



Autor:
Sanja
Filipović

DISKUSIONI PAPIR

Industrijska politika Srbije – U kom pravcu treba da idemo?

1. Uvod

Globalna ekonomska kriza je ukazala na zablude o savršenom tržištu i na brojne propuste vladajuće neoliberalne paradigme bazirane na deregulaciji, liberalizaciji i privatizaciji. U skladu sa tim principima, nastupio je trend deindustrijalizacije, a sektor usluga je postao predimenzioniran u mnogim zemljama. Usled ubrzane liberalizacije, mnoge industrijske grane su bile nespремne za inostranu konkurenciju, a mnoge zemlje su postale zavisne od priliva stranih direktnih investicija. Direktni efekat globalne ekonomske krize bilo je dramatično redukovanje stranih direktnih investicija, što je ukazalo na ranjivost mnogih privreda i potrebu za definisanjem dozirane intervencije države kroz industrijsku politiku. Prema podacima Konferencije Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju (UNCTAD),¹ u poslednjih pet godina čak 84 zemlje koje čine 90% svetskog bruto domaćeg proizvoda, su usvojile novu industrijsku politiku.

Industrijska politika po svom karakteru može biti horizontalna, vertikalna (orijentisana na pojedine sektore industrije) i fokusirana na buduće mogućnosti (npr. kreiranje novih strateški važnih industrijskih grana).² Evropska komisija (EK)³ se opredelila za horizontalnu industrijsku politiku i smernice u definisanju nacionalnih industrijskih politika za zemlje članice idu u pravcu stvaranja preduslova za razvoj konkurentne industrije. U skladu sa tim, cilj je da industrijski razvoj bude dinamičan, pametan (baziran na znanju i inovacijama), održiv (poštujući principe efikasne primene resursa i zaštite životne sredine) i inkluzivan (teži socijalnoj koheziji).

Srbija je 2011. godine usvojila Strategiju i politiku razvoja industrije Republike Srbije za period od 2011. do 2020. godine⁴. Međutim, kako u vreme pisanja strategije još uvek nisu bili poznati efekti preliivanja globalne ekonomske krize na nacionalnu privredu (a raspolagalo se sa statističkim podacima zaključno sa 2008-2009. godinom), urađene su pogrešne makroekonomske projekcije i postavljeni su nerealni ciljevi. Ova strategija se više fokusirala na restrukturiranje i regionalni razvoj, a ne na konkurentnost industrije. Takođe, ovo je više bio deskriptivni, nego dokument javne politike; nije postavila jasne ciljeve niti definisala prioritete, a falilo je i sredstava za njenu realizaciju. Njena primena je bila samo delimična i iz razloga što nije imala jasno definisan akcioni plan, niti je jasno bio uspostavljen monitoring sprovođenja strategije, kao ni evaluacije postignutih rezultata. Na potrebu da treba da se definiše i primeni nova strategija industrijske politike je ukazala i EK. Naime, u februaru 2017. godine je otvoreno pregovaračko poglavlje 20 i ključna preporuka EK je da je neophodno definisati industrijsku politiku čija će primena biti praćena preko jasnih i merljivih pokazatelja.

Bitan pomak u polju definisanja javnih politika učinjen je stupanjem na snagu Zakona o planskom sistemu krajem 2018. godine. Zakon definiše proces kreiranja i sprovođenja i bitne elemente javnih politika, a posebno ističe da se u ceo proces definisanja i sprovođenja javnih politika moraju uključiti sve zainteresovane strane i ciljne grupe iz reda građana i privrednih subjekata, udruženja građana ili privrednih subjekata i drugih organizacija civilnog društva, naučno-istraživačkih, strukovnih i drugih organizacija, kao i predstavnici državnih organa, lokalnih vlasti i ostalih učesnika u planskom sistemu koji sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi konkretna javna politika. U tom smislu, mehanizam javno-privatnog dijaloga je i formalno dobio na značaju.

U skladu sa svim ovim smernicama, pre nego što se otpočelo sa definisanjem strategije industrijske politike, organizovan je javno-privatni dijalog sa ciljem da se dobiju komentari koji bi bili korišćeni za dijagnozu stanja industrije, a na osnovu čega se kreiraju i prioritete – prioritete javne politike. Tokom maja i juna 2019. godine organizovano je 13 javno-privatnih dijaloga na kojima su učestvovali predstavnici privrede i druge zainteresovane strane iz svih regiona Srbije. U skladu sa smernicama EK, javno-privatni dijalog je organizovan sa ciljem da se razvije razmena mišljenja po osnovu sledećih pitanja: a) Kako omogućiti internalizaciju i uvećati investicije u nacionalnoj industriji?, b) Kako formirati industriju baziranu na znanju i inovacijama?, c) Kako

¹ UNCTAD. 2018. World Investment Report, UN, Geneva.

² Stiglitz, J. E., Lin, J.Y. i Monga, C. 2013. The rejuvenation of industrial policy, Policy Research Working Paper 6628, World Bank, Washington,

³ European Commission. 2002. Industrial policy in an enlarged Europe.

⁴ Vlada Republike Srbije. 2011. Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije za period od 2011. do 2020. godine, Sl. glasnik 55/2011.

sprovesti digitalnu transformaciju privrede? i d) Kako nacionalnu industriju preusmeriti na koncept cirkularne ekonomije? U javno-privatnom dijalogu je učestvovalo ukupno 363 učesnika, od čega 224 preduzeća, 13 privrednih asocijacija, klastera i naučno-tehnoloških parkova, 32 predstavnika akademske zajednice (fakulteti, više i srednje škole), 14 državnih institucija i predstavnika gradova i predstavnici organizacija civilnog društva.

Nalazi sa javno-privatnog dijaloga treba da budu integrisani u dijagnozu stanja industrije, odnosno kao deo ex-ante analize predstavljaju sastavni element strategije. Doslednom primenom opštih smernica EK, kao i posebnih smernica definisanih Zakonom o planskom sistemu, moguće je unaprediti proces i sadržaj industrijske politike u smislu ključnih elemenata koje strategija mora da ima. Ovaj dokument se bavi... U skladu sa tim smernicama, kao i nalazima javno-privatnog dijaloga, u ovom dokumentu su definisane određene preporuke vezano za: 1) relevantnost strategije industrijske politike, 2) konzistentnost strategije industrijske politike, 3) uticajnost strategije industrijske politike, 4) pravce u definisanju opšteg i posebnih ciljeva industrijske politike, 5) primenjivost industrijske politike u smislu neophodne finansijske podrške, 6) održivost industrijske politike u smislu institucionalnih kapaciteta, odnosno definisanja nadležne institucije za primenu strategije industrijske politike, ali i institucionalnih rešenja za monitoring i evaluaciju sprovođenja industrijske politike.

2. Industrijska politika i Evropska unija

1.1. Smernice Evropske komisije

Na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)⁵, koji je potpisan 2008. godine, a stupio na snagu 2013. godine, Srbija se obavezala da će u oblasti industrijske politike preuzeti pravne tekovina Evropske unije (član 94. Sporazuma).

Pravne tekovine Evropske unije (EU) u oblasti industrijske politike se sastoje od načela industrijske politike koja su definisana u saopštenjima, preporukama i zaključcima Saveta EU. Drugim rečima, EU promovise opšti sistem vrednosti i daje smernice u pogledu širih oblasti intervencije koje mogu biti od značaja za razvoj industrije, dok svaka zemlja članica u skladu sa karakteristikama nacionalne privrede definiše svoju nacionalnu industrijsku politiku.

Poslednja smernica Evropske komisije iz oblasti industrijske politike je komunikacija "Investiranje u pametnu inovativnu i održivu industriju - obnovljena strategija EU o industrijskoj politici" (*Investing in a smart innovative and sustainable Industry - A renewed EU Industrial Policy strategy (COM2017) 479*)⁶ koja je usvojena u septembru 2017. godine. U ovom dokumentu su date preporuke da razvoj industrije treba da bude baziran na digitalizaciji, inovacijama i primeni novih tehnologija koje su efikasne u upotrebi resursa i smanjuju zagađenje životne sredine (*circular and carbon economy*). Stoga je ključno usmeravanje investicija u navedene oblasti, ali i dalje unapređivanje znanja i veština zaposlenih, a sve u cilju kreiranja konkurentne industrije na međunarodnom tržištu.

EK je, na osnovu instrukcija Evropskog saveta, 2019. započela sa izradom nove politike razvoja evropske industrije za period do 2030. godine⁷ uzimajući u obzir značaj inovacija, digitalizacije, razvoj globalne konkurencije i razvoj ključnih tehnologija. Jedan od velikih izazova nove evropske industrijske politike biće kako da se omogući razvoj međunarodno konkurentne industrije, a da se istovremeno neutrališe rizik nejednakosti s obzirom da ključne oblasti intervencije (inovacije, digitalizacija) predstavljaju aglomeracije koje su same po sebi održive i što su više koncentrisane vode ka sve većim disparitetima u regionalnom razvoju.⁸

⁵ Dostupno na: http://europa.rs/upload/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

⁶ Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

⁷ Council of the European Union. 2019. An EU Industrial Policy Strategy: a Vision for 2030 - Council conclusions (adopted on 27/05/2019), Brussels.

