

Nikša Nikolić

Izvanredni profesor na Ekonomskom fakultetu Split

Maja Fredotović

Asistent na Ekonomskom fakultetu Split

Mario Pečarić

Asistent na Ekonomskom fakultetu Split

INDUSTRIJSKA POLITIKA I ODRŽIVI RAZVITAK U HRVATSKOJ - ALTERNATIVNI PRISTUP

UDK 338.45(497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 30. rujna/September 1997.

Sažetak

U radu se razmatra problem definiranja strategije i politike industrijskog razvitka u Hrvatskoj, i to u kratkom i dugom roku. Na osnovi analize različitih teorijskih pristupa problemu, kao i postojećeg stanja hrvatske industrije i gospodarstva općenito, autori se zalažu za neutralnu industrijsku politiku s elementima tržišne stimulacije. Nadalje, smatraju da bi takva industrijska politika morala uvažavati i zahtjeve koncepta održivog razvitka kao nove razvojne svijesti. Stoga je posebna pažnja posvećena institucionalnim rješenjima, instrumentima i mjerama industrijske i ekonomske politike usmjerenih promicanju počela održivog razvitka među gospodarskim subjektima u industriji.

Ključne riječi: *Aktivna industrijska politika, neutralna industrijska politika, održivi razvitak.*

1. UVOD

Nova industrijska politika i ekonomika industrije dio su tržišne filozofije razvitka koja pruža nove regulacijske tehnike, tržišne institucije vlasničke oblike u prihvaćanju tehnoloških promjena, a u cilju postizanja diverzificiranije, fleksibilnije i tehnološki moderniziranije industrijske strukture.

Za manje razvijene zemlje, kao i za zemlje u tranziciji, osobito se čini značajnim da industrija omogućava diverzifikaciju strukture gospodarstva kao i njihovu tehnološku modernizaciju s jakim intersektorskim efektima.

Zbog značaja industrije u ubrzavanju ukupnog gospodarskog razvitka zemlje dilema da li, u sadašnjem razvojnom trenutku, razvoj industrije ili usluga i drugih djelatnosti, ne postoji. Međutim, strukturne promjene u industriji nije lako realizirati ima li se u vidu da se industrija u najvećem broju zemalja u tranziciji nalazi u onoj osjetljivoj razvojnoj fazi kada se moraju otklanjati različiti nasljeđeni strukturni i drugi debalansi i istodobno napredovati na području kvalitete, konkurentnosti i efikasnosti industrijske proizvodnje.

Poluga strukturnih promjena industrije Hrvatske mora biti odgovarajuća industrijska politika. Temeljno pitanje koje se pri tom postavlja jest za kakvu se industrijsku politiku treba opredijeliti mala ekonomija u tranzicijskom razdoblju?

Autori su stoga u radu pokušali definirati osnovne odrednice moguće industrijske politike Hrvatske imajući u vidu zahtjeve koncepta održivog razvitka. Prvi dio rada posvećen je teorijskom pristupu i tipovima industrijske politike s ocjenom stanja industrije i industrijske politike Hrvatske. Drugi dio objašnjava koncept održivog razvitka i integralnog pristupa strategiji razvitka, dok treći dio predstavlja sintezu, odnosno naznake alternativne industrijske politike koja uzima u obzir tržišnu orijentaciju industrijske politiku i zahtjeve održivog razvitka.

2. INDUSTRIJSKA POLITIKA - TEORIJSKI OSVRT I ISKUSTVA HRVATSKE

2.1. Teorijski pristupi industrijskoj politici

Rasprava o ulozi i mjerama industrijske politike u povijesti ekonomske misli predstavlja, de facto, vječitu dilemu o značaju i komplementarnosti tržišta i države u gospodarskom životu i, nadasve, rastu i razvitku. U teoriji razvitka obično se ističu i sučeljavaju dva suprotna pristupa, neoliberalizam i strukturalizam.

Prema neoliberalnom konceptu tržište je najbolji arbitar i katalizator efikasnosti alokacije resursa, dok strukturalisti ističu brojne neuspjehe tržišnog mehanizma te inzistiraju na državnoj intervenciji (aktivnoj industrijskoj politici).

Vjerujući da je spiritus movens tržišnog mehanizma profit odnosno kratkoročna maksimalizacija profita, strukturalisti zaključuju da tržište dovodi do suboptimalnog obujma i alokacije investicijskog kapitala. Uz cjenovnu neelastičnost ponude, to rezultira nemogućnošću strukturne realokacije resursa, odnosno tržišnim neuspjesima (market failure)¹.

1 Među najčešće tržišne neuspjehe ubrajaju se (Grossman, 1990.):- eksterni učinci (externalities) - predstavljaju prekomjernu proizvodnju "loših" dobara u odnosu na "dobra" dobra koja se javlja jer proizvođač u prvom slučaju ne

U cilju otklanjanja ovih neuspjeha strukturalisti² predlažu snažnu državnu intervenciju odnosno industrijsku politiku koja izabire strateške industrijske grane kao razvojne poluge, planira njihov razvitak i u njih usmjerava sve vidove resursa (kapital, radna snaga, tehnologija itd.). Ekonomska povijest bilježi čitav niz ovakvih "pomaka" resursa, bilo iz jedne gospodarske djelatnosti u drugu (npr. iz poljoprivrede u industriju, te u uvezno substitutivne grane), između pojedinih grana unutar djelatnosti (teška i laka industrija) ili pak u zemljopisnom smislu iz jednog područja u drugo ili iz sela u grad itd.

S druge strane, povijest bilježi i čitav niz propalih odnosno neispunjenih planova na svim meridijanima i paralelama, u različitim trenucima vremena. Razloge neuspjeha državne intervencije u gospodarstvu neoliberalni teoretičari nalaze u činjenici da država, planirajući i usmjeravajući gospodarski razvitak, iskrivljuje cijene na domaćem tržištu u odnosu na njihovu razinu na svjetskom tržištu. Tako država u nastojanju ubrzanja ekonomskog rasta de facto pridonosi smanjenju prinosa od investicija, smanjenju štednji te, konačno, i usporavanju ekonomskog rasta zemlje. Ovaj se, naizgled, paradoks objašnjava mnogobrojnim državnim neuspjesima (state failure)³

plaća punu cijenu štete proizvodnje (npr. štete po okoliš i zdravlje ljudi), a u drugom slučaju ne može postići punu cijenu za proizvedeno dobro (npr. istraživanje i razvoj);- ekonomija obujma (economics of scale) - posljedica je zakonitosti opadanja prosječnog troška proizvodnje s povećanjem obujma proizvodnje. Ona, pak, potiče povezivanje kapitala odnosno stvaranje velikih poduzeća i monopola što, u krajnjem slučaju, sprječava tržišnu utakmicu;- asimetrične informacije (assymetric information) - podrazumijevaju neujednačenu informiranost gospodarskih subjekata, a što u konačnici sprječava sklapanje poslova odnosno usporava gospodarske aktivnosti (npr. informacije banaka s jedne, te poduzetnika, s druge strane, o kamatnim stopama i sl.)

- 2 Strukturalistički pristup u ekonomici industrije i industrijske politike te njegovo praktično značenje poznato je već prije pedesetak godina na Harvardu ("Harvard School") u radovima Masona i Bainea, i to poznatom "Structure-Conduct Performace"-om. Naime, strukturalna analiza povezuje temeljne tržišne uvjete, tržišnu strukturu i stupanj koncentracije s efikasnošću poslovanja, proizvodnjom i rastom.
- 3 Neoklasični autori (posebice predstavnici neo-austrijske ("Neo-Austrian"), teorije javnog izbora ("PublicChoice Theory") i teorije vlasničkih prava ("Property Rights Theory") itd.) ističu temeljnu tezu o političkim djelatnicima kao promotorima posebnih i privatnih interesa, a ne javnih, što se iskazuje u rentnim dohocima ("Rent Seeking") i pristranošću kod donošenja investicijskih odluka. Osobito zbog kraćeg vremenskog horizonta trajanja političkih mandata u odnosu na trajanje ekonomskih projekata i ekonomskih ciklusa, birokratske odluke su ekonomski suboptimalne. Naime, političari obično teže rješavanju svih ključnih problema tijekom vlastitog političkog mandata, koji je relativno kratak. S druge strane, posljedice

Suvremena teorija državne intervencije predstavlja svojevrsno pomirenje, približavanje ova dva oprečna pristupa. Naime, poučena iskustvima i neuspjesima obaju opisana pristupa, a posebice tehnološkim napretkom koji je doveo do globalizacije gospodarstva, odnosno nastankom i razvojem poslovanja velikih multinacionalnih poduzeća, često jačih od pojedinih nacionalnih gospodarstava, moderna industrijska politika smatra kako se industrijska strategija mora izgraditi i provoditi uz komplementarnost funkcija tržišta i države u razvojnom procesu, odnosno ... na kombinaciji dva pristupa: odozdo-nagore (bottom-up) i odozgo-nadolje (top-down) (Kesner-Škreb, 1996.)

