

## ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГИЈЕ РЕГИОНАЛНОГ И ЛОКАЛНОГ РАЗВОЈА

*Живковић А<sup>1</sup>, Бурић Г<sup>2</sup>*

### *Резиме*

*Тема овог рада је разматрање примене концепта регионализације и локалног развоја, у јавној регулацији привредног развоја у условима транзиционе депресије, великих политичких турбуленција и институционалног хаоса. У првом делу рада извршена је анализа узрока који су проузроковали масовну примену концепта регионализације у Европској Унији, као и одређених специфичности које ограничавају његову примену на нашим просторима. У другом делу рада обрађен је карактер актуелне институционалне неодређености с аспекта њеног утицаја на операционализацију регионалне стратегије привредног развоја као и модел њеног превазилажења применом концепта “реосмишљавање државе”. У трећем делу рада обрађен је проблем одређивања садржаја циљева и акција регионалне стратегије привредног развоја у функцији њихове реалне интеграције у Европски економски простор.*

**Кључне речи:** *елементи, стратегија, развој, регионализација, рурална подручја;*

### **1. Увод**

Главна преокупација анализе ефикасности регионализације, као фактора привредног развоја, је начин извршења интеграције регионалних економских преференција човека као појединца и његових, привредних и ванпривредних асоцијација у глобално кретање капитала, роба и рада у условима оштре и у великој мери неравноправне политичке, социјалне и тржишне утакмице. Овај приступ у анализи ефикасности регионализације и начина формирања и еволуације њених институција за регулацију привредног развоја је формиран на основу синтезе основних друштвено-економских противречности савременог света, с једне стране, и потреба раздвајања (јавног) управљања од владања, с друге стране.

---

1 Prof. Dr Aleksandar Živković, Ekonomski fakultet, Beograd. Tel.063/232 211; E-mail: Yivkovic@BVCOM.net

2 Docent dr Gordana Đurić, Fakultet za turizam i sport, Novi Sad. Tel.063/7664344; E-mail: gogedj@yahoo.com

Садржај конкретних регионалних преференција се формира на основу заједничких економских интереса у оквирима одређеног географског, културног и административног оквира. Реализација ових интереса је у великој мери одређена условима и могућностима регионалног окружења и његових специфичних институција – које су одраз природних и друштвено-економских ресурса, али пре свега, начина како се њима управља. Са друге стране, економски интереси сваког појединца и његових асоцијација, као и развој адекватних регионалних институција које обезбеђују њихову реализацију се паралелно остварују у окружењу које се означава појмом глобализације - чије су основне друштвено-економске импликације супротне основним постулатима регионализације, поготово у условима кризе, јер их карактеришу:

- врло изражена и асиметрична конкуренција на тржиштима капитала, роба и рада обележена делимично непредвидљивим притисцима великих и богатих држава, мултинационалних корпорација и глобалних међународних економских организација.

- висока, али асиметрична мобилност роба, услуга и фактора производње у складу са протежирањем интереса мале групе високо развијених држава и њихових кључних друштвено-економских група.

- промене у друштвеној организацији производње, размене и потрошње који се, са једне стране, репродукују у сегментирању производних система на јединице специјализоване за производњу једног производа или реализацију једног дела производног процеса, а са друге стране, у наметању модела потрошње стандардних производа, односно производа широке потрошње.

## **2. Специфичности регионализације у друштвима и привредама у транзицији**

Значај и улога регионализације у динамизирању развојне пропульсије на нашим просторима се мора посматрати у нешто измењеном контексту у односу на циљно Европско окружење. Основна специфичност се састоји, управо у томе да се реализација програма тржишне трансформације привреде и њене интеграције у глобалну привреду на нашим просторима одвија у знаку екстензивног пораста улоге државе у регулацији привреде и привредног развоја. Парадокс да је пут према децентрализованој тржишној привреди обележен порастом јавног интервенционизма је, пре свега, одраз историјског наслеђа и нужности његовог превазилажења, међу којима се издвајају<sup>3</sup>:

- Непотпуно и затворено тржиште,
- Снажне монополске и олигополске структуре,
- Неразвијена физичка и административна инфраструктура,
- Реализација програма приватизације и неутрализација друштвених

3 Adžić, S., Adžić, S., Skice za strategiju regionalnog razvoja, Ekonomski fakultet, Subotica, 2003, str.9.

трошкова преструктурирања предузећа,

- Развој институција и механизма за стабилно функционисање интегралног тржишта рада, роба и капитала.