⁸ Pilati, M. 2019. A geographically fair EU industrial strategy. European policy centre, Policy brief, October 2019.

Kako je Republika Srbija u martu 2012. godine postala zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, u junu 2013. godine su zvanično otvoreni pregovori, a krajem iste godine je usvojen pregovarački okvir. Industrijska politika je, zajedno sa politikom preduzetništva, postala deo pregovaračkog poglavlja 20.

Pregovaračka pozicija Republike Srbije⁹ za poglavlje 20 je definisana u januaru 2017. godine, a poglavlje je zvanično otvoreno za pregovore u februaru iste godine. Tom prilikom definisano je i merilo za privremeno zatvaranje pregovora u okviru ovog poglavlja: **priprema i sprovođenje sveobuhvatne industrijske strategije, koja uzima u obzir smernice EU u ovoj oblasti, uz jasno definisan sistem praćenja njenog sprovođenja i evaluacije njenog učinka (indikator i merila).**

Neophodnost izrade nove ili revizija postojeće industrijske politike zasnovane na načelima EU u ovoj oblasti ističe se već nekoliko godina u redovnim godišnjim izveštajima EK o Srbiji. Ipak, do 2019. godine nije bilo spremnosti da se krene u ovaj zahtevan proces.

Konkurentnost srpske industrije na međunarodnom nivou

Pored smernica i ocene Evropske komisije kroz redovne godišnje izveštaje, od značaja za definisanje strategije industrijske politike, mogu biti i drugi godišnji izveštaji međunarodnih institucija koji analiziraju oblasti koje utiču na konkurentnost privrede.

Prema Globalnom indeksu konkurentnosti za 2019. godinu (*The Global Competitiveness Report 2019*)¹⁰, Srbija zauzima 72. poziciju od 141. rangiranih zemalja. Mada je vrednost indeksa nepromenjena u odnosu na prethodnu godinu, usled napretka drugih zemalja, relativna pozicija Srbije je opala za 7 mesta u odnosu prošlogodišnje 65. mesto. Imajući u vidu kompleksnu strukturu ovog indeksa, merenje konkurentnosti se bazira na oceni rada institucija, primeni javnih politika i brojnim drugim faktorima koji svi zajedno određuju stepen produktivnosti zemlje. Drugim rečima, nivo konkurentnosti izražava kapacitet nacionalne privrede da u srednjoročnom periodu generiše održivi ekonomski rast na postojećem nivou razvijenosti. Imajući u vidu faktore od značaja za razvoj industrije, ovde je bitno ukazati naročito na loš rang Srbije u pogledu: nezavisnosti sudstva (101), efikasnost zakonodavnog sistema (104), zaštitu vlasničkih prava (106), zaštitu intelektualne svojine (104), kvalitet revizorskih i računovodstvenih standarda (102), regulisanost sukoba interesa (104), efikasnost lučkih usluga (111), nivo obučavanja zaposlenih (104), dominaciju tržištem od strane par korporacija (110), kooperaciju između poslodavaca i zaposlenih (107), oslanjanje na profesionalni menadžment (114), razvijenost klastera (104), stav prema poslovnom riziku (107), sofisticiranost kupaca (124), itd.

U pogledu poslovne klime, koju na godišnjem nivou analizira Svetska banka u izveštaju *Doing Business*,¹¹ Srbija za 2019. godinu zauzima 48. mesto od 190 analiziranih zemalja. U odnosu na prošlogodišnji rejting zemlje, zabeležen je pad za 8 pozicija. Najveći pad je zabeležen po pitanju dobijanja priključka na elektrodistributivnu mrežu, dobijanje kredita i izvršenje ugovora. U pogledu priključivanja na elektrodistributivnu mrežu naša zemlja se nalazi čak na 104. mestu (za priključak je potrebno 125 dana). Srbija je loše pozicionirana (79. mesto u svetu) u pogledu plaćanja taksi, te je za ovaj administrativni postupak neophodno 225 dana. Loša je pozicioniranost i u pogledu zaštite prava malih akcionara (83. mesto) i izvršenja ugovora (65. mesto). U Srbiji je u proseku neophodno 635 dana za izvršenje ugovora (30 dana za pokretanje postupka, 495 za sam sudski proces i 110 za izvršenje presude), dok troškovi sudskog procesa prevazilaze 40% vrednosti potraživanja. U slučaju stečaja, stečajni postupak traje 2 godine i naplata dugovanja iznosi manje od trećine potraživane sume.

Prema indeksu ekonomskih sloboda, koji se na godišnjem nivou prati u publikaciji *Index of economic freedom*,¹² Srbija zauzima 80. mesto od 180 zemalja. Loše ocene su zabeležbe u oblasti vladavine prava, a pre svega, loše je ocenjena nezavisnost sudstva, nepristrasnost u sudskom postupku, poštovanje imovinskih prava i izvršenje ugovora usled sporih i skupih sudskih procedura. Pored toga, loši rezultati su zabeleženi i u oblasti

⁹ Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pregovaracka_pozicija_srbije_poglavlje_20.pdf

¹⁰ Dostupno na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

¹¹ Dostupno na: https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf

¹² Dostupno na: <https://www.heritage.org/index/about>

poslovne regulacije – pored same prirode regulacije koja u pojedinim slučajevima ograničava konkurenciju, ocenjeno je da veliki problem predstavlja i nejednaka primena postojećih pravila i visok nivo korupcije. Čak i u oblasti međunarodne trgovine, gde je Srbija relativno visoko kotirana, istaknuto je da su Srbija uz Belorusiju i Bosnu i Hercegovinu jedine evropske zemlje koje još uvek nisu članice Svetske trgovinske organizacije. Ukazano je da propisi u oblasti tehničkih standarda još uvek nisu u skladu sa evropskim pravilima, dok se rad carinske i poreske uprave treba unaprediti.

Najlošiji rang Srbija ima po pitanju indeksa percepcije korupcije koji objavljuje *Transparency International*¹³. Prema objavljenim rezultatima za 2018. godinu, po vrednosti indeksa (39) Srbija se nalazi na 87. mestu od 180 zemalja. Prošle godine, vrednost indeksa je bila 41, tako da je Srbija bila na 77. mestu od 180 zemalja. Sa ovogodišnjim padom vrednosti indeksa, Srbija se vratila na poziciju koju je imala 2012. godine. Ovakav rang se direktno dovodi u vezu sa vladovinom prava i jačanjem demokratskih institucija, a sve to se odražava na uslove poslovanja i unapređenja konkurentnosti.

1.2. Šta kaže Zakon o planskom sistemu Republike Srbije

Ključni dokument koji na nacionalnom nivou definiše proces upravljanja sistemom javnih politika je Zakon o planskom sistemu¹⁴ koji je usvojen u aprilu, a stupio je na snagu u decembru 2018. godine. Zakon o planskom sistemu bliže određuje:

- proces planiranja javnih politika,
- sprovođenje analize efekata,
- pripremu i usvajanje planskih dokumenata,
- koordinaciju i sprovođenje javnih politika,
- praćenje sprovođenja javnih politika,
- vrednovanje učinaka javnih politika u cilju njihovog preispitivanja i unapređenja, kao i
- izveštavanje o postignutim učincima javnih politika.

U skladu sa ovim Zakonom, neophodno je uskladiti i proces definisanja i sprovođenja industrijske politike.

Strategija industrijske politike je osnovni dokument koji predstavlja strateški pravac delovanja i sprovođenja javne politike u dužem vremenskom periodu. Po Zakonu o planskom sistemu, predviđeno je da se strategija usvaja za period od pet do sedam godina, a ostvarivanje definisanih ciljeva se planira i prati na osnovu akcionog plana za sprovođenje strategije.

Dosledno poštovanje Zakona o planskom sistemu, nalaže da industrijska politika bude definisana strategijom čiji su osnovni elementi:

- **vizija**, odnosno željeno stanje kome se teži kroz ostvarivanje opštih i posebnih ciljeva industrijske politike;
- **pregled i analiza postojećeg stanja industrije**, uključujući i ocenu nivoa ostvarenosti ciljeva sprovođenja industrijske politike na osnovu pokazatelja učinaka u toj oblasti;
- **opšti i posebni ciljevi** industrijske politike koji se žele postići;

¹³ Više videti na: <https://www.transparency.org/>

¹⁴ Zakon o planskom sistemu, Službeni glasnik, br. 30.