Podrazumijevajući složenu strukturu piramide odlučivanja u gospodarstvu općenito (pojedinci, poduzeća, udruženja i asocijacije, sve razine vlasti i uprave - od lokalne, preko regionalne, do nacionalne, pa i nadnacionalne), prvi pristup zagovara takvu industrijsku politiku koja se formulira sudjelovanjem i interakcijom svih razina te koordinacijom na višim razinama odlučivanja. Dakako, drugi je pristup sasvim suprotan i bazira se na odlučivanju o industrijskoj politici na višim razinama odnosno provedbi odluka na nižim razinama. Suvremeni pristup industrijskoj politici objedinjuje ova dva pristupa, dajući specifičnu ulogu i decentraliziranom tržištu i centraliziranom državnom aparatu. U praksi, to znači da država ne bi trebala imati direktnog utjecaja na tržišna kretanja, već samo ispravljati određene tržišne nedostatke i neuspjehe i to mjerama horizontalne industrijske politike. Dakle, za razliku od klasične državne intervencije ovdje pomoć nije upućena samo ciljanim granama i djelatnostima (bez obzira bili oni potencijalni pobjednici, propulzivne grane, ili gubitnici, grane i djelatnosti na zalazu), već se ravnomjerno distribuira u sve grane i djelatnosti gospodarstva.

odluka i mjera koje se donose (kratkoročna stabilizacijska politika) mogu, u dugom roku, biti i negativne odnosno imati negativne učinke na dugoročnu industrijsku politiku (ako je uopće definirana). Nadalje, državne se odluke donose unutar strogo definiranih procedura državnog hijerarhijskog administrativnog sustava. To znači da je proces donošenja odluka i njihovog koordiniranja dug i relativno spor u donosu na sve veće i sve brže promjene u okruženju (domaće i svjetsko tržište), tj. često su odluke već u trenutku njihova donošenja zastarjele i bespredmetne. Krutost i veličina administrativnog tijela također otežava praćenje i kontrolu izvršenja donesenih odluka. Sam pojam države i vlasti u pravilu je povezan s različitim interesima i interesnim grupama. Takva grupa, usko povezana s nositeljima vlasti, može se "izboriti" za neki svoj cilj (npr. određene povlastice i sl.) koji postaje dijelom industrijske politike i kojeg je poslije teško ili nemoguće eliminirati (capture hypothesis). U ovom je kontekstu u praksi poznat i pojam lobiranja, odnosno napora drugih, nepriviligiranih grupa u ostvarenju svojih interesa, tj. državne zaštite, često dijela rente koja već pripada privilegiranim poduzećima (rent seeking activity).

2.2. Aktivna ili neutralna, tržišno orijentirana industrijska politika?

Radi boljeg razumijevanja gore navedenog razvojnog suodnosa tržište-država u konceptualizaciji konkretne industrijske politike Hrvatske kao male otvorene zemlje u tranziciji, držimo značajnim upozoriti na karakteristike aktivne i neutralne industrijske politike.

Aktivnu industrijsku politiku karakterizira uloga države kao poduzetnika ili dioničara u konkurentnim sektorima, financijska pomoć industriji te sklonost vlade da ciljno intervenira bilo u "rastuće" ili "zalazeće" sektore. Aktivna industrijska politika pretpostavlja postojanje strateških sektora te nudi sklop različitih zaštitnih i fiskalnih mjera. Osim uobičajenih zamjerki koje u državi vide arbitrarnog i volunjarističkog nositelja alokacije kapitala, prigovor koji se često upućuje aktivnoj politici države jest i u tome što se u okružju transsektorskih i transnacionalnih problema može vrlo teško razmišljati u terminima strateških sektora. Naime, tehničko-tehnološki razvitak donosi nove tehnologije koje su sve manje sektorski specifične, a sve više generičke s jakim međusektorskim efektima. Uz to, industrijsko targetiranje traži i veliko znanje i informacije potrebne za njegovu realizaciju što čini ovaj zadatak teško ostvarivim. No, treba istaknuti da male zemlje, posebice one bez razvijenih tržišnih institucija, češće koriste ovu politiku te su i manji međunarodni otpori prilikom njihovog uvođenja.

Neutralna industrijska politika, suprotno aktivnoj, označava politiku bez bilo kakve eksplicitne preferencije bilo kojeg sektora. Osnovna ideja ove politike jest njezina usmjerenost prema organizaciji te marketinškim, tehnološkim i financijskim preduvjetima gospodarenja, a ne bavljenje samo industrijom. U tom smislu država mora subvencionirati sve projekte koji zadovoljavaju minimalne uvjete, a u svezi sa su aktivnostima kao što je obrazovanje, istraživanje i razvoj, difuzna tehnologija i sl. Bitno je pri tom naglasiti da neutralni pristup, premda favorizira ciljnu aktivnost, ne utječe na relativnu profitabilnost pojedinih poduzeća ili slično strukturiranih projekata u različitim sektorima. Samim tim se ovaj pristup ne miješa u tržišne sile već osnažuje prirodnu selekciju projekata i poduzeća. Međutim, u uvjetima male zemlje s nerazvijenim tržištem, neutralnu industrijsku politiku nužno je nadopuniti tržišnom simulacijom i stimulacijom tj. podsticanjem dijelova tržišta razvojem onih tržišnih subjekata koji pružaju infrastrukturne usluge ili pak stimuliraju razvoj tržišta infrastrukturnih usluga (telekomunikacije, transport, financijski sustav i sl.).

Uz tržišnu simulaciju i stimulaciju, industrijska politika bi trebala biti oplemenjena i selektivnim strateškim pristupom. U osnovi ovog pristupa su strateški problemi industrijske i tehnološke politike kao što su infrastruktura, veliki nacionalni projekti i koordinacija u sektorskom investiranju ili dezinvestiranju. Pri tom se poseban naglasak stavlja na stratešku koordinaciju koja predstavlja izuzetno delikatan posao. Stratešku koordinaciju može provoditi država, ali i sama poduzeća, njihova udruženja i banke. U potonjem slučaju govorimo o "društvenoj", a ne više o

"državnoj" intervenciji. Dakako, bitna pretpostavka realizacije ovakvog koncepta je postojanje institucionalnog okvira koordinacije, usaglašavanja i međusobnog informiranja u okružju razvijenog tržišnog mehanizma. Nadalje, takva se industrijska politika mora bazirati na jasno definiranim pravilima igre, jasnim mjerama te njihovom pravilnom provođenju i kontroli kako bi se u gospodarstvu stvorila atmosfera uzajamnog povjerenja i sigurnosti odnosno kako bi se omogućila potpuna suradnja i konsenzus gospodarskih subjekata na svim razinama. Ovakav je tip koordinacije posebno prisutan u visokorazvijenim zemljama.

U kontekstu selektivnog strateškog pristupa bitno je naglasiti da će on biti učinkovit samo tamo gdje vlada čvrsto kontrolira potražnju ugovorima ili vlasništvom. U situaciji dominantnog državnog vlasništva te male domaće potražnje za proizvodima koji dolaze iz javnog sektora, ozbiljno se ograničava politika preferiranja, odnosno selekcije pojedinih sektora čemu doprinosi i ograničena veličina domaćeg tržišta.

