

Регионални покретачи раста у Републици Србији

Београд, јули 2022.

◆ Садржај

Методолошке напомене	5
Скраћенице	7
Преглед оквира, табела, графикана и карата	8
Увод	11
Резиме	12
I. ТЕОРИЈСКИ КОНТЕКСТ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА – ОТВОРЕНА ПИТАЊА И ДИЛЕМЕ	17
Нов приступ регионалном развоју – ендогени развој	17
Улога регионалних институција	19
Приоритетне области регионалне политике	20
Дихотомија регионалне специјализације и диверсификације – утицај технолошког развоја и иновација	23
Организација регионалног развоја – сарадња и координација	27
Реформа кохезионе политике ЕУ	28
II. РЕГИОНАЛНИ ЕФЕКТИ ТРАНЗИЦИЈЕ	31
Демографска транзиција	32
Диспаритети у степену развијености	53
Макро регионални диспаритети (НСТЈ-2)	55
Регионални несклад индустријских капацитета и фактора развоја	70
Регионална дисперзија инвестиција у нова основна средства	75
Регионални диспаритети извозне конкурентности	80
Региони добитници и губитници транзиције	83
III. РЕГИОНАЛНИ ПОКРЕТАЧИ ПРИВРЕДНОГ РАСТА	85
Регионални раст базиран на ефикасности инвестиција	86
Извоз као покретач регионалног раста	94
Динамичко предузетништво – брзорастућа предузећа	98
Регионална специјализација прерађивачке индустрије	110
Резултати истраживања регионалне индустријске специјализације у Републици Србији, 2015–2020.	113
Градови – носиоци регионалног раста и развоја	121
Образовање, иновације, паметна специјализација	128

IV. ПРИОРИТЕТИ УНАПРЕЂЕЊА ПОЛИТИКЕ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА	136
Афирмација модела полицентричног ендогеног развоја	136
Регионално стратешко планирање	137
Редизајнирање институционалног оквира регионалног развоја Републике Србије	138
Унапређење општинске децентрализације: јачање капацитета и ефикасније управљање	139
Реализација посебних стратешких регионалних програма	140
Усклађивање политике регионалног развоја Републике Србије са кохезионом политиком ЕУ	141
Литература	142

◆ Резиме

Улога региона, регионалних институција и регионалне политике у укупном развоју у последњој деценији све више заокупља пажњу, како теоретичара привредног развоја тако и креатора економске политике у Европи. Разлози леже у глобалним развојним процесима модерног капитализма, у растућем значају локалног окружења за јачање конкурентности предузећа, у чињеници да је регионални економски ефекат све више повезан са карактеристикама које су друштвено и политички креиране и да су ендогено произведене карактеристике важни извори конкурентности за предузећа, као и у променама у економској географији, односно опадајућем капацитету државе да регулише привреду. Све то узроковало је дубоке промене у приступу политике регионалног развоја. Мали историјски осврт: током 1980-их прошлог века, кејнзијански модел регионалног развоја базирао се на прерасподели дохотка и стимулисању тражње у неразвијеним регионима и регионима у заостајању. Њега је заменио протржишни, неолиберални модел, који је веровао у тржишни механизам и дерегулацију тржишта и подстицање предузетништва у неразвијеним регионима. Оба модела су имала скромне резултате. Нов приступ политици регионалног развоја, дефинисан као приступ *регионализација регионалне политике*, садржи регионално диференцирану стратегију која узима у обзир разноликост локалних економија. Регионална политика према овом приступу фокусира се на промоцију *ендогеног раста* 'одоздо према горе', мобилисање свих ресурса региона, уз подршку централног нивоа одлучивања. Мада овај приступ укључује доста позитивних развојних ефеката, потенцијално су могуће бројне тешкоће, од којих је највећа смањење и укидање редистрибутивних трансфера. Регионалне институције и актери имају одлучујућу улогу у успешности реализације новог приступа регионалне политике на свим нивоима одлучивања. **Приоритетне области регионалне политике су трансфер технологије, иновације и И&Р; обука, преквалификација и отварање нових радних места; подршка одређеним групама предузећа, сарадња између предузећа кроз хоризонталне и вертикалне мреже, секторске кластере и привлачење инвестиција.** Ефикасност регионалних покретача раста зависи не само од њихових директних исхода већ и од њиховог ширег утицаја и доприноса укупном развоју у датом региону, њихове међусобне компатибилности и комплементарности. Успешност и одрживост регионалне политике на дужи рок зависи, поред ефеката покретача економског раста, и од успеха регионалне социјалне кохезије и социјалне укључености.