- **mere** za postizanje opštih i posebnih ciljeva industrijske politike, uzročno-posledične veze između opštih i posebnih ciljeva i mera koje doprinose ostvarenju tih ciljeva i analiza efekata tih mera na fizička i pravna lica i budžet;
- **ključni pokazatelji učinaka** na nivou opštih i posebnih ciljeva i mera, kojima se meri efikasnost i efektivnost sprovođenja industrijske politike;
- **institucionalni okvir i plan** za praćenje sprovođenja, vrednovanje učinaka i izveštavanje o sprovedenim merama, postignutim ciljevima i učincima industrijske politike uz navođenje institucije odgovorne za praćenje sprovođenja strategije.

Strategija industrijske politike treba da ima jedan opšti cilj i do pet posebnih ciljeva koji doprinose ostvarenju tog opšteg cilja. Opšti i posebni ciljevi moraju biti jasno određeni, merljivi, prihvatljivi, realni i vremenski određeni.

Akcioni plan industrijske politike je dokument koji do najvišeg nivoa detaljnosti treba da razradi strategiju industrijske politike u cilju upravljanja dinamikom sprovođenja mera koje doprinose ostvarivanju posebnih ciljeva strategije industrijske politike.

Akcioni plan treba da bude sastavni deo strategije i trebalo bi da se usvaja istovremeno sa strategijom¹⁵ i može da se revidira po potrebi, u skladu sa rezultatima praćenja sprovođenja i rezultatima ex-post analize efekata. Kao sastavni deo strategije industrijske politike, akcioni plan treba da se razvije za ceo period primene strategije.

Mera industrijske politike predstavlja skup ključnih i povezanih aktivnosti koje se preduzimaju radi postizanja opšteg ili posebnog cilja, odnosno željenog učinka industrijske politike. Mere mogu biti:

- regulatorne, kojima se uspostavljaju standardi i određena pravila, s tim da tu ne spadaju propisi kojima se uređuje sprovođenje mera;
- podsticajne, kao što su fiskalne mere (subvencije, porezi i drugo) i druge finansijske i nefinansijske mere;
- informativno – edukativne;
- institucionalno - upravljačko organizacione (npr. formiranje novih i ukidanje postojećih institucija, promena organizacione strukture određenih subjekata, promena broja i kompetencija zaposlenih i dr.), i
- obezbeđenje dobara i pružanje usluga od strane učesnika u planskom sistemu, uključujući i javne investicije (kapitalni i infrastrukturni projekti, investicije i dr.).

Prema članu 31. Zakona o planskom sistemu, pre donošenja odluke o izradi dokumenta strategije industrijske politike obavezno je sprovođenje ex-ante analize efekata. **Ex-ante analiza** se sprovodi sa ciljem da se sagledavanjem promene koju treba postići i njenih elemenata, napravi izbor optimalnih mera. Sprovođenje ex-ante analize podrazumeva sledeće korake:

- sagledavanje postojećeg stanja;
- identifikovanje promena koja treba da se postigne sprovođenjem mera industrijske politike,
- utvrđivanje opštih i posebnih ciljeva, kao i pokazatelja učinaka na osnovu kojih će se meriti ostvarenje ciljeva;
- identifikovanje opcija - mogućih mera ili grupa mera za postizanje ciljeva;

¹⁵ U slučaju odstupanja od ovog pravila, u strategiji se određuje rok za usvajanje akcionog plana, koji ne može biti duži od 90 dana od dana usvajanja strategije.

- analiza efekata tih opcija – mogućih mera ili grupa mera i rizik za sprovođenje svake od tih opcija;
- izbor optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija;
- identifikovanje resursa za sprovođenje mera industrijske politike, praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka, kao i potencijalnih rizika u sprovođenju industrijske politike.

Predlagač dokumenata industrijske politike je tokom ex-ante analize efekata u obavezi da sprovede konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama. U skladu sa Zakonom, u proces javnih konsultacija treba da budu uključene sve zainteresovane strane i ciljne grupe iz reda građana i privrednih subjekata, udruženja građana ili privrednih subjekata i drugih organizacija civilnog društva, naučno-istraživačkih, strukovnih i drugih organizacija, kao i predstavnici državnih organa, lokalnih vlasti i ostalih učesnika u planskom sistemu koji sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi ta politika. Rezultati sprovedene ex-ante analize treba da budu sastavni element strategije industrijske politike kako bi nadležni donosilac imao relevantne podatke za donošenje odluke i kako bi javnost bila upoznata sa razlozima donošenja tog dokumenta.

Članom 36. Zakona je propisano da je predlagač dužan da pre podnošenja na razmatranje i usvajanje dokumenta javne politike, sprovede javnu raspravu o tom dokumentu i da pripremi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi u kome se navodi koje su zainteresovane strane i ciljne grupe učestvovala u javnoj raspravi, koje sugestije su iznete tokom javne rasprave, da li su i na koji način te sugestije ugrađene u predlog dokumenta javne politike i ako nisu, iz kojih razloga to nije učinjeno. Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi se prilaže uz predlog dokumenta javne politike.

Organ državne uprave koji je nadležan za koordinaciju javnih politika (Sekretarijat za javne politike) može da predloži nadležnom predlagaču (Ministarsvo privrede) da tokom konsultacija primeni određeni metod konsultacija, kao i da u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike uključi određene zainteresovane strane i ciljne grupe. Kako se strategija industrijske politike donosi u vezi sa procesom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, nadležni predlagač bi trebalo da u proces konsultacije uključi Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) kao savez organizacija civilnog društva koje prati proces pregovora Republike Srbije sa Evropskom unijom.

Ex-post analiza efekata se sprovodi nakon što se industrijska politika usvoji, a sa ciljem da se sprovede vrednovanje učinaka, preispitivanje i unapređenje javne politike. Članom 43. Zakona o planskom sistemu je precizno definisana obaveza nadležnog organa da izveštava Vladu o efektima sprovođenja javne politike. Praćenje sprovođenja konkretnih mera i aktivnosti vrši se preko kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja za merenje učinaka industrijske politike, definisanih strategijom i akcionim planom.

3. Značaj javno-privatnog dijaloga u procesu definisanja industrijske politike

Privatno-javni dijalog je proces komunikacije u vezi sa poslovima od javnog interesa, a pre svega u vezi sa sadržinom propisa i načinom njihove primene. U javno-privatnom dijalogu učestvuju s jedne strane građani, privreda i organizacije civilnog društva, a s druge strane predstavnici države, lokalnih samouprava, javnih preduzeća i ostalih institucija. Cilj javno-privatnog dijaloga je da se kroz formalni ili neformalni proces komunikacije definišu zajednički ciljevi. Učešće civilnog društva trebalo bi da odražava potrebu države i vlade da utvrde svoj legitimitet i poboljšaju transparentnost, kvalitet i efikasnost javne politike.

Javno-privatni dijalog ima mnogo različitih oblika. To mogu biti javne rasprave o predlozima zakonskih rešenja i drugih propisa, javne rasprave u skupštini, učešće predstavnika građana i privrede u radu radnih grupa za izradu određenih zakona ili javnih politika, informisanje javnosti o reformama koje se razmatraju, davanje

komentara, primedbi i mišljenja državnim organima, istraživanje mišljenja građana i preduzeća o javnim politikama i primeni propisa, razmena mišljenja na okruglim stolovima i konferencijama, itd.¹⁶

Javno-privatni dijalog je termin koji je našao svoju široku primenu još početkom 1990-tih godina. Međutim, rani koreni socijalnog dijaloga datiraju još s početka 1970-tih godina kada su na evropskom nivou sprovedene *ad hoc* konsultacije o bitnim razvojnim pitanjima. Osnovne smernice u oblasti razvoja javno-privatnog dijaloga na nivou Evropske unije, definisane su u saopštenju „Jača uloga privatnog sektora u postizanju inkluzivnog i održivog rasta u zemljama u razvoju“ (*A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries, COM (2014) 263*) koja je usvojena u maju 2014. godine.¹⁷

U Evropskoj uniji angažovanje nevladinog (civilnog) sektora u okviru javno-privatnog dijaloga uglavnom je usmereno na sledeća područja:

- poboljšanje poslovne i investicione klime;
- podrška industrijskoj politici, uklanjanje prepreka u sektorima sa najvećim potencijalom za rast i otvaranje radnih mesta pod vođstvom privatnog sektora;
- podrška mikrofinansijama i finansiranju malih i srednjih preduzeća i preduzetnika;
- usvajanje sektorskog pristupa, posebno u ključnim sektorima sa multiplikacijskim potencijalom, kao što su održiva energija i poljoprivreda;
- promovisanje i omogućavanje javno-privatnog partnerstva i novih oblika saveza sa više zainteresovanih strana;
- mobilizacija privatnih resursa za razvoj, itd.