Privatizacijom, preko modela pretvorbe, hrvatska je država stvorila mogućnost izravnog interveniranja u industriji budući je postala vlasnik u najvećem broju, uglavnom velikih, poduzeća. Vlada, mirovinski fondovi i banke nemaju nikakvo iskustvo u obnašanju vlasničke funkcije, tako da postoji realna opasnost od njihovog birokratskog, a ne poduzetničkog nastupa, što može izravno ugroziti rezultate eventualne aktivne industrijske politike. Ovome treba dodati činjenicu da je Hrvatska mala otvorena ekonomija i da stoga ima vrlo mali manevarski prostor za bilo kakvu politiku vanjskotrgovinske zaštite ili subvencioniranja strateških sektora. Hrvatska, naime, ne predstavlja takvu okolinu s relativno malim brojem međusobno ovisnih ekonomskih subjekata gdje svaki od njih u ocjeni vlastite akcije uzima u obzir reakciju konkurenata. Hrvatska poduzeća su marginalni izvoznici čija se pozicija često približava poziciji konkurenata na savršenim tržištima (brodogradnja).

Zbog svoje veličine Hrvatska mora biti otvorena ekonomija, te bi prihvaćanje aktivne industrijske politike bilo krajnje nepovoljno. Zato Hrvatska mora svoju industrijsku politiku profilirati kao neutralnu, nadopunjujući je tržišnom simulacijom i stimulacijom. Dapače, imajući u vidu značaj izgradnje tržišta, može se zaključiti da bi naglasak čak trebalo staviti na tržišnu simulaciju i stimulaciju. Selektivno strateški mehanizmi mogli bi se koristiti u krajnjem slučaju, što je i logično s obzirom na lošu postojeću financijsku situaciju koja ovaj pristup, osim u području obrane, čini prilično teško izvodivim.

2.3. Stanje hrvatskog gospodarstva i dosadašnja industrijska politika

Osamostaljivanjem Republike Hrvatske u ukupnom je hrvatskom gospodarstvu započet niz promjena s ciljem definiranja i razvitka sustava tržišnog gospodarenja. Međutim, brzina i efikasnost procesa tranzicije uvelike su ograničeni raznim problemima, od kojih su najznačajniji:

- znatan dio industrijskih (izvori nafte, postrojenja petrokemijske industrije, metalurgije, kemijske, tekstilne i drvene industrije) i gospodarskih kapaciteta općenito je onesposobljen ili uništen tijekom rata;

- jedan od najvažnijih zadataka poratnog razdoblja je povratak iseljenih i prognanih na svoja ognjišta; drugim riječima, oslobođena područja treba obnoviti, izgraditi potrebnu infrastrukturu, definirati razvojne strategije i početi izgradnju novih kapaciteta;

- alokacija resursa po gospodarskim djelatnostima i granama izrazito je nepovoljna i neuspješna, što je posljedica mjera državne intervencije u socijalističkom režimu;

- javlja se nužnost ulaganja velikih financijskih sredstava kao preduvjet i inicijativa novih razvojnih programa i (p)restrukturiranja starih; s obzirom na blokiranja sredstva u neuspješnim programima i nedostatnost domaće štednje, jedini preostali izvori financiranja su međunarodni fondovi i institucije te strana poduzeća;

- da bi strana poduzeća i institucije surađivale, pa i ulagale kapital u hrvatsko gospodarstvo, potrebno je uskladiti svu zakonsku regulativu s propisima i uzancama ovih zemalja; potrebno je, nadalje, u hrvatskom gospodarstvu stvoriti uvjete poslovanja slične onima u tim zemljama;

- nakon provedene prve faze privatizacije, još je uvijek velik dio poduzeća (i to uglavnom dijelova bivših "divova", sada potpuno tržišno neaktivnih) u vlasništvu državnih i paradržavnih institucija;

- izgubljeno je tržište bivše Jugoslavije, izrazito značajno za gospodarstvo Hrvatske u predratnom razdoblju, kao i tržište bivšeg SEV-a; s druge strane, jako je teško ući na tržišta razvijenih zapadnih zemalja glede potrebne razine kvalitete i konkurentnosti proizvoda, itd.

Industrija je imala vodeću ulogu u hrvatskom gospodarstvu u predratnom razdoblju što je bio rezultat izrazito aktivne državne intervencije u politici investiranja i razvitka. Iako je zbog ratnih razaranja industrijska proizvodnja značajno pala (oko 40%) u razdoblju od 1990. do 1992. godine, ipak je još 1992. godine industrija bila najveći sektor gospodarstva i sudjelovala s 44.5% u bruto društvenom proizvodu Hrvatske te s 35% u ukupnoj zaposlenosti, dok se oko 36.5% svih investicija u Hrvatskoj ostvarivalo upravo u industriji. Značajno je uočiti da je pad industrijske proizvodnje u istom razdoblju popraćen padom ukupnog društvenog proizvoda (oko 30%), što upućuju na zaključak o iznimno jakoj vezi industrijskog sektora i ukupnog gospodarstva Hrvatske. Ohrabruje, međutim, činjenica da su i industrijska proizvodnja, a i ukupni društveni proizvod, nakon stagnacije 1993.-1995. godine, pokazali prve znake "preporoda" u 1995. godini (porast DBP-a od 1.7%, odnosno industrije i rudarstva od 0.3%). Štoviše, tijekom prvih deset mjeseci 1996. godine industrijska je proizvodnja rasla po godišnjoj stopi od 3.3%.

Kretanje industrijske proizvodnje po strukturi proizvoda i osnovnim granama u razdoblju od 1993.-IX/96. godine prikazano je u tablici 1.

Tablica 1.

Industrijska proizvodnja po strukturi proizvoda i osnovnim granama
(1990 = 100)

	1993.	1994.	1995.	I-IX 1996.
Industrija ukupno	57.5	55.9	56.0	56.8
Kapitalna dobra	44.9	38.5	40.1	43.7
Poluproizvodi	59.3	58.9	58.9	60.0
Proizvodi široke potrošnje	61.0	60.6	60.0	58.9
Proizvodnja električne energije	107.9	99.7	104.5	124.5
Industrija nafte i plina	86.0	78.3	82.7	73.3
Prerada nafte	65.0	64.9	82.5	75.3
Metaloprerađivačka industrija	46.1	42.0	40.6	41.9
Strojarstvo	27.1	22.2	25.4	24.8
Brodgradevna industrija	46.6	38.1	38.4	55.0

Izvor: Državni zavod za statistiku.

Ipak, unatoč povećanju industrijske proizvodnje, nužno je istaknuti i određene negativne i razvojno usporavajuće odlike trenutnog stanja hrvatske industrije. To su prije svega izvozno nedovoljno sposobna struktura, kašnjenje u razvoju i primjeni novih tehnologija, nedostatna modernizacija "klasičnih" industrija, te spor razvoj inženjeringa i usluga. Ako se tome dodaju i drugi čimbenici kao npr. opadajuća efikasnost, visoka uvozna ovisnost s niskom i siromašnom izvoznom ponudom, kao i visok stupanj zaduženosti s niskom akumulativnom i reproduktivnom sposobnosti hrvatskog gospodarstva u cjelini, onda je prilično jasno da hrvatska industrija nije sposobna aktivno sudjelovati u procesima tehničko-tehnoloških i drugih inovacija. Situacija je tim kritičnija ima li se u vidu da se struktura i kvaliteta ponude ne može mijenjati dovoljno brzo sama po sebi u uvjetima neizgrađenog tržišta i relativno malih poduzetničkih kapaciteta. Tu se ponovno javlja i problem konkurentnosti odnosno izlaska na svjetsko tržište, posebno vezano za nove industrijske politike formulirane od strane visoko razvijenih zemalja i integracija (npr. industrijska politika SAD, tehnološka politika EU, industrijske politike azijskih zemalja i sl.).