Регионалне диспропорције у Републици Србији нису проблем новијег датума, реч је о системском вишедеценијском проблему који је ескалирао у процесу транзиције и кулминирао након глобалне финансијске кризе 2008. Маргинализација регионалног развоја вуче своје корене још из социјалистичког периода бивше државе, **деценијама је развој посматран кроз секторску призму, политика регионалног развоја декларативно се заснивала на подстицању развоја недовољно развијених подручја** и, мада је регионални развој, као плански циљ, био високо позициониран у хијерархији развојних приоритета, резултати су у пракси изостали. Регионални развој се још увек не посматра као интегрални део укупног друштвено-економског развоја, перманентно се избегава чињеница да **развој има своју регионалну димензију**, односно да креирање и спровођење институционалних политика, мера и механизма није регионално неутрално. Унутаррегионални и међурегионални несклади спутавају развој, иницирају миграционе токове, велики и стратешки важни простори остају популационо непокривени, а њихови ресурси неискоришћени, док истовремено у развијенијим центрима долази до прекомерне концентрације становништва и привреде, што производи негативне

последнице у економској, социјалној, просторној и еколошкој сфери. *Узроци регионалних диспаритета у Републици Србији су вишеструки* – наслеђене неравномерности, ефекти приватизације и транзиције, незаокружена институционална инфраструктура, некоординираност секторске и развојне политике и др. Поред тога, политика регионалног развоја Републике Србије се, под утицајем реформске агенде и различитих екстерних удара, суочила са додатним изазовима. На једној страни, све интензивнији је тренд повећања регионалне демографске регресије, економског и инфраструктурног јаза неразвијеног подручја, заостатак Југа Србије, подручја Старе Рашке и контактних општина са Косовом и Метохијом, а с друге стране, неминовност спровођења структурних реформи у бројним областима.

Иницијално истраживачко питање је – *како преокренути дивергентна кретања на регионалној карти Републике Србије и све оштрију поделу на развијена и неразвијена подручја?* Оптимисти би указали на побољшања у управљању ресурсима у транзиционом периоду, али и на још увек недовољно искоришћене потенцијале за подстицање развоја нових индустрија на неразвијеним подручјима. Песимисти би анализу усмерили на питања конкурентности развијених подручја, динамике раста извоза, увођења нових технологија. *Рационалан приступ одговоре тражи у оквиру анализе одрживости покретача регионалног раста и неопходних промена у институционалном оквиру ради одрживог и ефикасног регионалног раста и већег степена регионалне кохезије.*

Истраживање регионалних покретача раста у Републици Србији истакло је неопходност *креирања нове агенде регионалног раста* са тежиштем на дизајнирању нових инструмената регионалне политике.