U oblasti industrijske politike, na nivou Evropske unije javno-privatni dijalog je sproveden sa ciljem:

- definisanja zajedničkih rešenja koja bi omogućila bolje investiciono okruženje,
- preciznije dijagnostifikovanje problema,
- olakšavanja procesa sprovođenja industrijske politike,
- sagledavanja analize troškova i koristi određenih mera,
- stvaranja pritiska nadzora javnosti,
- unapređenja transparentnosti i dobrog upravljanja,
- izgradnje međusobnog poverenja i razumevanja između javnog i privatnog sektora,
- unapređenja socijalne kohezije i civilnog društva.

Iako su dobri propisi i njihova adekvatna primena suštinski interes svih učesnika, praksa javno-privatnog dijaloga u Srbiji još uvek nije utemeljena kao redovna. Prema istraživanju koje je u junu 2018. sproveo NALED¹⁸, za javni sektor najveća prepreka za sprovođenje javno-privatnog dijaloga je nedostatak vremena jer propisi moraju hitno da se donesu (46%). Udruženja pak smatraju da javni sektor nema dovoljno kapaciteta da sagleda sve komentare privrede (67%), dok privrednici zameraju to što se propisi Evropske unije samo prepisuju bez konsultovanja sa njima (48%). Prema Regulatornom Indeksu Srbije za 2017/18, prethodne godine čak 60%

¹⁶ Herzberg, B. i Wright, A. 2006. The PPD Handbook - A Toolkit for Business Environment Reformers.

¹⁷ Dostupno na: <https://ec.europa.eu/europeaid/european-commission-communication-com2014263-stronger-role-private-sector-achieving-inclusive-and-en>

¹⁸ Dostupno na: https://naled.rs/images/preuzmite/Projekat_javno_privatni_dijalog_u_Srbiji_brosura.pdf

zakona bitnih za privredu nije prošlo kroz javnu raspravu, 90% je doneto po hitnom postupku, dok polovina nacrtu zakona nije bila dostupna na sajtovima nadležnih ministarstava. Takođe, istraživanje je pokazalo da su poslovna udruženja daleko aktivnija i ostvaruju bolje rezultate u javno-privatnom dijalogu u odnosu na privrednike koji istupaju pojedinačno.

4. Metodološki okvir sprovedenog javno-privatnog dijaloga

U skladu sa Zakonom o planskom sistemu, proces javno-privatnog dijaloga je zvanično započet pre nego što je počela izrada strategije. Nalazi javno-privatnog dijaloga će biti uključeni u strateški dokument kao deo ex-ante analize i poslužiće kao osnova za dijagnozu stanja, ali i kao smernica za definisanje ciljeva i mera industrijske politike.

Javno-privatni dijalog je vođen u sledeće četiri tematske sesije koje pokrivaju svih šest oblasti koje su navedene u komunikaciji Evropske komisije iz septembra 2017. godine:

1. Investicije i internalizacija proizvodnje,
2. Osnaživanje ljudskih kadrova,
3. Digitalizacija i inovacije,
4. Cirkularna ekonomija i zaštita životne sredine.

Organizaciono posmatrano, javno-privatni dijalog je sproveden po metodi „*World coffee-a*“ jer se na taj način postižu sledeće komparativne prednosti u odnosu na druge metode dijaloga:

1. aktivno učešće svih učesnika dijaloga - u svakoj grupi učestvuje manji broj učesnika tako da svaki učesnik ima više vremena da izloži svoje mišljenje;
2. efikasno korišćenje vremena - dijalog može da se realizuje po tematskim grupama istovremeno tako da učesnici direktno prelaze iz jedne u drugu tematsku oblast;
3. pokrivenost svih tematskih oblasti - zahvaljujući rotaciji, svaki učesnik prisustvuje svakoj tematskoj oblasti;
4. stručno moderiranje i usmeravanje dijaloga - angažovanjem eksperata iz svake tematske oblasti dijalog je ciljano usmeren.

S obzirom na cilj javno-privatnog dijaloga i tematske sesije, bilo je potrebno obezbediti za sagovornike sve zainteresovane strane, a pre svega privredne subjekte na koje se industrijska politika direktno odnosi. U tom smislu, značajnu podršku je pružila Privredna komora Srbije sa svojom mrežom regionalnih privrednih komora. Privredna komora Srbije je napravila listu od 400 preduzeća koja ostvaruju određene poslovne performanse (npr. izvozno su orijentisani), imaju iskustvo sa savremenim zahtevima u poslovanju (npr. imaju uvid u principe cirkularne ekonomije) i dr. U tom smislu, Privredna komora Srbije se prilikom izbora preduzeća za dijalog vodila sa sledećim kriterijumima:

1. preduzeća treba da budu iz grupe srednje velikih preduzeća, odnosno da zapošljavaju od 50 do 250 zaposlenih;
2. preduzeća treba da imaju izvozne performanse;
3. preduzeća treba da budu zastupljena iz svih grana industrije;
4. poželno je uključivanje preduzeća koja su deo lokalnog, regionalnog ili međunarodnog lanca snabdevanja;

5. poželjno je da budu zastupljena preduzeća koja u svom vlasništvu imaju i učešće stranih direktnih investicija;
6. preduzeća koja su preporučena od strane regionalnih privrednih komora.

Kako je cilj da se javno-privatni dijalog sprovede na teritoriji cele Republike Srbije, Privredna komora je zahvaljujući svojoj razgranatoj mreži privrednih komora organizovala susrete u 12¹⁹ gradova, s tim da je javno-privatni dijalog u Beogradu organizovan dva puta – prvi put za preduzeća iz Sremskog, Braničevskog i Podunavskog okruga, a drugi dan za preduzeća sa područja grada Beograda. Ukupno je održano 13 javno-privatnih dijaloga po dinamici koja je predstavljena u tabeli 1.

U dijalogu je učestvovalo ukupno 363 učesnika, od čega 224 kompanije, 13 privrednih asocijacija, klastera i naučno-tehnoloških parkova, 32 predstavnika akademske zajednice (fakulteti, više i srednje škole) i 14 državnih institucija i predstavnika gradova, kao i predstavnici organizacija civilnog društva.

Najveći izazovi u organizaciji javno-privatnog dijaloga bili su:

- obezbediti dovoljno reprezentativan uzorak preduzeća koja ispunjavaju zadate kriterijume u svim delovima zemlje;
- na adekvatan način informisati i motivisati predstavnike privrede da dođu na skup koji podrazumeva njihovo aktivno učešće u diskusiju o temama koje možda nisu dovoljno jasne ili su apstraktne u našem poslovnom okruženju;
- nedovoljan odziv preduzeća;
- uskladiti geografski raspored preduzeća sa lokacijom održavanja privatno-javnog dijaloga;
- obezbediti adekvatne predstavnike preduzeća koji će biti kompetentni za svaku tematsku sesiju (npr. teško da jedna osoba može da pokrije adekvatno sve tematske oblasti);
- rizik da predstavnici preduzeća ne budu dovoljno otvoreni u razgovoru ili da nemaju adekvatne informacije;
- obezbediti standard kvaliteta na svim lokacijama;
- fleksibilnost u prilagođavanju različitom okruženju i novonastalim situacijama.

U odnosu na druge formate koji su do sada korišćeni tokom javne rasprave strategije, sam proces organizacije javno-privatnog dijaloga industrijske politike je bio daleko kompleksniji što je rezultovalo da se dođe do većeg broja zainteresovanih strana koje imaju ključni interes u definisanju strategije industrijske politike. Format dijaloga je značajno unapređen (u odnosu na prethodne formate koji su najčešće organizovani kao plenarne sednice u kojima je mali broj učesnika imao priliku za interakciju) i podrazumevao je aktivno učešće svih zainteresovanih strana.

Na osnovu naknadnog intervjuisanja preduzeća o ovakvom načinu sprovođenja dijaloga mišljenja su pozitivna. Predstavnici preduzeća su ukazali da ova vrsta komunikacije i rada u malim grupama nudi mogućnost da otvoreno iznesu svoje mišljenje u jednom manje formalnom okruženju u odnosu na javne rasprave ili radne grupe gde su uključeni predstavnici državne administracije. Učesnici su ukazali na prednosti interaktivne razmene znanja jer na taj način ne samo da oni daju informacije i ukazuju na probleme u praksi, već imaju i sami mogućnost da čuju za različita iskustva drugih, ali i da saznaju o novim tendencijama. Ono što su učesnici naročito istakli jeste potreba da budu informisani o napretku daljeg procesa i definisanih strateških ciljeva, a naročito predloženih mera.

¹⁹ Užice, Valjevo, Kragujevac, Zrenjanin, Subotica, Novi Sad, Kruševac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Zaječar, Beograd

5. Nalazi javno-privatnog dijaloga od značaja za definisanje nove industrijske politike

Diskusija u okviru javno-privatnog dijaloga je bila moderirana tako da učesnici u sve četiri tematske diskusije daju svoj stav sa dva aspekta:

- Dijagnoze aktuelnog stanja industrije uzimajući u obzir: opšte uslove poslovanja, regulatorne i administrativne barijere sa kojima se susreću u svakodnevnom poslovanju, pristup izvorima finansiranja, stanje na tržištu rada, ograničenja u pogledu internalizacije poslovanja, širu primenu investicija i digitalne transformacije privrede, uvođenje savremene tehnologije i drugih aspekata koji utiču na industrijski razvoj.
- Predloga rešenja, inicijativa i preporuka mera za unapređenje stanja po svim tematskim oblastima koje uključuju svih šest oblasti definisanih smernicama Evropske komisije.

