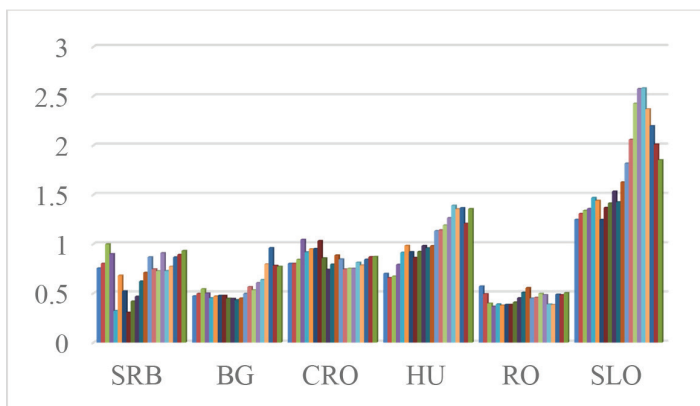


Графикон 6. Бруто инвестиције 1995-2017. (% БДП)

Извор: Светска банка

је 0,6%). Најозбиљнији развојни проблеми у том периоду били су велики буџетски дефицит (који је изазвао претерано учешће јавног дуга у БДП) и превелика задуженост у иностранству.

Уколико се траже дубљи узроци спорог опоравка индустријске производње током периода транзиције треба указати на ниску профитабилност, односно ниску додатну вредност појединачних предузећа, из које није било могуће озбиљније издвајати и улагати у раст и развој. У поређењу са другим земљама у транзицији Србија у овом погледу заостаје (Графикон 6). Другим речима, бруто штедња и инвестиције су били на нивоу испод 20% БДП, што није довољно са становишта потребе Србије за сустизањем земаља у транзицији и развијених земаља.



Графикон 7. Трошкови R&D 1997-2017. (% БДП)

Извор: Светска банка

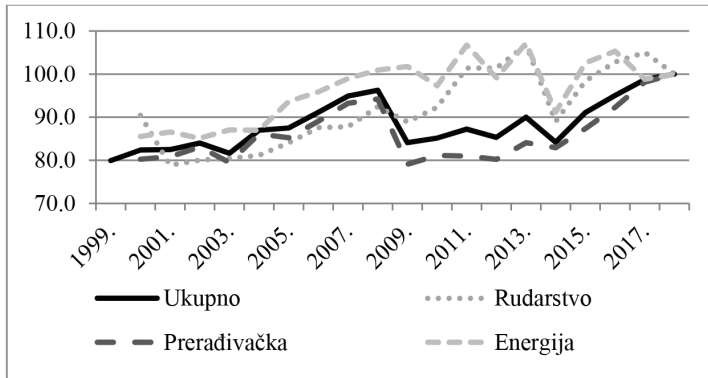
Овome се може придодати слабо поклањање пажње истраживању и развоју (Research and Development/R&D) у целини, а поготово од стране приватног сектора. У погледу трошкова за R&D у односу на БДП Србија је у бољој позицији једино у односу на Румунију (Графикон 7).

4.3 Период опоравка 2015-2018. године

Након 2014. године започет је тренд економског опоравка, где индустрија није изузетак, с обзиром на раст БДП током ових година – респективно, 1,9%, 3,3%, 2% и 4,4% (Републички завод за статистику, 2018), а у 2019. је пројектован раст од 3,5% (Народна банка Србије, 2019). Раст и опоравак су резултирали на основу раста домаће тражње, првенствено јавне потрошње преко инвестиција за инфраструктурне пројекте, нешто мање растом иностране тражње, с обзиром да су земље ЕУ највећи спољнотрговински партнери, и захваљујући порасту инвестиција, првенствено по основу страних директних инвестиција (СДИ). За неколико наредних година пројектован је раст БДП између 3-4% годишње. Иако респектабилна, ова стопа раста је испод развојних потреба Србије, имајући у виду потребу са сустизањем земаља у транзицији и развијених земаља, због дубоке кризе и заостатка који је настао током 90-их.

Два главна развојна проблема са којима се Србија суочавала - дефицит буџета и инострани дуг - стављени су под контролу. Буџетски дефицит је трансформисан последњих година у суфицит, захваљујући болним мерама које су уведене (снижавање плата у јавном сектору и пензија), тако да је дефицит од 3,7% и 1,4% БДП претворен у суфицит од 1,3% и 1,5% БДП у периоду 2015-2018. Као резултат, јавни дуг као удео у БДП смањен је са рекордних 75% у 2015. години на 56% у 2018. (51% у 2019). Као резултат раста обима извоза и опадања обима увоза током кризе и спољни дуг је смањен - као учешће у БДП са 76% на 63% у периоду 2014-2018.

Динамика раста индустрије у периоду опоравка привреде је повољна и натросечна. Раст укупне индустријске производње био је 7,3%, 5,2%, 3,9% и 1,3% респективно, тј. у просеку чак 4,4% годишње, док је истовремено БДП растао по просечној стопи од 2,9%. Оваква тенденција би нам дала за право да говоримо да у посматраном периоду опоравка долази до процеса реиндустријализације, што би, наравно, захтевало подробније доказе и даље анализе. Мора се истовремено приметити да у том периоду долази до успоравања раста индустрије, што би било неповољно уколико би се такав тренд наставио у будућности.