- *Савремени теоријски концепти регионалног раста у први план стављају ефикасност коришћења и управљања јавним ресурсима* и померање фокуса регионалне политике са терена прерасподеле и субвенција за неразвијене регионе, на терен мера за повећање конкурентности свих региона. Скоро три деценије најутицајнији је теоријски концепт *ендогеног регионалног развоја*, чија је суштина у схватању процеса развоја као процеса 'одоздо према горе', што имплицира *кључну улогу регионалним институцијама*, надлежностима и функцијама за вођење политике регионалног развоја и доношење одлука. Пораст значаја регионалних институција лежи у све већем значају локалног окружења за јачање конкурентности предузећа, односно ефикаснијој улози регионалних институција у спровођењу инвестиционе, технолошке и политике новог запошљавања. Мада расправа о *дихотомији између специјализације и диверсификације* траје читав век, из угла регионалног раста, актуелна истраживања о утицају сложености екстерних ефеката агломерације су потврдила хипотезу да однос регионалне индустријске специјализације и регионалног економског раста снажно зависи од технолошког напретка и степена иновативности региона. Такође, истраживања су показала да одговор на питање: да ли је специјализација или диверсификација доминантна покретачка снага регионалног раста? – није једнозначан, односно да специјализација и диверсификација могу коегзистирати, а градови могу еволуирати и развијати се у оба модела. Преовладава став да су *регионалне привреде подложне константној, ендогеној трансформацији*, зато што су знање и институције кључни фактори у покретању њене еволуције.

- **Регионална транзиција у Републици Србији у последње две деценије је највећим делом одраз демографске регресије и процеса трансформације привреде.** Са последицама демографске транзиције (демографско пражњење, негативан природни прираштај, уз убрзан процес старења становништва) суочене су све транзиционе државе, а посебно државе региона: Бугарска, Мађарска, Хрватска, Република Србија и Румунија. За две деценије становништво Републике Србије је смањено скоро за 10%. На регионалном нивоу, у великом броју просторних тачака, демографска регресија се налази у завршној фази, екстремна демографска девастација захватила је комплетно подручје неразвијених приграничних општина. Комплетно подручје Републике Србије, према свим демографским обележјима, припада групи изразито старих популација. Демографске пројекције 2020–2030. показују да ће пражњење неразвијеног подручја бити двоструко брже.
- **Тренд раста регионалних диспаритета у Републици Србији у периоду 2015–2020. је заустављен.** На нивоу макро региона (НСТЈ-2), услед интензивнијег демографског пражњења становништва са неразвијених подручја, регионални диспаритети, посматрани кроз БДП/ст., благо се смањују (са 2,72 : 1 у 2012. на 2,62 : 1 у 2020), али се, међутим, дисперзија регионалног БДП/ст., као мерило економске кохезије региона, повећава. Компаративна анализа регионалне куповне моћи, у односу на просек Европске уније, показује тренд конвергенције Београдског региона (са 65% просека ЕУ у 2015. на 73% у 2020) и Региона Војводине (са 39% на 41%), док су региони Шумадије и Западне Србије и Јужне и Источне Србије најнеразвијенији макро региони у ЕУ (28% просека ЕУ у 2020). Диспаритети на нивоу регионалних области (НСТЈ-3), мерени преко БДВ/ст., благо се смањују 2015–2020, са 4 : 1 на 3,9 : 1. На нивоу општина и градова (НСТЈ-4), диспаритети мерени на основу композитног индекса су у 2020. износили 6,3 : 1 (Чајетина, као најразвијенија општина и Прешево, као најнеразвијенија). Анализа по групама развијености показује да је, услед промењеног фактичког стања, неопходно у више од 50% општина (85) променити званични статус (50 општина је погоршало свој статус, док је 35 општина побољшало).
- Нова агенда регионалног раста Републике Србије тежиште регионалног развоја усмерава ка кључним покретачима регионалног раста:

 - (1) **Раст не само обима, већ и ефикасности регионалних инвестиција.** У периоду 2015–2021. постигнут је велики напредак, ефикасност инвестиција је повећана два и по пута. Међутим, због различитих структурних проблема, и даље су присутне велике регионалне варијације у ефикасности инвестиција, распон се креће од групе инвестиционо најефикаснијих регионалних области код којих се коефицијент ефикасности инвестиција креће у распону 20–40% (Борска, Сремска, Београдска, Расинска и Нишавска), па до групе регионалних области са изразитом неефикасношћу инвестиција (Зајечарска, Средњобанатска и Шумадијска). Реформска агенда регионалних инвестиција, као покретача раста, креће се од циљаног привлачења инвестиција, подстицања приватних инвестиција, па до реформе система управљања јавним улагањима;
 - (2) **Извоз као покретач регионалног раста.** И поред рекордног учешћа извоза роба и услуга у БДП-у од 54,4% у 2021, регионални извозни капацитет је изразито неуједначен. Поред Београдске и Јужнобачке области, извоз је одиграо улогу покретача раста у оним регионалним областима које су инфраструктурно, пословно и кадровски опремљене, и које су, уз помоћ државних подстицаја, успеле да привуку реномиране иностране компаније (Шумадијска, Пиротска и Јужнобанатска област, општине Рача, Инђија, Бечеј и градови Пирот, Крагујевац и Ниш). Да би се реализовао стратешки циљ достизања учешћа извоза у БДП од 80%, неопходно је унапредити инструментаријум подстицања

извоза (инфраструктурне услуге, граничне процедуре), циљано привлачити оне инвестиције које би јачале домаћу мрежу добављача, и, што је изузетно важно, подстицати укључивање извозника у *GCI* (глобалне ланце вредности);

- (3) **Подстицати развој регионалног динамичког предузетништва** (брзорастућих предузећа са потенцијалом раста) како би та предузећа била знатно већи развојни ослонац својих региона. Истраживање је показало да је у Републици Србији 2015–2020. пословало 1,4% динамичких предузећа (1 527), од којих су 10% (153) биле газеле (најдинамичнија предузећа), која су имала изузетно позитивне перформансе пословања. Међутим, њихова концентрација је неравномерна, у Београдској је учешће свих индикатора веће од 50%, у Јужнобачкој 10–11%, Пиротској области 13–15%, у осталим знатно мање. Та предузећа су покретачи раста својих регионалних области, али са различитим доприносом: у Сремској (10% БДВ-а привреде региона), Колубарској и Мачванској (8%), Рашкој и Западнобачкој (7%) итд. Резултати истраживања регионалне отпорности намећу потребу за преиспитивањем постојећих институција, политика и мера. Регионална трансформација ка већој регионалној отпорности се повећава валоризацијом ендогених ресурса и заједничким институционалним деловањем подстицајне, образовне, научнотехнолошке и иновативне политике. У наредном периоду кључна ће бити привредна трансформација ка динамичкој предузетничкој економији, ка динамичким структурама предузећа, у фокусу су иновације и предузетништво као генератор привредног развоја. Мења се традиционални модел предузетништва (економија обима, традиционалне индустријске гране, управљање 'одозго'). Нови предузетници нису копије великих глобалних компанија, већ су покретачи нових иновативних процеса;
- (4) **Регионална специјализација индустрије повећава регионалну отпорност и регионалну конкурентност.** Истраживање регионалних специјализација у Републици Србији 2015–2020. показало је да су скоро све регионалне области повећале своју отпорност и конкурентност грана прерађивачке индустрије, као и да регионална специјализација, и поред рецесије у 2020, има благи тренд раста. Развијени региони побољшали су продуктивност у капитално-интензивним гранама; регионална диверсификација је знатно већа у развијеним областима; специјализација неразвијених региона је још увек под знатно већим утицајем регионалне отпорности традиционалних индустријских грана; у неразвијеним регионима је присутнији фактор доминантности индустријске гране (више од 3% запослености или БДВ у привреди региона). Регионална специјализација повећава конкурентност, ефикасност државних подстицајних средстава, усмерава потенцијалне инвеститоре ка одређеној групи производа, повећава концентрацију регионалних ресурса и усмерава средства из фондова ЕУ. Кључни фактори који утичу на регионалну специјализацију су: (а) повољан друштвено-економски амбијент у ради подстицања иновација и привредног раста. Од великог значаја је *регионална економска равнотежа*, пре свега, однос запослених и незапослених; (б) регионална специјализација је под снажним утицајем протока знања, поготову регионална специјализација високе додате вредности. Регионална брзина адаптивности на нова технолошка решења је од пресудног значаја. Разлика између капитално-интензивних регионалних специјализација од радно-интензивних регионалних специјализација зависи од регионалних истраживачко-развојних потенцијала, квалификованих радника, истраживача и научника; (в) подстицајна политика ка регионалним специјализацијама мора да уважава политику регионалног и локалног економског развоја. Зато је неопходно имати у виду потребу решавања