Razvojna, investicijska i industrijska politika Hrvatske do danas su nedovoljno jasno definirane, nekoordinirane i stoga predstavljaju gotovo prepreku, a svakako ne akcelerator strukturnih promjena, gospodarskog rasta i ukupnog razvitka. Većina instrumenata bila je i ostala usmjerena na velika poduzeća u smislu olakšavanja njihovog trenutnog položaja uz naglašeno socijalne elemente, dok je zanemarivo mali broj instrumenata usmjeren na rast i regeneriranje proizvodnje kao sektora. Gro instrumenata industrijske politike nalazi se u domeni monetarno-kreditne (selektivni krediti iz primarne emisije odobravani po iznimno niskim, realno negativnim

kamatama), a ne fiskalne politike (subvencioniranje, poreske olakšice i oslobađanja relativno su malog opsega). Radi se, dakle, o implicitnoj industrijskoj politici. Nasuprot tome, razvijena industrija zahtijeva eksplicitnu industrijsku politiku s naglašenom ulogom fiskalne, odnosno proračunske politike. U tom se smislu povećanje udjela za sufinanciranje restrukturiranja industrije u proračunu pojavljuje kao nužnost koja istodobno predstavlja i uvođenje razvojne funkcije u proračun. Do sada je ovaj dio bio relativno mali i namijenjen poljodjelstvu (za razliku od npr. Slovenije gdje udio u proračunu za sufinanciranje restrukturiranja industrije ima trend povećanja ka 2% DP). Ilustracije radi, podsjetimo da je u planu proračuna za 1995. godinu bilo predviđeno apsolutno smanjenje iznosa tekućih transfera i potpora za Ministarstvo gospodarstva te za Državno ravnateljstvo za robne rezerve. Smanjena su čak i sredstva za subvencije, novčane poticaje i naknade u poljoprivredi, dok su subvencije, transferi i potpore Ministarstva pomorstva, prometa i veza povećani. Veliki dio ovih sredstava odlazio je na adresu Hrvatskih željeznica te linijskih brodara (uglavnom riječke "Jadrolinije"). Nakon 1995. godine, tj. donošenja Zakona o sanaciji određenih poduzeća, a prema kriterijima iz Programa financijskog restrukturiranja Ministarstva gospodarstva Republike Hrvatske, država se intervencijama iz državnog proračuna uključuje u sanaciju određenih poduzeća -dužnika, odnosno proces restrukturiranja gospodarstva. Kriteriji uglavnom preferiraju poduzeća kojih je većinski vlasnik država i paradržavne institucije, poduzeća koja imaju strateško značenje za obranu zemlje, poduzeća koja u većoj mjeri koriste domaće proizvode, te ona koja izvoze proizvode višeg stupnja obrade, koja su tehnološki sposobna za uspješno poslovanje ili su temelj gospodarskih aktivnosti regije. Tako je sastavljen popis od oko 40 poduzeća na čelu s 9 najvećih dužnika (ukupno zaduženje od oko 1.2 milijarde dolara te 27,000 zaposlenih): Zeljezara-Sisak, TLM-Šibenik, Dalmacija-Dugi Rat, te brodogradilišta 3. maj-Rijeka, Uljanik-Pula, Trogir-Trogir, Kraljevica-Kraljevica, Brodosplit-Split (Kesner-Škreb, 1996.). Proces financijskog restrukturiranja i sanacije ovih poduzeća znatno je otežan problemom vlasničko-dužničkih odnosa između poduzeća dužnika i poslovnih banaka. Ipak, tijekom 1996. te prvih nekoliko mjeseci 1997. godine dio problema riješen je otpisom potraživanja, pretvaranja u kapital, prodajom imovine, pretvaranjem kratkoročnih u dugoročne obveze, otpisom kamata i sl. Tako je, konačno, definirana i vlasnička struktura u nekim od ovih poduzeća. Međutim, to još uvijek, u većini slučajeva, nije riješilo problem financiranja poslovanja odnosno izvora neophodno potrebnog obrtnog i investicijskog kapitala.

Nužno je, dakle, postaviti novu razvojnu strategiju i politiku industrijskog sektora. S druge strane, hrvatska će država, kao dio europskog kontinenta, svakako morati uvažavati norme i principe održivog razvitka kao osnovne razvojne filozofije. Oni će se bez sumnje odraziti na sve aspekte i domene razvitka u našoj zemlji. S obzirom na izuzetan značaj industrije i industrijske proizvodnje u gospodarskoj strukturi Hrvatske ne samo u prošlom, već i u budućem razdoblju, autori smatraju važnim istaknuti neke elemente i zahtjeve koje ovaj razvojni koncept nameće u definiranju

strategije i politike industrijskog razvitka. Neosporno je, naime, da će se utjecaj nove razvojne svijesti ogledati u svim domenama industrijske politike, počevši od identificiranja optimalne proizvodne i gospodarske strukture s obzirom na kapacitete prirodnih resursa i okoliša općenito, preko definiranja i uvođenja određenih instrumenata i mjera fiskalne politike u svezi rada i rezultata poslovanja industrijskih poduzeća te njihove poslovne (pre)orijentacije do horizontalnih mjera usmjerenih na ustanovljavanje i razvitak institucionalnog okvira za promicanje principa održivog razvitka među gospodarskim subjektima u industriji. Stoga se u nastavku rada iznose osnovna počela održivog razvitka te integralnog pristupa strategiji razvitka, dakle počela na kojima bi se trebala zasnivati strategija i politika industrijskog razvitka u Hrvatskoj.

3. KONCEPT ODRŽIVOG RAZVITKA I HRVATSKA

3.1. Održivi razvitak i integralni pristup strategiji razvitka

Koncept održivog razvitka razvio se iz sumnje u neograničenost ekonomskog rasta, posebno iz saznanja da okoliš i kao resurs i kao apsorber otpadnih tvari ima ograničen kapacitet.

Dok su rasprave o ekonomskom rastu u tom kontekstu 70-tih godina bile prilično pesimističke jer su postavljale izbor između ekonomskog rasta ili kvalitete okoliša i življenja, dotle se početkom 80-tih godina naglasak stavlja na iznalaženje mogućnosti sukladnosti ekonomskog rasta i okoliša. Nadalje, termin "ekonomski rast" zamijenjen je terminom "ekonomski razvitak" koji podrazumijeva određeni skup ciljeva društva, ne samo i ne nužno porast dohotka društva, već prvenstveno poboljšanje kakvoće življenja. Koncept održivog razvoja, potvrđen na Konferenciji Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju održanoj u Rio de Janeiru 1992. godine, počiva na svijesti o budućim potrebama te brizi za okoliš i pravičnosti. Svijest o budućim potrebama znači da je potrebno voditi računa o dugoročnim posljedicama današnjih ljudskih aktivnosti; briga za okoliš znači da treba uzeti u obzir okolišne vrijednosti jer je očuvanje i unapređenje okoliša jedan od najistaknutijih razvojnih ciljeva (kakvoća života). Pravičnost se odnosi na zadovoljvanje potreba svih društvenih slojeva danas (unutargeneracijska pravičnost) i osiguranje pravičnog pristupa resursima za buduće naraštaje (međugeneracijska pravičnost).

Ovdje navodimo samo neka počela održivog razvitka, usvojena u Riju, a koja su od presudne važnosti za raspravu o industrijskoj politici:

- Države imaju suvereno pravo iskorištavanja vlastitih prirodnih izvora ukoliko ne izazivaju štete u okolišu izvan svojih granica;
- Države će primjenjivati preventivni pristup zaštiti okoliša;
- Zaštita okoliša mora postati sastavnim dijelom razvojnog procesa te se ne može razmatrati odvojeno od njega;

- Pitanja zaštite okoliša najbolje se rješavaju uz sudjelovanje svih građana uz osiguravanje širokog pristupa informacijama o okolišu;

- Države će donijeti djelotvorne zakone o zaštiti okoliša i razviti sustav odgovornosti prema žrtvama zagađenja i drugih oštećenja okoliša. Također će, u okvirima svoje nadležnosti, procjenjivati moguće nepovoljne utjecaje predloženih djelatnosti na okoliš;

- Zagađivač bi, načelno, trebao snositi troškove zagađenja (Program za promjenu, 1994).