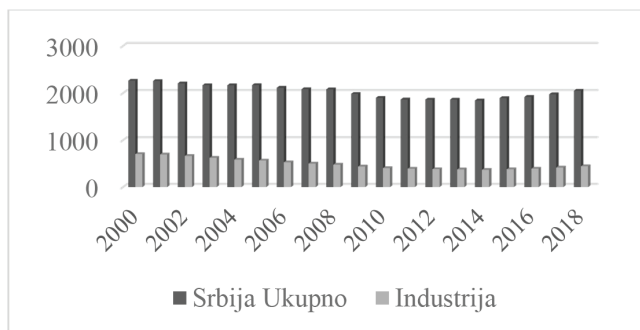


Графикон 8. Индустријска производња по намени у Србији (2018 =100)

Извор: РЗС

Уколико се посматра кретање динамике индустријске производње по намени, једини потпросечан раст је имало рударство, док је натпросечан раст забележен код прерађивачке индустрије и енергетике (Графикон 8). Овоме треба додати да се последњих година бележи знатнија динамика раста код производње хране, текстилне и металне индустрије (Графикон 8).

У периоду опоравка 2015-2018. године порасла је укупна и индустријска запосленост (Графикон 9). Укупна запосленост расла је по просечној стопи од 2,7% (2,8%, 1,3%, 2,9% и 3,9%, респективно), док је индустријска запосленост расла још брже, по просечној стопи од 4,8% годишње (3,0%, 3,7%, 5,8% и 6,7%, респективно) (Министарство финансија РС, 2018). Рацио индустријске у укупној запослености је повећан са 20% у 2014. на 21,8% у 2018. години. Овим се доказује теза да је у овом периоду започет тренд реиндустријализације.



Графикон 9. Укупна и индустријска запосленост у Србији (у 000)

Извор: РЗС

Када је реч о опоравку индустријске производње у овом и наредном периоду од великог значаја је пораст страних директних инвестиција, које су у 2018. години достигле рекордан ниво (2,4 млрд. евра). Проблем који је везан за раст индустрије заснован на СДИ (Бољановић и Хаџић, 2017) потиче од чињенице да тај раст није био заснован на повољном амбијенту за пословање, већ на субвенцијама које држава обезбеђује за свако ново отворено радно место на тај начин, компензујући генерално неповољне услове пословања. Други проблем везан за нове инвестиције засноване на СДИ тиче се природе ове производње, која је доминантно везана за велике производне ланце, а у Србији се алоцира производња ниског технолошког нивоа, која захтева масован, доминантно нискоквалификован људски рад. Додатни проблем представља чињеница коначних ефеката овакве производње, која је усмерена претежно на домаће тржиште, а не на извоз, чиме се поштрава проблем дефицита спољнотрговинске размене. Не најмање важан је проблем непланског карактера лоцирања ових капацитета и доношења *ad hoc* одлука када и где ће се оне реализовати, често без икаквог усклађивања са потребама просторног развоја.

5 ПЕРСПЕКТИВЕ НОВЕ ИНДУСТРИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ

Стратегија и политика развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године (2011) и *Акциони план за њено спровођење* (2011) засновани на *Посткризном моделу економског раста и развоја Србије од 2011-2020.* (2010) предвиђају реиндустријализацију. До данас нису реализована предвиђања економског раста (просечна годишња стопа реалног раста БДП од 6%, раст БДП прерађивачке индустрије од 7,3%, повећање броја запослених за >400.000 радника, пораст продуктивности који повећава међународну конкурентност, удвостручење учешћа извоза у БДП, високе стопе раста инвестиција). Индустријска *Стратегија* (2011) је спорадично спроведена са фокусом на реструктурирање и регионални развој, али не и на раст индустријске конкурентности. То је први развојни документ који на конзистентан и целовит начин дефинише потребу реиндустријализације, извозну оријентацију индустрије, основне развојне приоритете индустрије Србије и начине њиховог остваривања. Стратегија је усаглашена са индустријском политиком ЕУ и циљевима документа *Стратегија Европа 2020*, јер полази од новог стратешког приступа, заснованог на инвестицијама у нову технологију, иновације и