Kroz proces javno-privatnog dijaloga prikupljen je niz kvalitetnih inputa i uvida koji bi trebalo da budu sastavni deo dijagnoze stanja u okviru novog strateškog dokumenta industrijske politike.

5.1. „Investicije i internalizacija proizvodnje“

Rezultati sprovedenog javno-privatnog dijaloga u okviru tematske celine „Investicije i internalizacija proizvodnje“ ukazali su na sledeće:

- Neophodno je unaprediti produktivnost i bruto dodatu vrednost domaćih preduzeća. Produktivnost je tri puta niža od proseka Evropske unije, dok je rast bruto dodate vrednosti oko 2,2% (u Bugarskoj je 7,8%, a u Litvaniji 7,3%). Brzo rastuća preduzeća tzv. gazele, čine svega 5,3% ukupnih preduzeća u Srbiji, dok je učešće ovih preduzeća u Litvaniji 25%, a u Letoniji čak 45%.²⁰
- Neophodno je povećati rast izvoza koji čini oko 51% bruto domaćeg proizvoda na 80% što predstavlja prosek zemalja Centralnoistočne Evrope. Potrebno je fokus industrijske proizvodnje postepeno pomerati ka industrijskim proizvodima sa višim stepenom dodate vrednosti. Mada je primetna tendencija rasta u pravcu proizvodnje srednje-tehnološkog nivoa, tokom 2018. godine je proizvedeno svega 47 novih proizvoda iz ove kategorije, što je malo u poređenju sa Hrvatskom (201) i Litvanijom (312). U tom smislu, neophodna je smislenija podrška sa naglaskom na investicije u projekte koji sami po sebi doprinose proizvodnji industrijskih proizvoda viših faza dodate vrednosti, odnosno projekata koji imaju za cilj unapređenje tehnologije proizvodnje, digitalizacije proizvodnog procesa, unapređenja efikasnosti korišćenja resursa, energetske efikasnosti, unapređenja životne sredine i dr.
- Ukoliko se želi postići rast izvoza, a naročito izvoza industrijskih proizvoda više dodate vrednosti, neophodno je unaprediti operativno okruženje za izvoznike. To bi podrazumevalo korigovanje visokih uvoznih carina na sirovine i komponente (npr. u proizvodnji bicikala), redukovanje troškova dokumentacije, unapređenje efikasnosti na graničnim prelazima, unapređenje kvaliteta izvoznih usluga i ICT strukture (prevoz, skladištenje, lučke usluge, železnički transport, itd.). Pored toga, nema dovoljno izvoznih subvencija, a naročito za proizvode više dodate vrednosti (npr. za razliku od Mađarske, nema subvencija za izvoz živinskog i svinjskog mesa, što ograničava količine i vrednost izvoza), niti se komparativne prednosti koriste u dovoljnoj meri (npr. poljoprivredno zemljište).
- U privatnom sektoru postoji izražen stav da postoji nejednak tretman stranih i domaćih investitora u zemlji. Neophodno je promeniti politiku subvencija koja je namenjena stranim direktnim investitorima

²⁰ World Bank Group. 2019. Draft Executive Summaries - New growth agenda, Country economic memorandum for Serbia.

koji kreiraju nove poslove (bez obzira na strukturu kvalifikacija), prema stranim direktnim investicijama koje donose novu tehnologiju i inovacije što ima višestruke pozitivne efekte.

- Potrebno je povećati učešće domaćih preduzeća u međunarodnim lancima vrednosti. Mada je prisutan određeni pomak u tom pogledu, predstavnici privrede smatraju da je usled značajnog uvoza repromaterijala za proizvodnju finalnih proizvoda, relativni značaj učešća domaćih preduzeća u međunarodnim lancima vrednosti i dalje nedovoljan. U tom smislu, neophodno je stimulisati domaću proizvodnju inputa (supstitucija uvoza domaćim proizvodima) kako bi se povećao relativni značaj uključivanja u međunarodne lance vrednosti proizvodnje. Domaća preduzeća još uvek nisu dovoljno zastupljena u međunarodnim lancima vrednosti usled zastarelosti tehnologije proizvodnje, neispunjavanja standarda i dr. Domaće laboratorije su nerazvijene, a pristup inostranim je veoma skup. Isto tako, pribavljanje CE oznaka u Srbiji je skuplje nego u okruženju, sertifikacije generalno ograničavaju izvoz proizvoda i usluga iz Srbije ka zemljama Evropske unije.
- Zanimljivo je se potencijal klastera, iako iskustva drugih zemalja ukazuju da su osnaživanjem klastera značajno unapređena konkurentnost određenih sektora industrije, što je omogućilo zajednički nastup na tržištu i uključivanje u međunarodne lance vrednosti. Predstavnici privrede smatraju da obeshrabrujuće deluju složene procedure i visoki zahtevi za obezbeđenje sredstava za sufinansiranje. Isto tako, destimulativno deluju kvalifikovane aktivnosti za finansiranje, što dodatno smanjuju interesovanje za apliciranje za razvojna sredstva namenjena klasterima. Pored toga, prisutno je nepoverenje preduzeća prema klasterima, kao i oštra konkurencije koja nadjačava želju za udruživanjem.
- Neophodno je stvoriti sistemske preduslove koji treba da: unaprede rad sudstva (naročito po pitanju naplate potraživanja), omoguće bolji pristup izvorima finansiranja, razviju finansijsko tržište, stimulišu podsticaje u oblasti inovativne proizvodnje koja podrazumeva zapošljavanje visoko kvalifikovane radne snage i dr. Mada je regulatorna reforma u toku, još uvek treba unaprediti konzistentnost poslovnog i administrativnog okruženja tako da preduzeća imaju jasan uvid u procedure i troškove kod izdavanja raznih vrsta dozvola i licenci.
- Prepreku povećanju konkurentnosti predstavlja i visoka zastupljenost sive ekonomije, koja stvara neobjavljenu konkurenciju na tržištu.
- Ukazano je na problem nejednakog regionalnog razvoja i nepostojanje strateškog nacionalnog dokumenta koji reguliše oblast regionalnog razvoja. Isto tako, kasni se sa donošenjem Nacionalnog plana regionalnog razvoja, a posebno akcionog plana u domenu regionalne politike. Sve to onemogućava da se otvori pregovaračko poglavlje 22 što bi omogućilo učešće u sredstvima evropskih fondova za regionalni razvoj. Neophodnost promene politike subvencija u smislu racionalnijeg usmeravanja podsticajnih sredstava sa onih koja su namenjena privrednim subjektima koja posluju u razvijenim regionima zemlje ka investicijama koje se ostvaruju u manje razvijenim i naročito nerazvijenim regionima zemlje.
- Državna pomoć je u 2017. godini činila oko 2,2% bruto domaćeg proizvoda Srbije, što je tri puta više od proseka Evropske unije.²¹ Mada je statistika državne pomoći vrlo nerazvijena, može se reći da najveći deo te državne pomoći odlazi državnim preduzećima (oko 60%) i velikim „zerelim“ privatnim preduzećima, umesto preduzećima koja su inovativna i imaju potencijal za rast (a inače imaju poteškoća sa pristupom izvorima finansija). Neophodna su dodatna usklađivanja zakonodavnog okvira kojim se definiše državna pomoć sa pravnim okvirom Evropske unije, pre svega, u pogledu preciznijeg utvrđivanja ekonomskih kriterijuma odobravanja pomoći, usklađivanja pravila o odobravanju pomoći preduzećima u državnom vlasništvu, primeniti mehanizam Opštih pravila o izuzećima, fiskalnih olakšica

²¹ Ibidem.

u okviru Zakona o poreza na dobit pravnih lica i Zakona o porezu na dohodak građana, kao i pojedine odredbe Zakona o slobodnim zonama. Pored toga, neophodno je jasno definisati nadležnost i odgovornost između dualnog institucionalnog okruženja koje čine Komisija za kontrolu državne pomoći i Razvojna agencija Srbije. Pored toga, neophodno je povećati profesionalne kapacitete Komisije za kontrolu državne pomoći, osigurati veću nezavisnost institucije, a posebno obezbediti veća finansijska sredstva za njen efikasniji rad.