Ostvarenje koncepta održivog razvitka pretpostavlja, dakle, takav socio-ekonomski sustav kako na nacionalnoj tako i na međunarodnoj razini, koji će omogućiti ostvarenje ciljeva ovakvog koncepta razvitka, kao i opću suglasnost o osnovnim početlima definicije. Drugim riječima, za ostvarenje koncepta održivog razvitka potrebno je:

- politički sustav koji osigurava djelotvornu participaciju građana u odlučivanju;

- ekonomski sustav koji može stvarati viškove i tehničko znanje na samooslanjajućoj i održivoj osnovi;

- društveni sustav koji osigurava rješenja za napetosti koje se mogu javiti iz disharmoničnog razvitka;

- proizvodni sustav koji poštuje obvezu očuvanja ekološke osnove za razvitak;

- tehnološki sustav koji može neprekidno tražiti nova rješenja;

- međunarodni sustav koji stimulira održive uzorke trgovine i financija;

- administrativni sustav koji je fleksibilan i ima kapacitet samokorekcije (WCED, 1991).

Konferencija u Riju pozvala je vlade na usvajanje nacionalnih strategija održivog razvitka uz široko sudjelovanje cjelokupne javnosti. Odgovornost za provođenje potrebnih promjena također najvećim dijelom leži na državnim vladama, ali se ističe potreba široke suradnje s međunarodnim organizacijama, poslovnim svijetom, regionalnim, državnim, županijskim i lokalnim vladama, kao i nevladinim organizacijama i udruženjima građana.

Ukratko, održivi razvitak nova je filozofija razvitka koja uvažava nacionalne interese, ali i respektira globalni razvitak i njegove probleme, prijete i prepreke, te koja ih rješava međunarodnom suradnjom i odgovornošću zasnovanim na novoj globalnoj etici.

U ostvarivanju koncepta održivog razvitka ključnu ulogu ima integralni pristup razvitku, odnosno proces integralnog upravljanja s posebnim naglaskom na održivo upravljanje prirodnim resursima. To je proces koji se sastoji od zajedničkih pravila o ponašanju prema okolišu s ciljem osiguranja sredstava za učinkovito postizanje ravnoteže između društvenog i ekonomskog razvitka te zaštite i racionalnog korištenja nacionalnih resursa.

Pri tome su neka od osnovnih pitanja vezana za održivo upravljanje resursima sljedeća:

- koja je to kritična masa prirodnih resursa koja može dati željene razvojne rezultate;
- koja je kritična razina kakvoće prirodnih resursa uskladiva s kritičnom masom resursa koja daje željene rezultate;
- koje vrste i ekosustave u cjelini treba očuvati, i do koje razine, da bi se mogli ostvariti željeni rezultati;
- koji čimbenici su potrebni i na kojoj razini da bi se održala željena kakvoća života na nacionalnim i širim prostorima?

Upravljanje resursima može se stoga definirati kao svjestan proces donošenja odluka, čime se prirodni i kulturni resursi raspoređuju kroz vrijeme i prostor kako bi se optimiziralo postizanje ciljeva koje je utvrdila neka zajednica u okvirima svoje tehnologije, političkih i društvenih institucija, i pravnog i administrativnog uređenja (UNEP, 1995.).

Nadalje, upravljanje resursima odvija se u sklopu upravljanja specifičnim, prirodno definiranim područjima ili zonama unutar nacionalnog teritorija (ili čak u sklopu međunarodnih regionalnih projekata razvitka, npr. Alpe-Jadran, sliv Dunava, Mediteranski bazen itd.). Ono se zasniva na zahtjevu da ni jedna interesna grupa ne može polagati ekskluzivno pravo na korištenje prirodnih resursa odnosno na potrebi objedinjavanja sektorskih rješenja i stvaranja jedinstvenog okvira za upravljanje kako pojedinim područjima, tako i cjelokupnim nacionalnim teritorijem. Ono što treba stvoriti su takovi mehanizmi unutar gospodarstvenih i društvenih sustava koji će omogućiti ugradnju troškova zaštite okoliša u ekonomske procjene, a ne njihovo prebacivanje na druga područja ili na buduće naraštaje. Integralni pristup mora pomiriti konfliktne zahtjeve društva za proizvodima i uslugama te predvidjeti sadašnje i buduće kratkoročne, srednjoročne i dugoročne interese. On također mora ostaviti otvorene opcije za buduće korištenje prirodnih resursa i biti u stanju ukloniti nesigurnost. Stoga je integralni pristup upravljanju prirodnim resursima i razvojnoj strategiji općenito mnogo složeniji od sektorskog pristupa planiranja. Štoviše, kako prirodne resurse istodobno koriste razni ekonomski i društveni subjekti, integralno je upravljanje moguće ostvariti jedino ako se svi oblici korištenja, svi korisnici i odnosi među njima sagledaju u potpunosti. Integralno je upravljanje, dakle, šire od statističkog prostornog planiranja i zahtijeva višedisciplinarni pristup upravljanju dinamičkim procesima u određenom području.

Sustav i proces integralnog upravljanja prirodno definiranim područjima je, osim toga, participacijski proces koji uključuje strateško planiranje koje vodi računa o vrijednostima, tradiciji, potrebama i prioritetima prilikom određivanja prioriteta i razvojnih ciljeva kako pojedinih područja, tako i nacionalnog teritorija u cjelini.

Ovakav pristup definiranju razvojne strategije odnosno gospodarenju prirodnim resursima i nacionalnim teritorijem u cjelini zahtijeva i određene institucijske, zakonske i financijske okvire.

Što se tiče institucionalne podloge, ona prvenstveno mora omogućiti visok stupanj vodoravne integracije među sektorskim institucijama u fazi planiranja te visok stupanj vertikalne integracije u fazi provedbe. Institucionalne strukture sastoje se od vladinih i lokalnih vlasti, a podrazumijevaju sudjelovanje i privatnog i javnog sektora. One mogu imati tri uloge: izvršnu (donošenje odluka), pravnu (donošenje propisa, standarda, procedura i za arbitražu) te tržišnu ulogu (dodjela sredstava, davanje poticaja ili subvencija). Institucionalni se okvir definira na tri razine: nacionalnoj (državna agencija ili sl. za upravljanje prirodnim resursima i usklađivanje razvoja pojedinih područja), regionalnoj (konzistentnost i usklađenost aktivnosti koje poduzima lokalna razina u okvirima vladinih smjernica) te lokalnoj razini (operativno planiranje i izvršna uloga).

Zakonski se okvir također definira na više razina i u više "smjerova". Naime, osnovni zakon, Zakon o zaštiti okoliša, mora se uskladiti s raznim drugim zakonima, kako "sektorskog" tipa (npr. zakon o brodarstvu, transportu, zaštiti, zakoni vezani za rad industrijskih postrojenja, turizam itd.), tako i "lokalnog" tipa (npr. zakoni o raznim zaštićenim područjima, nacionalnim parkovima, obalnim područjima, riječnim slivovima, jezerskim oblastima; vlasničkim pravima, korištenju javnih područja itd.). U sferi industrijskih djelatnosti, zakonski se propisi i instrumenti koriste se upravo u onim slučajevima kada je potrebno spriječiti ili ukloniti nedostatke tržišnog mehanizma, posebno glede posljedica pojedinih aktivnosti na okoliš i prirodne resurse. Oni obuhvaćaju propise koji se odnose na okoliš i korištenje prirodnih resursa, prostorno planiranje, građevinske propise i smjernice, propise vezane za pojedine industrijske grane, prijevoz, dozvole za pojedine aktivnosti i sl. Propisi nude niz instrumenata provedbe koji se primjenjuju vodeći računa o dvama uvjetima. Prvo, mora ih se koristiti na financijski najracionalniji i za okoliš najpovoljniji način. Drugo, mora postojati i funkcionirati mehanizam prisile i kontrole. Zakonski instrumenti postavljaju, dakle, jasna pravila igre svim zainteresiranim subjektima.