људски капитал. За њену реализацију предвиђени су релевантни реформски кораци ради спречавања даљег суноврата индустријског развоја; смањивање препрека за инвестирање; дефинисање мера за умањивање пословних и инвестиционих ризика; јачање извозне конкурентности индустрије; дуплирање извоза и др. Структурне промене требало је да се одвијају у три фазе: 1) ревитализације и обнове; 2) реструктурисања (технолошке модернизације извозних области); и 3) развоја конкурентности индустрије - помаком од претежно нискотехнолошке структуре ка високим технологијама, као најтеже остварљив циљ, јер је Србија једна од најмање развијених земаља Европе. Ради се о промени укупне развојне парадигме, од традиционалног приступа који је заснован на експлоатацији природних ресурса на основу знатног обима инвестирања – ка развоју који је заснован на новим технологијама и иновацијама, образовању, сарадњи и партнерству и конкурентности по основу стварања високе додатне вредности. Предвиђено је успостављање одговарајуће институционалне подршке, без које остваривање решења није могуће. Једна од слабости *Стратегије* је недовољна елаборираност оперативних развојних концепата, нарочито са становишта просторног размештаја индустрије. У *Нацрту стратегије реиндустријализације Србије* (2014), урађеном при Националном савету за привредни опоравак, одређени су приоритети на нивоу 10 индустријских сектора (прехранбена, индустрија млека, металургија, ИКТ, металопрерађивачка, индустрија саобраћајних средстава, фармацеутска, индустрија пољопривредних машина, наменска индустрија, енергетика), а не на нивоу производа. Неолиберални модел развоја довео је до пропасти класичне индустријске политике, пре свега због начина приватизације предузећа (2/3 успешно окончано), као и примене оквира *Вашингтонског споразума* (Хаџић и Зековић, 2019). Класична индустријска политика била је заснована на утврђивању приоритетних грана и производњи и подршци развоју кроз разне облике директних и индиректних субвенција, посебно финансијских (нпр. бесповратни или јефтине кредити, бесповратна државна помоћ) и на директној контроли коју врше државне институције. Данас више нема дефинисања приоритета и примењују се разни облици субвенција, подстицаја, државне помоћи и државне контроле.

Србија и земље Југоисточне Европе усвојиле су заједничку *Стратегију развоја Југоисточне 2020 (Strategy SEE 2020)*, 2014.године са фокусом „мејнстрим економије“ на дигитализацију и високих технологија у својим услужним секторима, без предвиђања индустријског развоја у њима.

Нова индустријска политика (ИП) на макро нивоу има за циљ: а) осигурање услова погодних за повећање индустријске конкурентности, олакшање индустријског раста и иновација, б) јачање хоризонталне иницијативе на територијалном нивоу ради побољшања регионалне конкурентности (нпр. подршка умрежавању индустрије, стварању предузетничких вештина, трансферу знања између предузећа и истраживачких институција/универзитета) уз неутралне, селективне или „вертикалне“ начине интервенције; в) примену европског оквира РИСЗ или СЗ; г) усклађивање са европском ИП и глобалним контекстуалним оквирима; д) превазилажење кључних изазова у имплементацији ИП: индустријски раст; конкурентност; дигитализација; стварање нове вредности; координација са другим политикама на националном, регионалном и европском нивоу како би се омогућио равномеран и инклузиван раст.

Нова индустријска стратегија⁷ требало би да одговори на бројне изазове као што су: убрзање индустријског раста; инклузивни и одрживи социоекономски раст; решавање структурних слабости; повећање конкурентности; стварање нове вредности ради постизања одрживог раста региона; дигитализација економије и индустрије; оптимално коришћење напредне дигиталне технологије и дигиталних вештина у разним подручјима; подршка за раст локалне економије развојем дигиталне инфраструктуре; јачање и креирање тражње; подизање нивоа иновација и инвестирања у нове технологије; боља координација индустријске, иновационе, регионалне и других политика; обезбеђење приступа приуштивим индустријским инпутима; стварање предузетничких вештина и технолошке оспособљености на регионалном нивоу; едукација; координација индустријске политике са кохезионом политиком (социоекономска и територијална кохезија).

Стратешке одреднице ИП треба да унесу низ новина које могу имати бројне ефекте на просторне процесе и структуре, побољшање животних услова и квалитета окружења. Те новине укључују: 1) подршку процесу (селективне) извозне реиндустријализације (групе приоритетних иновативних производа) у складу са европским РИСЗ; 2) примену глобалног оквира “Четврте индустријске

7 Индустријска стратегија обухвата скуп мера које држава предузима ради побољшања перформанси индустријских компанија, сектора и производних кластера ка жељеном циљу. Мере укључују подршку политици нове индустрије, науке, технологије, иновација, образовања, вештина људи, јавних набавки, де/регулације, антимонополске политике, СДИ, права интелектуалног власништва, алокацији финансијских ресурса и развоју регионалних производних кластера. Стратегија захтева координирани политички оквир који обухвата и подржава секторске међузависности између производње и услуга.

револуције"/4ИР; 3) успостављање хоризонталних (регионалних) производних платформи; 4) прилагођене мисијски-оријентисане индустријске иновације и политике; 5) улогу „предузетничке“ државе која иницира покретање структурних промена улагањем у истраживање и иновације и преузима све ризике иновација ради економског успеха иновацијски вођеног раста.

Нова ИП Србије требало би да се заснива на реалним развојним способностима, ограниченим технолошким капацитетима и другим расположивим могућностима индустрије за примену иновативних оквира. Нова ИП треба да омогући и олакша решавање кључних развојних, економских, социјалних и других проблема на подручју Србије.