- Neophodna su unapređenja Zakona o zaštiti konkurencije i podzakonskih akata čime bi se unapredio i rad Komisije za zaštitu konkurencije. Radi povećanja efikasnosti rada Komisije za zaštitu konkurencije, potrebno je obezbediti jačanje softverskih kapaciteta kroz primenu savremene forenzičke opreme za prikupljanje digitalnih dokaza, održavanje i unapređenje saradnje sa referentnim međunarodnim institucijama, poboljšati i unaprediti saradnju sa drugim telima za zaštitu konkurencije i ojačati profesionalne kapacitete kroz pažljiv pristup selekciji i edukaciji kadrova. Navedeni mehanizmi moraju istovremeno biti podržani izgradnjom kapaciteta i unapređenjem efikasnosti pravosudnih organa, uz mogućnost uspostavljanja posebne organizacione celine kao što su specijalizovana sudska veća.

5.2. „Digitalizacija i inovacije“

Rezultati sprovedenog javno-privatnog dijaloga u okviru tematske celine „Digitalizacija i inovacije“ ukazali su na sledeće:

- Veza između tradicionalne industrije i informaciono-komunikacionog i tehnološkog sektora (IKT sektor) nije dovoljno razvijena. Prenos napredne tehnologije kroz strane direktne investicije i apsorpcija novih tehnologija na nivou preduzeća još uvek nije zadovoljavajuća.
- Investicije domaćih kompanija u IKT sektor su nedovoljne. Nivo automatizovanosti poslovnih procesa tradicionalne industrije je takođe na niskom nivou. Na primer, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, manje od 10% preduzeća u Srbiji je 2017. godine koristilo *cloud* servise koji su u današnje vreme često preduslov automatizacije. Takođe, svega 18,1% preduzeća (mahom velikih i srednjih) koristi ERP (*Enterprise Resource Planning*) sisteme, dok je upotreba CRM (*Customer Relationship Management*) sistema na nivou 12,8%, pri čemu kompanije kada uvode tehnološka rešenja i teže ka automatizaciji, prvo polaze od ovih aspekata.
- Veliki broj preduzeća uopšte ne planira projekte u oblasti digitalne transformacije. Kao razloge navode slabu isplativost usled nedovoljne tražnje na domaćem tržištu i nedostatka kadrovskih kapaciteta za izlazak na međunarodno tržište. Mnogi predstavnici su ukazali da ne mogu efikasno da koriste najsavremenije platforme za naplatu preko Interneta usled regulatornih barijera.
- IKT sektor je jako izvozno orijentisan, ali se uglavnom radi o pružanju jeftine usluge klijentima iz razvijenih zemalja. Najveću barijeru većem doprinosu IKT sektora srpskoj industriji predstavlja nizak stepen upotrebe IKT tehnologija od strane domaćih privrednih subjekata. Za razvoj domaćeg IKT sektora je bitno i prisustvo vodećih inostranih IKT kompanijajer njihovo prisustvo omogućava transfer znanja i iskustva na domaće IKT kompanije.
- Većina srpskih start-up kompanija je skoncentrisana u Beogradu i Novom Sadu, ali su učinjeni naponi u pravcu veće regionalne ujednačenosti na ovom polju kroz aktivnosti na razvoju inovacione infrastrukture.
- Ključni problemi razvoja srpskog start-up ekosistema su: otežano finansiranje u ranoj fazi razvoja, nedovoljna povezanost članova start-up ekosistema i predstavnika velikih sistema u zemlji i nepostojanje dovoljno korporativnih akceleratora iako postoje domaće kompanije koje imaju višak likvidnosti, a manjak ideja za investiranje.

- Postojeći oblici finansiranja su ograničeni i neadekvatni za finansiranje velikog broja inovativnih aktivnosti. Sredstva koja su na raspolaganju iz državnog Fonda za inovacionu delatnost su nedovoljna da pokriju potrebe svih zainteresovanih privrednika. Bankarski krediti ostaju generalno najvažniji izvor finansiranja, iako ih je teško dobiti za finansiranje inovacija usled više rizičnosti i generalne nespremnosti industrije, a naročito manjih igrača, za proces aplikacije za kredit. Alternativni izvori finansiranja su mahom nedostupni usled neprilagođenog regulatornog okvira. Pozitivan iskorak učinjen je donošenjem Zakona o alternativnim investicionim fondovima²², ali on ne garantuje podsticaje za fondove preduzetničkog kapitala. I dalje ne postoji adekvatno okruženje za niz alternativnih oblika finansiranja (*crowdfunding, crowdinvesting, peer-to-peer lending* itd.).
- Najveću prepreku korišćenju punog potencijala finansijske infrastrukture predstavlja Zakon o deviznom poslovanju²³ koji unosi brojne fricije u poslovanje same industrije, kako digitalne, tako i tradicionalne. U Srbiji takođe nije najavljeno usklađivanje sa poslednjim inicijativama Evropske unije u oblasti platnog prometa, što daje osnovu za intenzivniji razvoj finansijskih tehnologija za industriju.
- Investicije u istraživanje i razvoj su dosta niže od proseka zemalja Evropske unije, a naročito su niske investicije privatnog sektora. Jedna od glavnih prepreka ulaganju u istraživanje i razvoj je raspoloživost različitih izvora finansiranja. Uveden je novi oblik fiskalne olakšice za investiranje u istraživanje i razvoj za preduzeća. Ova inicijativa je ocenjena kao pozitivna od strane predstavnika privrede, ali njene efekte tek treba utvrditi.
- Naučni doprinos domaće naučno-istraživačke zajednice je dobar (imajući u vidu ograničenja), ali doprinos naučno-istraživačke zajednice srpskoj industriji je još uvek nedovoljan.
- Regulatorni okvir na polju zaštite intelektualne svojine još uvek nije u potpunosti usklađen sa Evropskom unijom, ali veći problem predstavlja odsustvo kulture ophođenja prema intelektualnoj svojini.
- Ponuda modernih telekomunikacionih rešenja na tržištu je zadovoljavajućeg nivoa, ali je potrebno stvoriti uslove i za bolji pristup operatera telekomunikacionoj infrastrukturi i brzo uvođenje 5G mreže. Tražnja za modernim telekomunikacionim rešenjima od strane industrije zaostaje za ponudom. Tako, npr. privredni subjekti u Srbiji imaju sporiju konekciju od konkurencije u Evropskoj uniji i u manjoj meri koriste mreže sledeće generacije.
- Nacionalna odgovorna tela u Srbiji za oblast sajber bezbednosti trenutno nisu na zadovoljavajućem nivou – nedostaju im kadrovski i finansijski kapaciteti, kao i saradnja među organima. Privatni sektor nije dovoljno povezan u borbi protiv sajber napada, i domaći industrija nije dovoljno edukovana o značaju sajber bezbednosti u poslovanju.
- Srbija učestvuje u brojnim oblicima međunarodne saradnje sa Evropskom unijom, NATO, OEBS i Ujedinjenim nacijama. Međutim, postoje i neki vidovi zajedničkog delovanja koji nisu iskorišćeni u dovoljnoj meri.
- U državnom sektoru u Srbiji, učinjen je iskorak ka digitalizaciji odnosa građana i državne administracije, a najširu primenu ima portal eUprava koji je u velikoj meri olakšao obavljanje posla privrednim subjektima, ali još ima prostora za unapređenje. Prema izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu, Srbija je u pogledu reforme javne uprave umereno pripremljena.

²² Zakon o alternativnim investicionim fondovima, Sl. glasnik br. 73/2019.

²³ Zakon o deviznom poslovanju, Sl. glasnik 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014, 30/2018.

5.3. „Osnaživanje ljudskih resursa“

Rezultati sprovedenog javno-privatnog dijaloga u okviru tematske celine „Osnaživanje ljudskih resursa“ ukazali su na sledeće:

- Na tržištu rada postoji nesklad između ponude i tražnje za pojedinim zanimanjima. U poslednjih nekoliko godina, evidentno je da postoji deficit za radnicima sledećih profila: varioci, CNC operateri, bravari, inženjeri, tapetari, stolari, drvo-prerađivači, vozači, mesari, specijalizovani majstori, rukovaoci mašinama i druga specijalizovana zanimanja. S druge strane, obrazuju se profili za kojima ne postoji tražnja od strane privrede. Stoga je neophodno, promovisati deficitarna zanimanja i uopšte zanimanja vezana za proizvodnju.
- Broj otvorenih mesta za određene obrazovne profile treba uskladiti sa potrebama privrede. Neophodno je definisati procese rada i kataloge kompetencija po zanimanjima. Kreirati Inventar potreba cele privrede za konkretnim profilima i kvalifikacijama kadrova za 5 godina (u vidu projekcije na bazi realnih parametara) i u narednoj fazi uskladiti obrazovanje (nedostajući profili, usklađivanje nastavnih programa, broja mesta) sa potrebama privrede. U tom smislu, neophodna je intenzivna saradnja i dugoročno zajedničko planiranje privrede i obrazovnog sistema, kao i aktivno uključivanje privrede u dugoročno planiranje radnih mesta i obrazovnih profila.
- Ukazano je na problem neusklađenosti obrazovnih programa sa zahtevima privrede. Stoga privrednici moraju da ulažu u dokvalifikacije zaposlenih jer znanja i veštine koja se stiču putem formalnog obrazovanja nisu adekvatna potrebama privrede. Isto tako, prekvalifikacije i dokvalifikacije koje sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje uglavnom su administrativno orijentisana, te bi trebalo fokus preusmeriti i na tehnička zanimanja.
- Neophodno je uvesti stimulacije za privrednike koji su spremni da investiraju u obrazovni sistem kroz nabavku mašina za praktičnu obuku, opremanje kabineta i sl. Ilustrativan je primer Bugarske, gde privrednici koji ulažu u obrazovanje dobijaju visoke subvencije.
- Kod dualnog obrazovanja ukazano je da su preveliki zahtevi postavljeni malim firmama. Preveliki rizik, angažman i odgovornost je prebačena na poslodavce. Zakon o dualnom obrazovanju je nedovršen i nedovoljno fleksibilan. Komplikovan je proces uključivanja u dualno obrazovanje. Trenutno ne pokriva pojedina zanimanja, vrlo je uniforman.
- Jedan od predloga je da se ukine ili barem minimizira zapošljavanje na određeno vreme, kao i da se ukine kategorija privremenih poslova jer u praksi postoje velike zloupotrebe. Ako se ljudima omogući rad na neodređeno oni imaju osećaj stabilnosti zbog koga ostaju u zemlji.
- Ukazano je na problem migracije mladih, kao i potrebu da se putem selekcije podrške svim stranim investitorima, prednost da investitorima koji zapošljavaju kvalifikovanu radnu snagu. Neophodne su subvencije u tehnološki visoko intenzivne grane. Predlog je da se osnuje agencija koja bi pratila inovacione tehnologije iz inostranstva i stvarala uslove za njihovu primenu u Srbiji.
- Neophodna je sveobuhvatna reforma oporezivanja rada (poreza, doprinosa i socijalnih davanja). Predstavnici privrede su predložili da se obustavi oporezivanje poslodavaca koji podižu kvalitet radnih uslova zaposlenih (ručak i sl.) jer poreski propisi to tumače kao prihod zaposlenih na koji se primenjuju porez i doprinosi.

5.4. „Cirkularna ekonomija i životna sredina“

Rezultati sprovedenog privatno-javnog dijaloga na temu „Cirkularna ekonomija i životna sredina“ ukazuju na:

- Nepoštovanje principa cirkularne ekonomije tako da je u procesu industrijske proizvodnje upotreba resursa neefikasna, a efekti po životnu sredinu su zabrinjavajući. Primena zastarele tehnologije, ne samo da neefikasno koristi inpute u industrijskoj proizvodnji, nego je velika količina otpada po jedinici proizvoda koja se na neadekvatan način tretira.
- Problem upravljanja otpadom usled nerazvijene infrastrukture u svim fazama upravljanja otpadom počev od prikupljanja, sortiranja, skladištenja i procesiranja otpada. Postojeći sistem deponija i načina odlaganja i sortiranja otpada nije u dovoljnoj meri uređen kako bi omogućio ponovnu upotrebu otpadnih sirovina. Postojećom infrastrukturom značajne količine otpada ostaju izvan formalnog komunalnog sistema upravljanja otpadom, te dolazi do značajnih gubitaka resursa koji bi mogli biti iskorišćeni u industrijskim procesima. Problem nedostatka infrastrukture za tretiranje opasnog otpada iz industrije
- Nedostatak bazične infrastrukture za tretiranje otpadnih voda iz industrije, i to kako u pogledu nedostatka broja pogona, tako i tehnološke inferiornosti postojećih pogona. Posebno zabrinjava nizak stepen prerade otpadnih voda iz industrije, gde je ukazano na nedoslednu primenu sankcija u slučaju ispuštanja otpadne vode u javnu kanalizaciju ili čak u životnu sredinu bez predtretmana.
- Nedovoljan broj operatera za upravljanje otpadom tako da određeni regioni zemlje nisu pokriveni. S druge strane, primetne su karakteristike monopola u određenim aktivnostima što kroz sistem cena i uslova otkupa ne doprinesi razvoju efikasnog upravljanja otpadom, nije stimulatивно za razvoj aktivnosti i u krajnjem ne doprinosi cirkularnoj ekonomiji i zaštiti životne sredine. Nerazvijena je reciklaža pojedinih resursa, koji bi se mogli dovesti u stanje ponovne upotrebe u industrijskoj proizvodnji.
- Problem neefikasne upotrebe finalne energije usled primene neefikasne tehnologije koja pored neefikasne upotrebe energenata predstavlja veliki izvor zagađenja zbog emisije gasova staklene bašte.
- Potencijal obnovljivih izvora energije u industriji je u nedovoljnoj meri iskorišćen, pri čemu pogoni koji koriste obnovljive izvore zahtevaju dodatna ulaganja, što ih čini skupljim u odnosu na konvencionalne izvore. Postupak prikupljanja potrebnih dozvola za samostalnu proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, te vraćanje viška u energetske sistem, je ocenjen kao kompleksan i dugotrajan.
- Potrebu da se razvije nacionalni zakonodavni okvir koji bi bio usklađen sa odgovarajućom regulativom Evropske unije. Naročito bi trebalo razviti stimulatívne mere za one privredne subjekte koji poštuju principe cirkularne ekonomije i zainteresovani su za investicije u projekte koje treba da rezultuju unapređenjem efikasnosti upotrebe resursa i zaštite životne sredine. Pored toga, neophodno je obezbediti preduslove da se zakon primenjuje i da se strogo sankcionišu svi oni subjekti koji ne poštuju odredbe zakona.
- Potrebu da se uspostavi institucija koja bi na sistemskom nivou bila zadužena za unapređenje regulatornih rešenja i koja bi finansijski podržavala projekte industrije koji treba da doprinesu cirkularnoj ekonomiji.
- Nedovoljno je razvijena svest šire javnosti i menadžmenta u industriji o značaju i efektima uvođenja koncepta cirkularne ekonomije. Predlog je da se na sistemskom nivou promoviše taj koncept i da se organizuju besplatne radionice i treninzi.

6. Preporuke za definisanje strategije industrijske politike

Na osnovu smernica Evropske komisije i smernica po osnovu Zakona o planskom sistemu, kao i nalaza sa održanih javno-privatnih dijaloga, moguće je definisati određene preporuke u smislu procesa i ključnih elemenata koje treba da sadrži nova strategija industrijske politike.

Nova strategija industrijske politike Republike Srbije treba da bude definisana, pre svega, u skladu sa potrebama nacionalne privrede, odnosno industrije. Opšte preporuke Evropske komisije navedene u komunikaciji iz septembra 2017. godine (*Investing in a smart innovative and sustainable Industry - A renewed EU Industrial Policy strategy (COM2017) 479*) ukazuju na oblasti intervencije koje generalno doprinose unapređenju konkurentnosti privrede (digitalizacija, inovacije, internacionalizacija, unapređenje znanja i veština zaposlenih, rast investicije i primena koncepta cirkularne ekonomije). Pored tih opštih preporuka treba naročitu pažnju obratiti na preporuke Evropske komisije koje su navedene u Zajedničkoj poziciji i u Izveštajima o napretku Srbije. Isto tako, od značaja mogu biti nalazi relevantnih međunarodnih institucija objavljeni u njihovim redovnim godišnjim izveštajima. Uzimajući u obzir sve te smernice, stvara se preduslov da strategija industrijske politike bude **relevantna**.

Sam proces definisanja strategije, kao i njeni bitni elementi moraju biti u skladu sa Zakonom o planskom sistemu. U skladu sa ovim Zakonom, strategija je osnovni dokument industrijske politike koji na celovit način utvrđuje strateške pravce delovanja u vremenskom periodu od pet do sedam godina. Uz strategiju neophodno je usvojiti i Akcioni plan koji predstavlja najviši nivo detaljnosti razrade strategije. Pored toga, strategija industrijske politike treba da bude usklađena sa ostalim dokumentima javne politike koje su usvojene ili su u planu da budu usvojene. Ovde se, pre svega, misli na Strategiju pametne specijalizacije čija je izrada u toku i Strategiju za podršku razvoja MSP, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015-2020 (planira se izrada nove strategije), ali i strateška dokumenta kojima se definiše oblast obrazovanja, nauke i tehnološkog napretka, regulatorne reforme, itd. Na taj način, obezbeđuje se **konzistentnost** javne politike.

Strategija industrijske politike treba da ima jasno definisanu viziju (željeno stanje) čije ostvarenje je uslovljeno postizanjem jednog opšteg cilja i do pet posebnih ciljeva. Opšti i posebni ciljevi moraju biti jasno određeni, merljivi, prihvatljivi, realni i vremenski određeni. Ovi preduslovi su definisani Zakonom o planskom sistemu, a na njih nedvosmisleno upućuje i Evropska komisija u Zajedničkoj poziciji. Ukoliko se strateškim dokumentom definišu jasni i nedvosmisleni pokazatelji uspešnosti, moguće je prati i oceniti **uticajnost** primene strategije.