Међутим, у претходном периоду се несумњиво показало да држава на овим просторима није била у стању да реализује своје задатке у процесу тржишне трансформације. Због тога се данас слободно може рећи да је претходна заједничка децентрализована социјалистичка држава замењена скупом држава карактеристичних за већину земаља у развоју у којој су симултано присутне следеће појаве:

- Превелика држава - у којој влада преузима превише надлежности које не може да реализује ефикасно и ефективно,
- Неодговорна држава – чије интервенције ограничавају у мањој или већој мери слободу људи да се баве својим пословима,
- Држава приватних интереса – у којој политичке елите и привилеговани економски слојеви обилато користе државу за реализацију својих економских интереса.

Користи које привилеговане политичке и економске групе извлаче из овакве државе дају свој печат и актуелним покретима за регионализацију на нашим просторима.

### **3. Анализа садржаја институционалне неодређености и његовог утицаја на стратегију регионалног привредног развоја**

У циљу правилног одређивање садржаја актуелне структуре институционалне неодређености неопходно је извршити поређење између теоријског модела уређености институционалне инфраструктуре за ефикасан регионални привредни развој према савременом Европском концепту и њеног фактичког стања на нашим просторима:

**Табела бр.1 Поређење институционалних услова и реалног стања**

Институционални услови за ефикасан регионални привредни развој према Европском концепту регионализације:	Фактичко стање уређености институционалне инфраструктуре:
Стабилан политички систем	Нестабилан политички систем
Правна држава заснована на поштовању људских права и економских слобода	Неразвијена правна држава

Институционални услови за ефикасан регионални привредни развој према Европском концепту регионализације:	Фактичко стање уређености институционалне инфраструктуре:
Јасна политичка и економска концепција регионализације заснована на општем консензусу свих релевантних политичких опција и потврђена кроз свеобухватно грађанско изјашњавање о њеном садржају и циљевима	Нејасна политичка и економска концепција регионализације
Отворена тржишна привреда без међурегионалних и локалних баријера за слободну циркулацију фактора производње и са либералним спољноекономским режимом	Затворена привреда Мала територијална мобилност фактора производње
Динамична привредна структура са високим стопама привредног раста	Територијално неравномерно распоређена транзициона депресија
Висока ефикасност у коришћењу ресурса	Ниска продуктивност коришћења ресурса Висока и територијално неравномерно распоређена незапосленост
Ефикасан и децентрализовани финансијски систем	Централизован и неефикасан финансијски систем

Извор: Аџић, С., Аџић, С., Скице за стратегију регионалног развоја, Економски факултет, Суботица, 2003, стр.5.

Имајући у виду реалну садашњу ситуацију оправдано се поставља питање: “Може ли се у оквирима постојеће расподеле политичке и економске моћи развити национална регионализована државна организација способна да процес прилагођавања изазовима глобализације и рестаурације капиталистичког система реализује у складу с потребама обнављања привредних активности до предтранзиционог максимума, обезбеђења нивоа животног стандарда за сваког појединца на његовом предтранзиционом максимуму, с власничком, социјалном и организационом структуром која ће у будућности обезбедити стабилну надпросечну стопу привредног раста и развој политичких, социјалних и економских институција по стандардима Европске Уније?”<sup>4</sup>. Стога се у анализи примене концепта регионализације као фактора децентрализације јавне регулације привредног развоја полази два њена аспекта. Први је дугорочнијег карактера, јер је за његову реализацију потребно време, а односи се на теоријска и емпиријска сазнања о примени концепта “реосмишљавање државе” који ће се анализирати

4 Adžić, S., Adžić, S., Skice za strategiju regionalnog razvoja, Ekonomski fakultet, Subotica, 2003, str.8.

у контексту изградње садржаја организације и функционисања (регионалних) институција, а други је како одмах у условима институционалне неуређености приступити проблему операционализације стратегије регионалног привредног развоја.