Sustav integralnog planiranja i upravljanja određenim područjima u principu je organiziran s obzirom na tri osnovna smjera djelovanja, i to: upravna struktura, planiranje. Zakonski instrumenti koriste se upravo u onim slučajevima kada je potrebno spriječiti ili ukloniti nedostatke tržišnog mehanizma, posebno glede posljedica pojedinih aktivnosti na okoliš i prirodne resurse. Oni obuhvaćaju propise koji se odnose na okoliš i korištenje prirodnih resursa, prostorno planiranje, građevinske propise i smjernice, propise vezane za pojedine industrijske grane, prijevoz, dozvole za pojedine aktivnosti i sl. Propisi nude niz instrumenata provedbe koji se primjenjuju vodeći računa o dvama uvjetima. Prvo, mora ih se koristiti na financijski najracionalniji i za okoliš najpovoljniji način. Drugo, mora postojati i funkcionirati mehanizam prisile i kontrole. Zakonski instrumenti postavljaju, dakle, jasna pravila igre svim zainteresiranim subjektima.

Sustav integralnog planiranja i upravljanja određenim područjima u osnovi je organiziran s obzirom na njegova tri smjera djelovanja, i to: upravna struktura, planiranje, informacijski sustav i mehanizmi revizije

projekta; infrastruktura i kontrola zagađenja, te mjere zaštite i unapređenja okoliša. Stoga su, u financijskom okviru, predviđeni i različiti izvori sredstava potrebnih za financiranje ovih aktivnosti. Tako se prva vrsta troška financira iz proračuna različitih razina upravljanja; sredstva za drugu skupinu prikupljaju se od korisnika i nositelja zagađenja, dok se sredstva za zaštitu pribavljaju iz donacija i sredstava poslovanja nacionalnih parkova, zaštićenih područja i sl. (UNEP, 1995.). U tom su smislu definirane i osnovne grupe ekonomskih instrumenata u upravljanju okolišem, a koje se posebno odnose na industrijsku politiku (OECD, 1991.):

- pristojbe
- subvencije
- polozi
- stvaranje tržišta
- financijske poticajne mjere.

Danas se u Europi i svijetu primjenjuju razne pristojbe koje imaju različite učinke: poticajne (smanjenje zagađenja), povećanje prihoda, korištenje resursa i redistributivni učinci. U ovu grupu spadaju pristojbe na zagađenje (zasnivaju se na količini i/ili kakvoći ispuštenih zagađivača), pristojbe koje plaćaju korisnici (npr. naplata troškova komunalnih usluga, trošak vode za navodnjavanje i sl.), pristojbe koje plaćaju zagađivači (određuju se na temelju količine ispusta i na razini zagađenja), pristojbe koje plaćaju korisnici za upravljanje resursima (odnose se na širok spektar usluga i resursa, od prirodnih do infrastrukturnih), nameti na proizvode (koji zagađuju u fazi proizvodnje ili upotrebe, a dodaju se na cijenu proizvoda), administrativne pristojbe (razni oblici naknada za vladine službe, npr. za registraciju proizvoda i sl.) te diferencijacije poreza.

Subvencije su obično povezane s mjerama kontrole zagađenja i praćenja njihovih učinaka, a u načelu poštuju princip "zagađivač plaća". Cilj im je olakšati zagađivačima troškove kontrole zagađenja. Tu se ubrajaju bespovratna sredstva (izravan financijski transfer vladinih fondova zagađivačima ili vlastita sredstva zagađivača), povoljni krediti, porezne olakšice (na troškove kontrole zagađenja) i smanjenje pristojbi na javne usluge i cijene koštanja prirodnih resursa.

Polozi se primjenjuju na proizvode koji su potencijalni zagađivači, na osnovu vladinih propisa, a ovim sredstvima obično upravljaju privatna poduzeća.

Stvaranje tržišta podrazumijeva stvaranje umjetnih tržišta od strane vlade a u cilju pomaganja kontrole zagađivanja. Ovdje se koristi trgovina pravima na zagađivanje (zagađivač može prodati svoje "pravo" ako zagađuje manje od dopuštenog, odnosno kupiti "pravo" da zagađuje više od dopuštenog; ova mjera potiče razvoj održivih tehnologija), tržišna intervencija (obično kod tržišta otpadaka) i osiguranje (pravna odgovornost zagađivača i pokrivanje troškova čišćenja).

Novčane poticajne mjere vezane su za nepoštivanje zakonskih instrumenata. One obuhvaćaju kazne za nepridržavanje propisa i obveznice

koje kupuju potencijani zagađivači u očekivanju zadovoljenja propisa (ako su zadovoljeni propisi, uplaćeni iznos se vraća).

Ukratko, održivi se razvitak nameće kao nov način života, sa sasvim novom etikom i mjerilima svijeta, kakvoće življenja i vizija budućnosti. Nova razvojna filozofija globalnog je karaktera, a realizira se prvenstveno u sklopu razvojnih strategija pojedinih država. Jedan od najefikasnijih modaliteta njene provedbe jest primjena integralnog pristupa razvitku koji u najvećoj mjeri, u sklopu sustava integralnog upravljanja pojedinim prirodnim područjima, usklađuje zahtjeve ekonomskog i društvenog razvitka s jedne, te kapacitete i kakvoću prirodnih resursa s druge strane.

3.2. Zaštita okoliša i održivi razvitak u Hrvatskoj

U Hrvatskoj se do sada nije, na žalost, poklanjalo dovoljno pažnje zaštiti okoliša. Poslijeratni (1945.-1990.) planovi razvitka bazirali su se na konceptu intenzivne industrijalizacije kao osnove ekonomskog rasta i sveukupnog razvitka, ne vodeći računa o kapacitetima i strukturi prirodnih resursa niti o specifičnostima i komparativnim prednostima pojedinih dijelova nacionalnog teritorija. Kapitalne investicije, vođene sektorskom logikom i "prostornom razvojnom uranilovkom" rezultirale su, uglavnom, masovnim zagađivačima, "ekološkim crnim rupama" i, često, ekonomskom neefikasnošću. Tek se 70-tih godina počela ozbiljnije ispoljavati svijest o potrebi preispitivanja takve industrijske "strategije" te se definiraju određeni projekti i istraživanja u domeni zaštite i unapređenja okoliša (npr. projekti o zaštiti Jadrana i sl.). Ipak, koncept zaštite okoliša, iako donekle legaliziran u zakonskom okviru, nije nikada saživio u praksi, tako da je degradacija okoliša i prirodnih resursa nastavljena.

Domovinski rat (1991.-1995.), s razaranjem industrijskih kapaciteta i radikalnim smanjenjem turističke djelatnosti, značio je mali predah u intenzivnom korištenju prirodnih resursa, pa je to ponegdje rezultirao čak i njihovom relativno malom "obnovom".

Zaštita okoliša u Republici Hrvatskoj je danas, na žalost, još uvijek tek u začetku. Naime, od prethodno naznačenog institucionalnog, zakonskog i financijskog okvira, neophodnog za učinkovitu politiku zaštite okoliša i integralnog upravljanja resursima, prisutni su tek poneki elementi.

Što se tiče institucionalne podloge, ona je jasno definirana na nacionalnoj razini u vidu Državne uprave za zaštitu okoliša, dok se na županijskoj i lokalnoj razini javljaju kompetetni resorski uredi i sl. Zakon predviđa i organizaciju nacionalne mreže za zaštitu okoliša, monitoring i kontrolu zagađenja, informacijskog sustava, obrazovne programe iz oblasti ekologije, projekte zaštite i unapređenja okoliša, mrežu institucija prostornog planiranja kao i razne oblike međunarodne suradnje i pomoći. Međutim, ne može se reći da su integracija, kordinacija pa čak ni neometan protok informacija uspostavljeni u upravljačkoj praksi.

Nadalje, zakonski je okvir također definiran u općim crtama, i to uglavnom na nacionalnoj razini ("Zakon o zaštiti okoliša"). Zakonom je uvedeno oko 400 uredbi vezanih za norme, "dozvole" rada zagađivača, kontrolne mehanizme i sankcije. Ipak, neke su od tih odredbi već zastarjele i ne prate suvremene svjetske standarde. Usklađivanje sa "sektorskim" i "lokalnim" zakonima odnosi se uglavnom na zaštitu osnovnih resursa (vode, šume) i sektorske zakone glede aktivnosti zaštite okoliša (u prometu, energetici, šumarstvu, poljoprivredi i ribarstvu), ali je i ono tek započeto i to uglavnom samo na razini države.