Нова ИП Србије треба да укључи оквири и решења *Нацрта стратегије смарт специјализације Србије/СЗ* (2019), уз разматрање могућности веће подршке неким секторима, углавном иновативним. Главни документ паметне специјализације је *Стратегија истраживања и иновација за паметну специјализацију/РИСЗ*. Циљ РИСЗ у Србији је развој и пласирање врхунских иновативних производа и услуга на глобалном тржишту. У изради СЗ Србије примењује се методолошки оквир Заједничког истраживачког центра за паметну специјализацију у земљама обухваћеним процесом проширења ЕУ и суседним земљама ЕУ, усвојен од стране Европске уније 2018. године (као обавезујући). Доношење СЗ очекује се до краја 2019. године и представља један од услова за затварање поглавља 20: Предузетништво и индустријска политика у процесу придруживања ЕУ. СЗ предвиђа фокусирање развојних инвестиција у областима у којима држава има критичну масу знања, капацитета и компетенција и у којима постоји иновациони потенцијал за глобално позиционирање. Такође, СЗ подразумева “процес предузетничког откривања” као јавно-приватни дијалог између академско-истраживачког сектора, владиног сектора, привреде и цивилног друштва.

6 ПРЕПОРУКЕ ЗА НОВУ ИНДУСТРИЈСКУ ПОЛИТИКУ СРБИЈЕ

Нови концепт индустријског развоја треба да омогући радикалан заокрет ка повећању конкурентности, од доминантног модела нискотрошковне конкурентности ка моделу иновативно засноване конкурентности. У дефинисању новог развоја индустрије, Србија би требало да прилагоди свој избор приступу нове индустријске политике ЕУ, нарочито у погледу интегралног територијалног управљања инвестицијама и примене аналогне политике

и инструмената (што је део услова за пријем Србије у ЕУ). Истовремено, Србија има веома ограничен приступ већини финансијских, кадровских, институционалних и других ресурса неопходних за примену нових приступа у развоју индустрије, посебно високотехнолошких индустрија. Развој нових технологија је скуп и захтеван, док се очекивање знатнијих ефеката може остварити само на дужи рок. Конкурентска способност индустрије Србије је веома ниска и није реалистично очекивање да би она могла знатније бити побољшана у краћем периоду. Још увек нису разрешена кључна питања секторских приоритета нове политике (Савић, 2009; Савић, 2010; Мићић и др., 2011; Зековић, 2010). Отворено је питање о реалним могућностима и стварном маневарском простору недовољно развијене земље као што је Србија да дефинише независну националну ИП. Такође, постоји неизвесност у погледу могућности новог тренда ИП и њеног доприноса дугорочном развоју у земљама кандидатима за чланство у ЕУ (Radosevic, 2017). Главни изазов за земље Југоисточне Европе (укључујући Србију) је недостатак полуга за раст. Ове земље нису активне у развоју светске технологије, већ су усмерене на увоз скромних и најнижих нивоа технологија. Карактерише их релативно развијено истраживање технологија, недовољни иновациони капацитети за већу супституцију увоза, уз локалне капацитете као главно ограничење одрживог раста. Реална је ограничена примена локално прилагођеног концепта реиндустријализације.

Нова ИП требало би да укључи елементе глобалног оквира 4ИР: готово потпуну промену концепта производње и управљања (због огромне брзине, обима, сложености и трансформативне снаге индустрије 4.0); напуштање концепта „економије обима“ уз уважавање индивидуалних тржишних преференци купаца; дигитализацију (умреженост свих актера); заснованост на когнитивној револуцији (идеје, знања и иновације), као и *успостављање хоризонталних (регионалних) производних платформи* (физичких и информативних).

Нове технологије 4ИР и дигитализација могу да трансформишу постојеће индустријске структуре, отварајући нова питања политике конкуренције, образовања, обуке и нових вештина, нестабилности запошљавања, управљања и регулације. Кључно обележје 4ИР је експоненцијални раст, конкурентност, брзе промене и социјалне, економске и финансијске неизвесности. Такође, 4ИР императивно укључује повећање интензитета знања у стварању нових вредности у растућој економији заснованој на иновацијама, софистицираним производима, услугама и процесима, „паметна“ индустријска предузећа, дигитално умрежавање и интеграцију,

„рачунарски генерисан“ производ и комплексне ефекте „експоненцијалних технологија“ (нпр.вештачке интелигенције, „интернета ствари“, машинског учења, биотехнологије, нанотехнологије, роботике, 3Д технологија штампе и фузије технологија). Међутим, реалност у индустријској структури Србије данас је потпуно другачија. Глобални друштвени изазови индустрије 4.0 иницирају повећање прекарног рада, трансформишу социјалне стандарде, уз смањење послова за нискоквалификоване раднике и раднике изван дигиталне сфере.

Нацртом Стратегије паметне специјализације Србије/СЗ Србије (2019) предвиђа се развој четири вертикалне приоритетне области: 1. Информационо комуникационе технологије (велики подаци и пословна аналитика; рачунарство у облаку (Cloud технологије); интернет ствари; развој софтвера; уграђени системи); 2. Храна за будућност (високотехнолошка пољопривреда; храна са додатом вредношћу; одржива пољопривреда и производња хране); 3. Креативне индустрије (креативна дигитална аудио-визуелна продукција; индустрија видео игара; паметна и активна амбалажа); 4. Машине и производни процеси будућности (машине специфичне намене; информације у служби паметног управљања-индустрија 4.0; премијум алатнице и компоненте за аутомобилску, железничку и авионску индустрију; уређаји за сагоревање на еколошки погодним и одрживим горивима; решења за паметна окружења).