#### **4. Развој регионалних институција за регулацију привредног развоја**

Неоспорно проблем регионализације и локалног развоја тиче се ефикасног функционисања јавног сектора. Он се, већ преко две деценије, налази у кризи, односно налази у позицији да обезбеђује све нижи ниво образовања, здравствене и социјалне заштите и коришћења услуга физичке и административне инфраструктуре уз све већа пореска оптерећења официјелне привреде и становништва. Међутим, концепт “реосмишљавања државе” полази од других критеријума, а то је: “Како уз иста или мања пореска оптерећења, односно, ниже цене производа и услуга природних или административних монопола обезбедити боље образовање, бољу здравствену заштиту и квалитетнију физичку и административну инфраструктуру која ће омогућити становништву и привреди да се ефикасније суочи с изазовима глобализације привреде и капиталистичке рестаурације?” Основни циљ овако замишљене друштвене акције било би стварање “добре државе”, односно, њеног деривата “доброг друштва” у којем би региони и локална самоуправа представљали централне половине његовог конституисања. То није (централизована) “држава благостања” која обезбеђује јавна добра по принципу “једна величина за све” него друштво које је економски прихватљиво за све и у коме се могу остварити такви циљеви, као што су: лична слобода, основни услови за пристојан и испуњени живот, полна и етничка равноправност. У том смислу “добру државу” не треба третирати као (утопијску) реакцију на економске и социјалне изазове глобализације и рестаурације капитализма, него као приступ који рачуна с људским слабостима, разликама у способностима и мотивацији и, посебно, са препрекама с којима се суочава политички фактор и актери јавне регулације у конкретизацији проблема преиспитивања и преовладавања статус quo-а у појединим њеним доменима. То у првом реду, зависи од воље, знања и снаге “хуманог капитала” ангажованог у политичкој сфери и јавном сектору да прихвате предузетништво и креативност као основне елементе свог функционисања. Први корак би представљало, свакако, напуштање илузије да било који постојећи или потенцијални регион на нашим просторима располаже са потенцијално великим ресурсима у домену “хуманог капитала”. Можда је то била и делимична истина на почетку транзиције, коју је данас тешко проверити. Међутим, након једне деценије девастације знања, слабог образовања и одлива “мозгова” - кадровски ресурси на нашим просторима су мали и могу се кратко описати као стање у коме “влада обиље диплома а мало употребљивих знања и вештина”. Отуда и оправдана сумња да ће политички фактор и јавна управа бити у стању да с расположивим кадровским ресурсима изнесу терет ефикасне регионализације у неким прихватљивим временским роковима. Но, ако се у концепт развоја регионалних и локалних институција на нашим просторима укључи чињеница да је највећи број критеријума за одређивање садржаја њиховог функционисања егзогене природе (стандарди функционисања и слобода приступа

физичкој и административној инфраструктури, стандардизација и метрологија производа и услуга у комерцијалном сектору, еколошка проблематика и тако даље), решења би се уз одређена прилагођавања могу преузети из регулативе Европске Уније и праксе њене имплементације у одговарајуће националне и регионалне институције.

## **5. Анализа уских грла – основа за јавну регулацију регионалног привредног развоја**

Од чега поћи у одређивању садржаја јавне регулације регионалног привредног развоја? Свакако од анализе уских грла која ограничавају или блокирају мобилизацију и координацију индивидуалних развојних иницијатива и средстава. У овом контексту, као ограничавајући фактори могли би се навести следеће појаве релевантне за предмет анализе:

- Мала друштвена мотивацију за производно предузетништво,
- Ниски ниво социјалне и еколошке културе и пословне етике,
- Неадекватан образовни систем,
- Ниска ефикасност јавне управе и јавних услуга и слично.

Наравно да неутралисање ових појава представља процес који се одвија на разним нивоима друштвено-политичке и економске организације. При томе би требало имати у виду екстремне ситуације и позиције које негативно утичу на хармонизацију односа делова и целине. Под екстремном позицијом подразумева се проблем максимизације ингеренција и компетенција једног пола релације: држава – региони, а минимизација другог дела пола.

У овом контексту, улога регионализације на нашим просторима би била обезбеђивање равнотеже између државе и локалних средина у којима се директно одвијају економски процеси. Тиме би регионализација имала улогу основног економског и административног оквира у коме се очекује покретање и ефектуирање пословне активности. У овом значењу региони се не могу формирати на основу јединственог система критеријума. Између потенцијалних региона постоје велике разлике које ћемо на овом месту сагледати на основу прегледа ограничења њиховог конституисања као јединица у којима би се обезбедио општи оквир за глобализацију и ефективну интеграцију у Европски простор.

Прва група би обухватала географски условљене диспаритете. Разликујемо три групе ових диспаритета. Најважнији географски диспаритет је удаљеност конкретного региона од најважнијих произвођача пословних и техничких иновација и центара научно-истраживачке активности. Удаљени региони се суочавају с великим тешкоћама у обезбеђивању приступа резултатима истраживачко-развојних активности и разним врстама техничко-комерцијалних информација. Међутим, овај аспект регионализације у нашем случају има ограничено значење, јер на нашим просторима не постоје међународно компетентни центри истраживачко-развојне активности.