регионалних локалних социјалних филтера који су предуслов за постизање већих ефеката регионалне специјализације. То указује на потребу да су за различите врсте регионалних специјализација потребне различите регионалне политике и различите врсте интервенције;

- (5) **Градови би требало да преузму одговорност за развој свог залеђа и шире регионалне области** („Уколико је привредна развијеност усмерена само на деловање на подручју једног града, без повезаности са ширим окружењем, онда сасвим сигурно не може достићи потребан степен ефикасности, јер је то затворено тржиште толико мало да ограничава степен специјализације.” *A. Smith: The Wealth of Nations, str. 122*), с обзиром на то да је скоро комплетна привреда Републике Србије концентрисана у 28 градова (80–84% свих привредних показатеља). Регионална анализа доприноса градова расту својих региона 2015–2020. показала је велику неуједначеност и хетерогеност: док се једна група градова развијала у истом правцу као и регион (неки градови су својим растом утицали на раст свог региона, и супротно), неки градови имали су мали утицај на развој свог региона;
- (6) **Кључни покретач одрживог дугорочног регионалног раста и развоја је раст улагања у образовање, иновације, И&Р и паметну специјализацију.** Примена концепта регионалне специјализације (*RIS3*) и концепта Индустрија 4.0 на регионални ниво је велика шанса за бржи, одрживији и ефикаснији регионални привредни раст.
- **Равномернији регионални развој у Републици Србији није могуће спровести без изградње ефикасног институционалног оквира,** који се састоји од институција и инструмената, различитих политика којима се обезбеђује стабилност, континуираност и усклађеност у развојном процесу. Успешност регионалних покретача раста првенствено ће зависити од редизајнирања регионалне системско-институционалне инфраструктуре, што подразумева низ активности: доношење националног стратешког развојног и регионалног оквира, редизајнирање законског оквира регионалног развоја Републике Србије, подзаконских аката и формирање надлежних институција на свим нивоима. Степен координације, синхронизације и усаглашености регионалних, обласних и локалних развојних потреба са националним приоритетима потребно је подићи на знатно виши ниво. У томе је кључна улога регионалних развојних агенција (РРА), које би кадровски, материјално и институционално требало ојачати. На локалном нивоу *унапређење општинске децентрализације је потребно усмерити кроз јачање капацитета и ресурса и ефикасније управљање;*
 - **Потребно је донети посебне стратешке регионалне програме за подручја са посебним развојним проблемима** која су перманентно већ пет деценија суочена са неразвијеношћу, сиромаштвом и економско-социјалном заосталомшћу. *Ради се о хомогеној групи 24 приграничних општина које се налазе на Југу Србије и на подручју Старе Рашке, и које константно већ пет деценија (1971–2021) припадају кругу најнеразвијенијих општина у Републици Србији. Уколико се не имплементира комплетно нов подстицајни механизам, већина тих општина неће представљати економске тачке на регионалној карти Републике Србије. Овој групи општина треба прикључити и контактне општине према АП Косово и Метохија, као и општине и српске заједнице на подручју АП Косово и Метохија. Поред тога, потребно је приступити динамичнијој реализацији стратешког националног Програма развоја Подриња.*