У оквиру хоризонталне (подржавајуће) области, предвиђају се две приоритетне области: 1. *енергетски ефикасна и еко-паметна решења* (еко-паметни извори енергије), и 2. *кључне технологије и нове технологије* (фотоника; напредни материјали; напредне производне технологије и електроника; биотехнологија; *blockchain* технологије; аутоматско управљање, ваздухопловни системи и инжењеринг).

Дефинисање новог концепта индустријског развоја подразумева:

- усклађивање свих донетих стратешких докумената, укључујући и *Стратегију и политику развоја индустрије Србије од 2011. до 2020.* и СЗ. Реалне могућности за нову ИП су крајње скромне, посебно због ниског нивоа развијености Србије. Маневарски простор за дефинисање новог концепта развоја је екстремно сужен, нарочито након глобалне економске и финансијске кризе, посебно у погледу институционалних способности, финансијских капацитета, кадровских и других ресурса. Све то наводи на потребу реалног и објективног утврђивања циљева развоја, као и расположивих средстава за њихову имплементацију;

- раст индустријске конкурентности Србије за који је приоритетно: 1. Убрзати окончање процеса реструктурисања и приватизације привредних друштава у власништву државе, 2. Утврдити јединствена правила конкуренције у складу с правилима европске ИП, као и ефикасан институционални оквир за индустријски развој; 3. Примењивати европске принципе подршке МСП и нових предузећа; 4. Дефинисати нову иновациону политику у области индустријског развоја којом се омогућава селективна обнова и модернизација појединих конвенционалних индустрија, посебно имајући у виду европски приступ СЗ којим се утврђује хоризонтална (регионална) алокација индустријских активности; 5. Донети програме подршке приоритетних стратешких индустријских кластера који имају потенцијал за раст, у оквиру предлога СЗ Србије; 6. Прилагодити политику заштите средине захтевима бржег индустријског развоја;
- бољи приступ финансирању и капиталу ради подршке индустријског развоја из домаће штедње, новчаних дознака из иностранства и других извора (кроз партнерства приватног и јавног сектора, бољом мобилизацијом јавних ресурса, као и „откључавањем“ тржишних, тј. приватних средстава); омогућавања повољнијих услова за СДИ (нпр. аранжмани државе с Европским инвестиционим фондом за директну кредитну подршку МСП, улога Гарантног фонда, формирање Иновационог фонда за финансирање иновационих пројеката, трансфер иновација у МСП, настанак нових МСП, обезбеђење државне помоћи за посебне индустријске секторе, као и државне подршке за приоритетне области које утврђује СЗ Србије); оспособљавања кадра за индустријску трансформацију.

Кључно је питање неравномерног територијалног индустријског развоја ради постизања равнотеже између два основна просторна типа индустријског развоја у Србији (Зековић, 1997; Зековић, 2007; Зековић и Хаџић, 2006), тј., концепта конкурентске просторне дистрибуције индустрије, и концепта кохезионе просторне дистрибуције индустрије. До сада је доминирала просторна концентрација и поларизација индустријског развоја, посебно у метрополским подучјима Београда и Новог Сада, подручју Ниша и појединим подручјима у европским коридорима VII и X. Оваква концентрација и поларизација настала је као резултат нерегулисаног тржишта и недовољних мера регионалне политике за постизање равномерног индустријског развоја. Све те политике биле су углавном неуспешне, као и примењени инструменти. За нови развојни циклус индустрије неопходно је изнаћи нове приступе, политике, механизме и инструменте, уз подршку концепту територијалне кохезије.

6.1 Могуће импликације индустријске политике

Примена технологија 4ИР може донети дубоке и брзе друштвене промене, промене у свим економским секторима, пословном окружењу, „поремећаје“ на тржишту рада и у запослености (аутоматизација замењује радну снагу, брза промена квалификација, стварање нових радних места за висококвалификоване раднике у областима нових технологија, недостатак висококвалификоване радне снаге), промене у систему образовања, у очекивањима потрошача, квалитету производа, у свакодневном животу, промене у финансијском систему. Генерално, њихови поуздани економски ефекти и социопросторни утицаји још увек су непознати, неистражени, непредвидљиви и неизвесни, често праћени повећањем неизвесности и ризика.

Процена је да би ИП заснована на технологијама 4ИР могла да допринесе повећању економске и социјалне неједнакости и растућој подели између прекаријата и привилегованих актера повећавањем учешћа прекарног рада (агенцијског рада, аутсорсинга, samozапослености, краудсорсинга тј. добијања информација или пројеката укључивањем услуга великог броја људи, слабије плаћених или неплаћених, обично путем интернета); смањењу обима послова за нискоквалификоване раднике и раднике изван дигиталне сфере; заменом радних места са ниским квалификацијама и ниским платама-дигитализацијом и аутоматизацијом; отварањем етичких питања; променом традиционалних радних односа и смањењем потреба за просторном близином ангажованих у пословима.