Други географски диспаритет је удаљеност конкретног региона од градских центара у коме су концентрисане високе школе и центри истраживања и развоја у њиховом саставу. У разматрању удаљености појединих региона од центара високог образовања у анализу би требало унети и чињеницу о постојању великих разлика у њиховом квалитету.

Трећи географски диспаритет су разлике у степену урбанизације између региона. Региони са високим степеном урбанизације имају значајне компаративне предности - због могућности успостављања великог броја директних контаката појединаца и предузећа и, посебно, једноставнијег развијања структуре производног система.

Друга група диспаритета су последица разлика у квалитету хуманих ресурса. Висока концентрација компететних појединаца на релативно малом простору који поседују сличну пословну културу и интензивно комуницирају представља веома важан синергетски фактор у развоју пословне сарадње.

Трећа група диспаритета у анализи услова за ефикасан регионални развој је везана за обележје структуре локалних производних система. Разликујемо четири карактеристична случаја.

Прву групу образују локалне средине у којима је производни систем састављен од истих или комплементарних специјализираних малих и средњих предузећа која истовремено међусобно сарађују и конкуришу на глобалном тржишту.

Другу групу образују локалне средине у којима је производни систем састављен, практично, само од једног великог предузећа које не негује већи обим пословних контаката са својим непосредним окружењем па по тој основи, практично, и не постоји трансфер пословних и техничких иновација из предузећа у локално окружење.

Трећу групу образују локалне средине у којима постоји једно велико предузеће које одржава бројне пословне контакте са актерима у свом окружењу. У овом случају у локалној средини егзистира велики број малих и средњих предузећа који су у потпуности или делимично зависни па постоји опасност од јностраног трансфера иновација и брзог преноса депресије.

Четврти случај су локалне средине удаљене од великих предузећа у којима постоје мала и средња предузећа оријентисана на регионално или национално тржиште. У овом случају окружење не погодује трансферу иновација и развоју кадрова.

## **6. Детерминанте регионалног привредног развоја**

У одређивању и рангирању фактора регионалног привредног развоја нужно је уважавати чињеницу о њиховој специфичности у односу на класичну поделу, како у смислу њихове класификације по сличности и правцима деловања, тако и по редоследу приоритета у складу са одређењем региона као основног јавног актера глобализације и стварања услова за ефективну интеграцију у Европски

економски простор. Стога, класификација регионалних фактора привредног развоја била би следећа:

1. Учешће извозно усмерене производне структуре у регионалном производном систему,
2. Садржај предузетничке компоненте у регионалној политичкој и пословној култури,
3. Распољивост и структура квалификоване и међународно компетентне радне снаге,
4. Распољивост с квалитетном и међународно компетентном регионалном, субрегионалном и локалном физичком инфраструктуром (пре свега: енергетике, железница, путева, речних лука, макрологистичких база и телекомуникационих система) у функцији њиховог повезивања унутар региона, с суседним регионима, као и регионима у блиском међународном окружењу.

Основно обележје овако одређених фактора регионалног развоја је нагласак на квалитативној страни фактора његовог становништва као произвођача и располољивости физичке инфраструктуре. С друге стране, ради се о факторима на које је могуће свесно деловати у контексту који зависи од политичке акције на успостављању друштвеног концензуса у њиховој реализацији. У складу с тим у анализи овако одређене структуре регионалних фактора развоја требало би, посебно, уважавати следеће релације:

1. Који од наведених фактора регионалног развоја делују заједно и какав је њихов појединачни и/или кумулативни утицај на стопу регионалног привредног раста?
2. Како је порекло фактора регионалног развоја - интерно и/или екстерно?
3. Који је временски период у коме се може обезбедити значајна промена смера и интензитета деловања ових фактора?
4. Како и под којим условима се може утицати на међурегионалну мобилност фактора развоја?

У светлу ових спознаја треба одредити и конкретни садржај регионализације као свесне друштвене акције, али и одређивање домета међурегионалног трансфера појединих институционалних решења.

## **7. Садржај циљева и акција регионалне стратегије привредног развоја и институције за њену реализацију**

Операционализација конкретног садржаја регионалне стратегије привредног развоја требало би да се заснива на активистичком приступу. Основни приоритет у складу с одређењем садржаја детерминанти регионалног привредног развоја у условима институционалне неодређености требало би да имају:

- Модернизација јавне управе и јавних услуга,
- Модернизација и развој физичке инфраструктуре, и
- Развој хуманог капитала.