Financijski je okvir definiran uglavnom kroz razne poreze i olakšice. Porezi se odnose na zagađivače dok su porezne i carinske olakšice namijenjene onima koji koriste ekološki čiste tehnologije, alternativne izvore energije ili pak smanjuju zagađenje u procesu proizvodnje. Zakon predviđa i novčane i ostale kazne za one koji ne poštuju ove odredbe.

Važno je istaknuti da Zakon također omogućava donošenje svih potrebnih normi i standarda, kao i osnivanje posebnih institucija i određivanje dodatnih financijskih i drugih instrumenata na županijskoj i lokalnoj razini upravljanja ovisno o konkretnoj situaciji i potrebama.

Nadalje, postoje mnogobrojni "pojedinačni" naponi u smislu zaštite i očuvanja okoliša i prirodnih resursa, kao na primjer zatvaranje koksare Bakar, pojava nevladinih globalnih i lokalnih organizacije koje potiču održivi razvitak, ekološki projekti zaštite jadranskih otoka i pojedinih područja na jadranskoj obali, projekti zaštite i unapređenja nacionalnih parkova Gorskog kotara, projekti sustava gospodarenja otpadom u Istri, Kvarneru i Dalmaciji, inicijativa za uvođenje ekoloških standarda u proizvodnji, ekološko obrazovanje u školama, osnivanje Hrvatskog poslovnog odbora za održivi razvoj, i sl. Osim toga, ne zaboravimo da je Hrvatska supotpisnica Agende 21, Konvencije o suradnji i prihvaćanju održive uporabe rijeke Dunav itd.

Potrebno je, dakle, sve ove napore i inicijative povezati, dati im punu podršku, te profilirati kroz razvojnu strategiju baziranu na konceptu održivog razvitka, a podržanu od strane prvenstveno vlade i vladinih organizacija, stručnih timova i zakonske regulative.

4. ALTERNATIVNA INDUSTRIJSKA POLITIKA NA PRINCIPIMA ODRŽIVOG RAZVITKA U HRVATSKOJ

Stanje hrvatske industrije je, kako zbog loše strukture i nedovoljne konkurentnosti domaćih proizvoda na svjetskom tržištu, tako zbog ratnih direktnih i indirektnih šteta, izuzetno teško. Stoga su i ciljevi industrijske strategije razvitka dvojaki, diferencirani u vremenu, a ipak komplementarni. Naime, "kratkoročni" ili ciljevi prve faze strategije razvitka vezani su za obnovu proizvodnje glede ratnih strukturnih problema, kao i za supstituciju bivših istočnoeuropskih i tržišta bivše Jugoslavije. Druga je razvojna faza obilježena otvaranjem i integracijom u svjetsko tržište roba, kapitala, novca

i usluga. Ta faza pretpostavlja, dakle, potpunu definiranost i razvijenost ukupnog institucionalnog okvira, od zakonskog sustava do svih elemenata gospodarske i razvojne politike. Lako je stoga uočiti da se temelj gospodarskog i svekolikog razvitka Hrvatske polaže upravo u prvoj fazi razvojnog puta.

U ovoj fazi treba, dakle, osmisliti dugoročnu ukupnu razvojnu strategiju Hrvatske, baziranu na njenim komplementarnim prednostima i razvojnim kapacitetima (njihovoj strukturi, veličini i kvaliteti), kao i na mogućim putevima uklapanja u globalne tokove roba, usluga, novca, kapitala, radne snage i informacija.

Što se tiče industrije i industrijske proizvodnje, odnosno izbora tipa industrijske politike, neosporno je da je, u prvoj fazi, potreban određeni stupanj državne intervencije, i to iz nekoliko razloga.

Prije svega, država je onaj agens koji mora definirati industrijsku strategiju i to u smislu specijalizacije proizvodnje i diverzifikacije velikoserijske i masovne proizvodnje s naglaskom na manje tipizirane i proizvode koji su funkcionalno različiti i visoko kvalitetni. Pri tome je izuzetno važno naglasiti da se težište strukturnih promjena mora pomaknuti s klasičnih komparativnih prednosti na nove vidove selektivnosti u smislu globalnih trendova generičkih tehnologija. Nadalje, potpora propulzivnim industrijskim granama ne smije prerasti u domenu klasične industrijske politike sa svim greškama dugoročnog subvencioniranja, iskrivljavanja cijena i sl. Ona mora biti strogo ciljana i nadasve privremena. Drugim riječima, ovaj oblik državne intervencije vremenom, tj. izgradnjom konkurentne privredne strukture gubi na intezitetu.

S druge strane, državna intervencija u smislu industrijske razvojne politike mora biti prisutna od samog početka u horizontalnim mjerama potpore ključnim sektorima. Te bi se mjere uglavnom odnosile na:

- državne investicije u infrastrukturu, posebice u transport i komunikacije;
- investiranje u radnu snagu (permanentno obrazovanje i prekvalifikaciju radnika, posebno u industrijama "na zalazu" i nezaposlenih kadrova) u cilju rješavanja problema kako nezaposlenosti tako i prilagodbe na strukturne promjene i nove tehnologije;
- investiranje u istraživanje i razvoj, te jačanje znanstvene i stručne podloge i međunarodne suradnje i razmjene;
- privatizaciju i prestrukturiranje preostalih javnih poduzeća;
- rješavanje problema industrija-gubitaša i industrija "na zalazu";
- poticaj razvoja tržišta (politika razvoja malih i srednjih poduzeća i antimonopolska politika);
- poticanje malog i srednjeg poduzetništva (povoljnom monetranom, kreditnom i fiskalnom politikom, kao i vanjskotrgovinskim i ostalim mjerama);

- stvaranje mreža institucija i agencija za pomoć malim i srednjim poduzećima (pomoć u kapitalu, informacijama, obrazovanju i sl.), itd.

Dizajniranje dugoročne industrijske politike svakako mora poštivati i principe održivog razvitka, već ugrađene u opću razvojnu strategiju zemlje. U stvari, metodologija definiranja gospodarske razvojne strategije općenito, te strategije razvoja industrije i industrijske politike kontinuirani su i međusodno uvjetovani procesi, oba zasnovana na počelima održivog razvitka. Naime, razvojna strategija gospodarstva se mora temeljiti na analizi strukture i kapaciteta prirodnih resursa i okoliša kao jednog od osnovnih faktora razvitka zemlje. Ona predstavlja osnov izgradnje strategije i politike razvitka industrije kao gospodarskog sektora od posebne važnosti. S druge strane, utjecaj industrijske djelatnosti na okoliš predstavlja svakako jedan od (ograničavajućih) elemenata uspješnog razvitka kako pojedinih industrijskih grana, tako i odgovarajućih regija odnosno nacionalnog teritorija u cjelini.

Dakle, izgradnji industrijske politike trebalo bi prethoditi definiranje dugoročne razvojne strategije gospodarstva te izgradnja sustava integralnog upravljanja pojedinim područjima i nacionalnog teritorija u cjelini, zasnovanog na načelima održivog razvitka i zakonitostima gospodarenja prirodnim resursima. Tek bi tada bilo moguće provoditi takav proces restrukturiranja industrije i gospodarstva općenito, koji bi se temeljio na analizama pojedinih razvojnih programa i odgovarajućih investicijskih ulaganja (bilo domaćih, bilo stranih; bilo javnog bilo privatnog sektora) i njihovoj uklopljenosti u razvojnu strategiju po svim kriterijima (od strogo ekonomskih do kvaliteta življenja i kvaliteta okoliša). U tom bi smislu bilo potrebno što hitnije precizno, potpuno i konzistentno definiranje potrebnih institucionalnih, zakonskih i financijskih okvira za integralno upravljanje prirodnim resursima i razvitkom općenito, i to na svim razinama upravljanja.