Примена оквира 4ИР могла би довести до дубоких друштвених промена, трансформације социјалних стандарда и до већих социјалних тензија. Ефективно, може се очекивати избегавање дихотомија између (јавних) развојних политика које паралелно фаворизују примену различитих интереса (нпр. отворена трговина и протекционизам; технолошки развој и радна места; раст и правичност), као и њихових последица на простор. Нова технологија може помоћи у решавању сукобљених интереса и приоритета, постизању компромиса и усклађивању нових вредности. Примена технологија 4ИР могла би знатно да утиче на животе људи, квалитет живљења, пословно окружење, запосленост, очекивања потрошача, квалитет производа, различите актере,

организационе, урбане и друштвене иновације. Такође, очекује се убрзано ширење развоја механизма управљања „на даљину“ због подршке потпуној умрежености социјалних актера и друштву „без трвења“ (применом дигиталне, високе технологије, ИКТ). Парадокс је да нове технологије истовремено могу да повећају ниво демократизације, али и даљу централизацију и агломерирање богатстава, политичке моћи и утицаја. Развој нових индустријских технологија истиче потребу за знатном трансформацијом у систему образовања, прилагодљивост, самостално учење, континуирано ажурирање вештина и знања, као и интеграцију стратешког, критичког и етичког мишљења, и мултикултурне свести у примени технологија „експоненцијалног раста“.

Значајни утицаји концепта индустријског развоја на свим територијалним нивоима могу се очекивати од збирних и алокативних ефеката либерализације међународних токова капитала, тј. финансијске глобализације, као и неистражених ефеката нових производних и инвестиционих платформи.

Генерално, могуће импликације одрживог развоја могу се одразити на негативан економски/индустријски раст, тзв. „жртвовани“ раст (због примене стандарда и трошкова одрживости на нивоу предузећа) и могући раст незапослености.

ЗАКЉУЧАК

Транзиционе промене и велика економска рецесија након глобалне економске и финансијске кризе истакли су дугогодишње структурне слабости које се односе на смањење индустријске/производне базе у Србији. Након транзицијске рецесије и рецесије као последице глобалне кризе отворена је могућност преокрета ка јачању процеса реиндустријализације. Упркос „токсичном“ смањењу учешћа индустрије у БДП-у са 44,5% на 14,5% у периоду 1989-2018. године, она остаје једна од најзначајних привредних области у Србији и у наредном периоду. То подразумева утврђивање нове индустријске политике Србије са циљем решавања дела развојних проблема и усклађивања реалних могућности индустријског раста и развоја са глобалним контекстуалним факторима, посебно са искуствима нове европске индустријске политике.

Приступ стратегијама (СЗ) интегрисан је у реформисану кохезијску политику земаља ЕУ за период од 2014–2020. Ово велико европско искуство указује на нову врсту индустријске политике, посебно оријентисану ка модернизацији индустријских сектора (Foray, 2018). Приступ СЗ је посебно прикладан за проблем секторске модернизације у контексту укупне економије. Иако циљ модернизације традиционалних сектора није новина, начин поступања у оквиру СЗ је релативно нов и иновативан, па тако и за земље у процесу придруживања ЕУ.

Концепт трансформативне активности је од централног значаја, с обзиром да се не ради о сектору или појединачним пројектима, већ више одговара скупу иновацијских капацитета и активности, које су „изведене“ из постојеће структуре и оријентисане према одређеном процесу модернизације. Развој трансформативне активности мора бити у складу са принципима за структурни утицај, посебно у погледу едукације људи, подстицаја за истраживање и развој. Трансформативне активности не могу бити сведене на високе технологије, већ укључују и ширење иновација и побољшање вештина и управљања у свим секторима који су потенцијални корисници високе технологије.

За утврђивање нове индустријске политике Србије значајни су принципи за утврђивање приоритета ради повећања транспарентности у процесу приоритизације, као и у погледу експерименталне димензије ове политике (предузетничко откривање, флексибилност и праћење, преливање развојних ефеката).