Модернизацију јавне управе и јавних услуга требало би извршити на основу принципа њеног уклапања у јединствени национални организациони и технички систем, хијерархијски структуриран у четири нивоа (централни, регионални, субрегионални и локални) на основу минималног преклапања надлежности и дефинисаних, јавно и експлицитно назначених елемената законске регулативе, стандарда, информационе структуре и технологије рада у складу са њеним реперним карактеристикама у циљном (европском) окружењу. У овом смислу, основне намене стратегије модернизације јавне управе и јавних услуга су<sup>5</sup>:

1. Унапређење ефикасности јавне управе и јавних услуга применом концепта “вредности за цену” коришћењем техника јавног менаџмента и креирањем транспарентних процедура за мерење постигнутих перформанси и по тој основи ревизије њиховог рада, и

2. Увођење конкуренције у пружању јавних услуга коришћењем техника интерног тржишта и обезбеђења јавних услуга кроз неки облик партнерства јавног и приватног сектора.

У контексту реализације регионалних (и са њима повезаних субрегионалних и локалних) стратегија развоја физичких инфраструктурних система посебну пажњу привлачи проблем формирања институција за финансирање развоја локалне, субрегионалне и регионалне саобраћајне и енергетске инфраструктуре. Због високих општих пореских оптерећења и неразвијене финансијске инфраструктуре решења би требало тражити у развијању партнерства јавног и приватног сектора и то у облицима који ће обезбедити ангажовање регионалног, односно, локалног капитала.

## 5. Закључак

Регионализација се, у нашим условима, у складу са доминантним историјским наслеђем, третира у једном ширем контексту који је често у прикривеном облику обележен феноменом ригидне федерализације или сепаратизма, односно, реализације широког спектра појединачних, групних и друштвених циљева на основу њихове територијалне децентрализације у којима економски мотиви и трошкови имају секундарну улогу. Међутим, савремени Европски концепт третира регионализацију, првенствено, као феномен друштвено-економске децентрализације у коме свако повећање трошкова обезбеђења јавних услуга и добара мора бити вишеструко компензирано економским добицима због повећања искоришћења фактора привредног развоја. Уствари, регионализација се данас у Европи, првенствено, користи као средство за децентрализацију јавне регулације и обезбеђења јавних добара и услуга уз истовремено избегавање негативних ефеката и друштвених трошкова ригидне федерализације. У складу са овим одређењем садржаја регионализације, региони на овим просторима требало би да имају улогу отворених и релативно аутономних јавних субјеката

5 Zbornik (red. Theirstein, A., Schedler, K. Und Bieger, T), Die lernende Region: Regionale Entwicklung durch Bildung, Verlag Ruegger, 2000.

у функцији обезбеђења најбољих развојних резултата у условима хетерогених целина које у различитим констелацијама фактора развоја покривају конкретни национални простор.

### Литература

1. Ацић, С., Скице за стратегију регионалног развоја, Економски факултет, Суботица, 2003.
2. Bailey, S., *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, Palgrave, 2002.
3. Ђурић, Г., *Фактори развоја туризма пограничних регија, студија случаја Војводина*, Докторска дисертација, Факултет за спорт и туризам, Нови Сад, 2010.
4. O'Neill, M., *The Politics of European Integration*, Rutledge, 1996.
5. Shaub, M., *European Regional Policy*, Verlag Ruedger, 2000.
6. Studija, *Government of the Future*, OECD/PUMA, 2000
7. Šuvakov, T., *Ekonomsko-regionalna podloga decentralizacije*, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2001.
8. Zbornik (ed. Hooghe, L.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press Inc, New York, 1996.
9. Zbornik (red. Theirstein, A., Schedler, K. Und Bieger, T), *Die lernende Region: Regionale Entwicklung durch Bildung*, Verlag Ruedger, 2000.

## ELEMENTS OF THE STRATEGY OF REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

### *Abstract*

*The theme this paper is use the concept of regionalization in the public regulation of the economic development in condition the transition depression, the large political turbulention and the institutional chaos. In the first part is to analyze the cause for large use the concept of regionalization in The European Union as and the definite specific factors what limiting theirs use to ours space. In the second part is to prepare the actually disposition the institutional vague and the model for theirs exceed to use the concepts of reinventing government. In third parts is to prepare is a definite the contents of the goals and actions the regional strategy of the economic development in function theirs real integration in the European economic space.*

**Key words:** *elements of the strategy, the development, regionalism, rural areas;*