Konačno, par riječi o korištenju financijskih i ekonomskih instrumenata primjenjivih u industriji glede iskorištavanja prirodnih resursa te zaštite i unapređenja okoliša. Naime, s obzirom na sadašnje stanje industrije i hrvatskog gospodarstva općenito, iluzorno je očekivati da će puko nametanje poreza i drugih fiskalnih obveza industrijskim subjektima donijeti značajnije rezultate (realna opasnost od prelijevanja poreza u cijene, smanjenje proizvodnje i sl.). Osim toga, treba imati na umu da su najveći zagađivači ili uvelike smanjili proizvodnju ili potpuno zatvorili svoje pogone u procesu privatizacije. Stoga je nužno formirati takvu industrijsku politiku (odnosno uvesti takve ekonomske, financijske i druge instrumente i mjere) koja će imati prvenstveno za cilj stimulirati industrijske subjekte da promjene svoje ponašanje, odnosno da se orijentiraju ekološki čistim proizvodnim procesima. U tom smislu posebno su učinkovite subvencije, porezne i druge olakšice i sl.

Nadalje, nužna je koordinacija industrijske politike i politike zaštite okoliša u horizontalnim mjerama potpore ključnim sektorima. U tom bi pogledu od posebnog značaja bile državne investicije u "ekološko" obrazovanje (podizanje ekološke svijesti) managera, investicije u istraživanje i

razvoj s posebnim naglaskom na ekološku komponentu, zajedničko financiranje važnih infrastrukturnih programa i ekoloških studija (posebno na županijskoj i lokalnoj razini). Ciljevi ovih aktivnosti su višestruki, počev od racionalnog korištenja prirodnih resursa, smanjenja zagađenja, promjene ponašanja zagađivača do očuvanja i unapređenja okoliša. S druge strane, s aspekta dugoročne razvojne i industrijske politike, ove mjere bi trebale rezultirati i boljom alokacijom kapitala na dugi rok.

Navedene se mjere odnose, na žalost, uglavnom na rashodovnu stranu budžeta (državnog, županijskih i lokalnih). Međutim, unatoč teškom stanju gospodarstva i stalnoj "krizi" budžeta, autori duboko vjeruju da bi se već danas određena sredstva mogla usmjeriti u ove mjere, posebice imajući u vidu određeno rasterećenje budžeta glede vojnih i rashoda obrane. Štoviše, ukoliko se ovi rashodi tretiraju kao oportunitetni troškovi razvitka, tada njihova svrha i nužnost uopće ne dolaze u pitanje.

Dakako, razvitak gospodarstva i industrije te povećanje proizvodnje, dohotka i zaposlenosti u određenom bi trenutku vremena omogućili i postupno uvođenje raznih poreza već uvriježenih u razvijenim zemljama (porez za obnovu industrijskih zona, porez na zagađenje zraka, porez za korištenje marina, prirodnih resursa itd.), što bi znatno olakšalo financiranje i funkcioniranje sustava zaštite okoliša. Na određenom stupnju razvitka tržišta primjena ovih, mahom fiskalnih instrumenata, bila bi upotpunjena i drugim ekonomskim instrumentima te pregovaranjem i nagodbama s industrijom, kao i rješavanjem konflikata putem konsunzusa i integracije (bilo vertikalnim putem, dakle vlasti na različitim razinama, od lokalnih do međunarodnih, bilo horizontalnim putem, odnosno subjekata istih razina), ili pak arbitraže.

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Kao i u drugim zemljama u tranziciji, i u Hrvatskoj proces strukturnih promjena industrije ima posebnu važnost. Razlog tome leži svakako u činjenici da je industrija jedanod najznačajnijih sektora hrvatskog gospodarstva. U kontekstu razmatranja tog procesa, posebno je značajno pitanje odgovarajuće strategije strukturnih promjena industrije Hrvatske. Osnovni strateški pravci djelovanja moraju u tranzicijskom razdoblju biti specijalizacija i diverzifikacija industrijske proizvodnje.

Njihova realizacija podrazumijeva odgovarajuću industrijsku politiku. Imajući u visu postojeće međunarodno okruženje, opće stanje hrvatskog gospodarstva te karakteristike mogućih industrijskih politika, zaključujemo da bi za Hrvatsku kao malu otvorenu privredu najbolje odgovarala neutralna industrijska politika s horizontalnim mjerama u smislu tržišne stimulacije i simulacije tj. podsticanja djelovanja tržišta razvojem onih tržišnih subjekata koji pružaju infrastrukturne usluge ili pak stimuliraju razvoj tržišta svekolikih infrastrukturnih usluga. Selektivno strateški mehanizmi mogu se aktivirati tek

u početnom i to vrlo kratkom razdoblju posljertatne obnove i restrukturiranja industrijske strukture.

Industrijski razvitak Hrvatske mora, osim toga, biti baziran na konceptu održivog razvitka, kako iz razloga veće kvalitete življenja unutar nacionalnih granica, tako i radi mogućnosti međunarodne suradnje i uvažavanja.

LITERATURA:

1. Auerbach, P. (1988): *Competition: The Economics of Industrial Change*, Basil Blackwell Inc., Oxford.
2. Buchanan, J.M. (1986): *Liberty, Market and the State*, Harvester, Brighton.
3. Clark, R. (1983): *Industrial Economics*, Basil Blackwell Inc, Oxford.
4. Crkvenac, M. (1992): *Industrijska politika u ekonomiji tranzicije*, *Ekonomski pregled*, br. 1-2:17-29.
5. Dragičević, M. (1996): *Ekonomija i novi razvoj*, Alinea, Zagreb.
6. Grossman, G. (1990): *Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments and Evidence*, *Economic Studies*, No. 14: 87-125.
7. Jurlina-Alibegović, D. (1995): *Prikaz državne intervencije u gospodarstvu Hrvatske*, *Financijska praksa*, br. 5: 561-570.
8. Kesner-Škreb, M. (1995): *Teorijski okvir državne intervencije*, *Financijska praksa*, br. 5: 386-406.
9. Nikolić, N.; Pečarić, M. (1995): *Nova industrijska politika i mediteranska komponenta industrijskog razvoja Hrvatske*, *Mediterranski koncept gospodarskog razvitka Hrvatske*, *Zbornik radova*, *Ekonomski fakultet Split*, Split, str. 171-179.
10. Nikolić, N.; Fredotović, M.; Pečarić, M. (1997): *Institutional approach to the state-market relationship in post-socialist countries*, u: Montanheiro, L.; Haigh, B.; Morris, D.; Fabjenčić, Z. (ur.): *Public and Private Sector Partnership: Learning for Growth*, *Zbornik radova*, *Sheffield Hallam University*, Sheffield, str. 305-316.
11. Zdunić, S. (1993): *Kritični čimbenici u politici obnove i razvitka hrvatskog gospodarstva*, *Ekonomski pregled*, br. 1-2:3-32.
12. (1991): *Environment Policy. How to Apply Economic Instruments*, OECD, Paris.
13. (1991): *Our Common Future*, WCED, Oxford.

14. (1992): Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi, Narodne novine, br. 90/1992, Zagreb.
15. (1994): Program za promjenu, Ministarstvo graditeljstva i zaštite okoliša RH, Zagreb.
16. (1994): Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 82/1994, Zagreb.
17. (1995): Smjernice za integralno planiranje i upravljanje obalnim i morskim područjima, UNEP, PAP/RAC, Split.
18. (1997): Croatia - Economic Outlook 1997, CIPA, Zagreb.

Nikša Nikolić

Associate Professor

Maja Fredotović

Assistant

Mario Pečarić

Assistant

Faculty of Economics, Split

INDUSTRIAL POLICY AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN CROATIA - AN ALTERNATIVE APPROACH

Summary

The paper deals with the issue of defining strategies and industrial development policies in Croatia, in both short and long terms. The authors advocate a neutral industrial policy, with market stimulation elements, based on the analysis of various theoretical approaches to the problem, as well as the existing general state of affairs in the Croatian industry and economy. Furthermore, the authors are of the opinion that such an industrial policy should take into account the requirements of the concept on sustainable development, as part of a new development philosophy. Therefore, special attention is paid to institutional solutions, instruments and measures of industrial and economic policies directed towards the promotion of sustainable development principles among the economic agents involved in industry.

Key words: active industrial policy, neutral industrial policy, sustainable development