Србија би требало да прилагоди или трансформише текућу индустријску политику како би одговорила на неке од развојних изазова. Нови документ *Нацрта СЗ Србије (2019)* показује да креатори политике промовишу *приоритизацију и вертикални избор* уместо неутралних и хоризонталних програма; *децентрализацију, самооткривање и флексибилност* уместо централног планирања; *трансформативне активности* пре него секторске приоритете. Чини нам се да је ово важна порука с обзиром на поновно оживљавање нових ИП оријентисаних ка модернизацији традиционалних сектора. Са друге стране, још увек остаје отворено питање прилагођавања индустријске политике недовољно развијених земаља (укључујући Србију) новим глобалним контекстуалним оквирима и захтевима 4ИР.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Akcioni plan za sprovođenje Strategije i politike razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine* (2011) „Sl. glasnik RS“, br. 100/2011 i 61/2013.
- Anderson, H.J. and Stejskal, J. (2019) Diffusion efficiency of innovation among EU member states: a data envelopment analysis, *Economies*, 7(2), pp. 34.
- Andrews, D, Criscuolo, C. and Gal. P. (2016) The Global Productivity Slowdown, Technology Divergence and Public Policy: A Firm Level Perspective. Working Paper 24. Washington: Brookings Institution Hutchins Center.
- Andreoni, A. and Chang, H. (2016) Bringing production and employment back into development; Alice Amsden's legacy for a new developmentalist agenda, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10, pp. 173-187.
- Angelov P., Rosenkranz, R., Schenk, H. (2012) Competitive effects of merger remedies in Europe's high-tech industry, Utrecht School of Economics, Utrecht University, Discussion Paper Series 12-16.
- Bailey, D., Pitelis, C., Tomlinson, P (2018) A Place-Based Developmental Regional Industrial Strategy for Sustainable Capture of Co-created Value, *Cambridge Journal of Economics*, 42(6), pp. 1521-1542.
- Bartlett, W. (2014) Shut out? South East Europe and the EU's New Industrial Policy, LSE *LEQS Paper no. 84*.
- Benner, M. (2019) Industrial Policy in the EU and Its Neighbourhood: Learning from Policy Experimentation, *Economies*, 7 (2), pp. 44.
- Benner, M. (2018) Smart specialization and institutional context: Towards a process of institutional discovery and change. *Papers in Economic Geographical Innovation Studies*, 3.
- Bollino, A.C. (1983) Industrial Policy: A Review of European Approaches. In: Adams, G.F. & Klein, L.R., (eds.), *Industrial Policies for Growth and Competitiveness*. Lexington MA: Lexington Books, *Competitiveness report 2013*, MEMO/13/815, pp. 49-86.
- Boljanović, S., Hadžić, M. (2017) Impact of foreign direct investments on Serbian industry, *Industrija*, No.3, 39-64.
- Boulhol, H., Fontagné, L. (2006) Deindustrialisation and the fear of relocations in the industry, Working Paper No. 2006-07, CEPPII, Paris, France, http://www.cepii.fr/pdf_pub/wp/2006/wp2006-07.pdf.
- Camagni, R., and Capello, R. (2013) Regional innovation patterns and the EU regional policy reform: Toward smart innovation policies, *Growth and Change*, 44, pp. 355–389.
- Cimoli, M., Dosi, G. and Stiglitz, J.E. (2015) The rationale for industrial and innovation policy, *Internomics*, 50, pp. 126–132.
- Crevoisier, O. (2014) Beyond territorial innovation models: The pertinence of the territorial approach. *Regional Studies*, 48, pp. 551–561.
- Doloreux, D. (2002) What we should know about regional systems of innovation, *Technology in Society*, 24, pp. 243-263.

- EC/European Commission (2018) European Innovation Scoreboard 2018: Europe Must Deepen Its Innovation Edge. Brussels: European Commission, https://ec.europa.eu/growth/content/europeaninnovation-scoreboard-2018-europe-must-deepen-its-innovation-edge_en.
- EC/European Commission (2017) *Investing in a Smart, Innovative and Sustainable Industry: A Renewed EU Industrial Policy Strategy*, Brussels: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank, September 13.
- EC/European Commission (2015) Territorial Agenda 2020 put in practice: Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach.
- EC/ European Commission (2014a) Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth.
- EC (2012) *Mission Growth: Europe at the Lead of the New Industrial Revolution*. Enterprise and Industry http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm
- EC/European Commission (2010a) *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels: Communication from the Commission, March 3.
- EC/European Commission (2010b) *A Digital Agenda for Europe*. Brussels: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, August 19.
- EC/European Commission (2010c) *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era: Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*. Brussels: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, October 28.
- EC/European Commission (2010d) *Europe 2020 Flagship Initiative: Innovation Union*. Brussels: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, October 6.
- EIB/ European Investment Bank (2016) *Restoring EU Competitiveness*, Luxembourg.
- Eurostat (2016) *European Statistics*. European Commission.
- Forey, D. (2018) On sector-non-neutral innovation policy: towards new design principles, *Journal of Evolutionary Economics*, 29 (5), pp. 1379-1397.
- Forey, D. (2019b) In response to 'Six critical questions about smart specialisation', *European Planning Studies*, 27 (10), pp. 2066-2078.
- Foray, D., Paul, A. David, and Hall, B..(2009) *Smart Specialization—The Concept*. Knowledge Economists Policy Brief No. 9, Brussels: European Commission. Federal Bureau of Development and Economic Policy, FR Yugoslavia, Economic Survey 1999, Belgrade, 2000.
- Filipović M., Hadžić M. (2009) The nature of current crisis in Serbia – Internal vs International Impact, in „Regional Development, Spatial Planning and Strategic Governance“, Thematic Conference Proceedings (Eds. J. Petrić, M. Vujošević), Vol 1, Belgrade: IAUS, pp. 53-67.
- Galić, J., Radovanović, M., Fabris, N. (1998) The evidence and doubts about market character of Yugoslav economy. U: A Meeting of Yugoslav Economists, Development Strategy of Yugoslavia and Joining of Domestic Companies the World Economy, Belgrade.
- Hadžić, M., Zeković, S. (2019) Rethinking deindustrialization, and the reindustrialization policy in Serbia, *Spatium*, 41, pp. 14-22.