Kako je podizanje konkurentnosti industrije navedeno kao jedna od strukturnih reformi u Programu ekonomskih reformi, podizanje konkurentnosti industrije se može definisati kao opšti cilj industrijske politike. Na osnovu sagledavanja specifičnosti nivoa razvijenosti nacionalne industrije, a po tehničkim smernicama Zakona o planskom sistemu, kao i preporukama Evropske komisije, kao posebni ciljevi strategije industrijske politike mogu se izdvojiti sledeći:

1. Rast izvoza proizvoda više dodate vrednosti i uključivanje u međunarodne lance vrednosti. Rast izvoza proizvoda više faze dodate vrednosti je bitan cilj i kvantitativno je merljiv (možemo ga pratiti u apsolutnom i relativnom iznosu), a u skladu je sa smernicom komunikacije Evropske komisije koja ukazuje na potrebu internalizacije. Rast izvoza može biti potpomognut rastom investicija, pa se na ovom primeru može videti uzročno-posledična veza na koju ukazuje Zakon o planskom sistemu. Dakle, razradom ovog cilja imamo vezu između ciljeva, što dalje znači vezu na nivou oblasti intervencije kao i činjenicu da će neke mere indirektno doprineti ostvarenju i drugih ciljeva. Npr. podrška inovacijama, može da doprinese digitalnoj transformaciji privrede, ali može biti i preduslov za proizvodnju proizvoda više faze prerade, čime se utiče i na izvoz jer su ti proizvodi konkurentni za inostrano tržište.
2. Rast investicija koje obezbeđuju rast produktivnosti, dodate vrednosti, imaju izvozni potencijal, omogućavaju razvoj dobavljačkih lanaca u zemlji, podržavaju tehnološki razvoj, unapređuju zaposlenost (pogotovo visoko kvalifikovane radne snage) i poštuju principe cirkularne ekonomije. Na osnovu analize

investicija, treba napraviti klasifikaciju investicija u zavisnosti od njihovog doprinosa ključnim ciljevima razvoja konkurentnosti industrije i u zavisnosti od toga treba prilagoditi programe podrške, olakšice, itd. Primenjujući princip od opšteg ka posebnom, cilj je rast investicija u industriji, a naročito investicija koje imaju multiplikativne efekte po oblastima intervencije (inovacije, cirkularna ekonomija, osnaživanje ljudskih kadrova, digitalna transformacija, internalizacija proizvodnje).

3. Razvoj industrije bazirane na istraživanju i razvoju, inovacijama i digitalizaciji. U ovoj oblasti treba napraviti sinhronizaciju naročito sa Strategijom pametne specijalizacije (čija izrada je u toku), ali i sa Strategijom naučnog i tehnološkog razvoja Srbije za period od 2016. do 2020. godine. I kod ovog posebnog cilja industrijske politike postoji uzročno posledična i bočna veza sa ostalim posebnim ciljevima industrijske politike. Svakako ovaj cilj je direktno povezan sa poljem inovacija i digitalizacije kao oblastima intervencije, ali je u direktnoj vezi sa osnaživanjem kadrova.
4. Razvoj industrije na principima cirkularne ekonomije. U skladu sa Agendom 2030 Ujedinjenih nacija, koncept cirkularne ekonomije podrazumeva prelazak sa linearne ekonomije ka ekonomiji koja poštuje principe održivog razvoja, odnosno efikasno korišćenje svih resursa uz minimiziranje negativnih efekata na životnu sredinu. U tom važnom procesu, industrijski sektor ima ključnu ulogu, a neophodno je definisati adekvatne mere kako bi se uz učešće državnih uprava i nevladinog sektora omogućilo postizanje ovog cilja. Uvođenjem koncepta cirkularne ekonomije u strateški dokument industrijske politike, dalje bi podrazumevalo stvaranje zakonodavnog i institucionalnog okvira, kao i definisanje finansijskih sredstava za primenu mera (što treba da bude detaljno precizirano akcionim planom).
5. Stvaranje podsticajnog poslovnog okruženja i preduslova za regionalni ekonomski razvoj. Unapređenje poslovnog okruženja kao poseban cilj industrijske politike bi podrazumevalo širok spektar mera počev od: pojednostavljenja i gijotine postupaka za poslovanje privrednih subjekata, unapređenja uslova trgovine i uklanjanje trgovinskih prepreka, uspostavljanje jedinstvenog digitalnog servisa u vezi sa tehničkim propisima, umrežavanje i unapređenje baza podataka svih institucija infrastrukture kvaliteta i ministarstava nadležnih za donošenje tehničkih propisa u vezi sa tehničkim zahtevima za sve grupe industrijskih proizvoda i merila, standardima, aktivnostima ocenjivanja usaglašenosti, itd. U cilju unapređenja poslovnog okruženja i stvaranja povoljnog privrednog ambijenta, za razvoj industrije od značaja je uvođenje novih oblika finansiranja (ovo je naročito bitno za mala i srednja preduzeća), unapređenje u domenu politike konkurencije i zaštite intelektualne svojine, unapređenje rada javne uprave i sudstva, transparentnosti javnih nabavki. Posebno treba ukazati na potrebu da industrijski razvoj treba da bude u skladu sa potrebama regionalnog razvoja zemlje. S obzirom da se pametna specijalizacija po pravilu fokusira na gradove, neophodno je planski osmisliti geografski ravnomeran razvoj industrije kako bi bili ispunjeni i kriterijumi regionalnog razvoja.

Prilikom definisanja mera i aktivnosti koje bi trebale da doprinesu ostvarivanju ciljeva, naročitu pažnju treba posvetiti budžetu i izvorima finansiranja, odnosno **finansijskom okviru** planskog dokumenta. Drugim rečima, u zavisnosti od raspoloživih finansijskih sredstava moguće je predvideti određene mere i aktivnosti, odnosno postizanje ciljeva industrijske politike. Finansiranje sprovođenja strategije industrijske politike treba da bude definisano akcionim planom koji je sastavni deo strategije. Realno sagledavanje opredeljenih finansijskih sredstava je ključno za dalju primenu strategije i merenje ostvarenih učinaka, te je stoga od ključnog značaja još u fazi definisanja strategije imati u vidu okvirna raspoloživa sredstva koja će se dalje rasporediti akcionim planom.

Posebno je bitno voditi računa o **održivosti strategije**, odnosno kako se strategija sprovodi i da li su je ostale zainteresovane strane prihvatile. U tom smislu, već je načinjen prvi preduslov jer se, pre nego što se započelo sa definisanjem strategije, pristupilo sprovođenju javno-privatnog dijaloga čiji nalazi će biti integrisani u nacrt strategije. Pored toga, javno-privatni dijalog se ne završava samo u ex-ante fazi definisanja strategije, nego je javno-privatni dijalog potrebno kontinuirano sprovoditi kao instrument kontrole primene strategije.

Na kraju, a ništa manje bitno, jeste da se razvije **mehanizam institucionalne podrške** sprovođenja, kontrole i evaluacije sprovođenja industrijske politike. Na nivou institucija, a naročito Ministarstva privrede koje je inače nadležno za industrijsku politiku, treba znatno ojačati ljudske kapacitete kako po broju tako i po kompetentnosti. U tom smislu, preporuka je da se pri Ministarstvu privrede formira poseban Sektor za industrijsku politiku. Jačanje institucionalnih kapaciteta je direktna posledica potrebe da se u narednom periodu sprovodi industrijska politika, ali i da se obavlja proces monitoringa, evaluacije i periodičnog izveštavanja. Institucionalni okvir zadužen za praćenje, kontrolu i evaluaciju sprovođenja industrijske politike može biti različit i pri tome treba uzeti u obzir iskustva drugih zemalja. Ono što je sigurno, jeste da u taj proces treba da bude uključen nevladin sektor, a s obzirom na tematiku industrijske politike, kao logično rešenje se nameće Nacionalni konvent o Evropskoj uniji koji uključuje široku mrežu udruženja, asocijacija privrednika, sindikata, predstavnika nevladinih organizacija, nezavisnih eksperata, predstavnika akademske zajednice i dr. Privredna komora Srbije je svakako viđena kao predstavnik privrede, mada su predstavnici privredne komore članovi NKEU.



Овај пројекат финансира
Европска унија



**#EY
ЗА ТЕБЕ**

Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo su odgovorni Centar za evropske politike - CEP, Nacionalna akademija za lokalni ekonomski razvoj (NALED), i Centar savremene politike (CSP) kroz portal *European Western Balkans* (EWB) i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.

Publikacija je objavljena je u okviru projekta „Pripremi se za učešće“, koji zajednički sprovode CEP, NALED i CSP/EWB.