- Ketovivi, M. and Ali-Yrkko, J. (2009) Unbundling R&D and Manufacturing: Post-industrial Myth or Economic Reality?, *Review of Policy Research*, 26, pp. 35–54.
- Kroll, H. (2015) Efforts to implement smart specialization in practice—Leading unlike horses to the water. *European Planning Studies*, 23, pp.2079–2098.
- Landesmann, M. (2015) Industrial policy: Its role in the European economy, *Internomics*, 50, pp.133–138.
- Lisbon -revisited - Finding a New Path to European Growth (2004) Working Paper, EPC (European Policy Centre).
- Mazzucato, M. (2011) The entrepreneurial state, *Soundings*, 49, pp. 131–142.
- Mazzucato, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London and New York: Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2015) Which industrial policy does Europe need? *Internomics*, 50, pp. 120–125.
- Mazzucato, M., Cimoli, M., Dosi, G., Stiglic, J., Landesmann, M., Pianta, M., Walz, R., Page, T. (2015) Which industrial policy does Europe need? *Internomics*, 50(3), pp. 120–155.
- Mazzucato, M. (2017) Mission-oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) Working Paper Series, (IIPP 2017-01), <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/moip-challenges-and-opportunities-working-paper-2017-1.pdf>
- Mazzucato, M. (2018) *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-Solving Approach to Fuel Innovation-Led Growth*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Mičić, V., Zeremski, A. (2011) Deindustrijalizacija i reindustrijalizacija privrede Srbije. *Industrija*, 39, 2, pp. 51-69.
- Morgan, K. (2018) Experimental governance and territorial development, OECD Seminar Paper.
- Nacrt strategije reindustrijalizacije Srbije* (2014) Radna grupa za reindustrijalizaciju, Nacionalni savet za privredni oporavak <https://www.slideshare.net/SrpskiCEE/nacrtstrategija-reind2013-srp>.
- Ministry of Finance of RS (2018) Current Economic Trends, December 2018.
- National Bank of Serbia/NBS (2019) Inflation Report, February 2019.
- Nacrt Strategije pametne specijalizacije Srbije/S3 Srbije (2019)
- Page, T. (2015) A European industrial policy for the new global economy, *Internomics*, 50, pp. 152–55.
- Pianta, M. (2015) What is to be produced? The case for industrial policy, *Internomics* 50, pp. 139-145.
- Pitelis (2015) DIP-ly Speaking: Debunking ten myths, and a Business Strategy-Informed Developmental Industrial Policy, in D. Bailey et.al (eds.) *New Perspectives on Industrial Policy for a Modern Britain*, OUP.
- Porter, M.(1990) The Competitive Advantage of Nations, *Harvard Business Review*, March-April 1990.
- Post-krizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije od 2011-2020*. (2010), Vlada RS.
- Radosevic, S. (2017) Assessing EU smart specialization policy in a comparative perspective. In *Advances in the Theory and Practice of Smart Specialization* (Eds. S. Radosevic, A.Curaj, R.Gheorgiu, R.Andreescu and I. Wage. London: Elsevier, pp. 2–37.

- Rodriguez-Pose, A. (2018) The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11, 1, pp. 189–209.
- Rowthorn, R., Ramaswamy, R. (1997) Deindustrialization: Causes and Implications, Working Paper No. 97/42, International Monetary Fund, available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9742.pdf>.
- Savić, Lj. (2010) Reindustrijalizacija kao osnov novog modela razvoja, *Ekonomsko-socijalna struktura Srbije –Učinak prve decenije tranzicije*. Beograd: Naučno društvo ekonomista Srbije, Akademija ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet.
- Savić, Lj. (2009) Srpska industrija za dvadeset prvi vek, *Industrija*, 1, pp.1-17.
- Savić, Lj., Zeković, S. (2004) Industrijska politika EU-pouke za zemlje u tranziciji, u *Strateški okvir za održivi razvoj Srbije*, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Posebna izdanja br. 44, str. 57-68.
- Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. godine* (2011), Službeni glasnik, 55/2011.
- Strategija razvoja Jugoistočne Evrope 2020 (Strategy of South- Eastern Europe 2020/ SEE 2020)*, 2014.
- Wade, R. (2009) From global imbalances to global re-organisations, *Cambridge Journal of Economics*, 33, pp.539–562.
- Zeković, S. (1997) *Tehnički progres i regionalni razvoj industrije u Srbiji*, Posebna izdanja 32, Beograd: IAUS.
- Zeković, S., Hadžić, M. (2006) Development and spatial pattern of industry in Serbia. *European Spatial Research and Policy*, 3(2), pp.161–180.
- Zeković, S. (2007) The Influence of the European Policies of Sustainable Industrial Development in Serbian Cities. *Sustainable Spatial Development of Towns and Cities* (Ed. M. Vujošević). Thematic Conference Proceedings, Vol. 1. Belgrade: IAUS, pp. 78–98.
- Zeković, S. (2010) Perspektive i politike prostorne alokacije industrije u Srbiji, u *Značaj novijih Evropskih dokumenata za obnavljanje strateškog mišljenja i upravljanja u Srbiji* (ured. M. Filipović, M. Vujošević). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, IAUS, str. 105-126.