

УДК: 330.341(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 79, стр. 255–274

Изворни научни рад

Рад примљен 29. 7. 2022. године

Рад одобрен 11. 8. 2022. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.15](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.15)

## УЛОГА ПАМЕТНЕ СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈЕ У ПОЛИТИЦИ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА СРБИЈЕ

Валентина ИВАНИЋ<sup>1</sup>

*Апстракт:* Као земља која се налази у процесу придруживања Европској унији (ЕУ), Србија је у претприступним преговорима, а према Поглављу 22 „Регионална политика и координација структурних инструмената”, остварила је умерени напредак. Како Поглавље 22 још увек није отворено, Србија може имати на располагању само она средства која ће јој тек бити дата на коришћење након приступања ЕУ. Дакле, Србија тек треба да усвоји правни оквир за кохезиону политику док се затварање поменутог Поглавља може очекивати онда кад Европска комисија оцени да је Србија добро припремљена за транспарентно програмирање и управљање средствима из европских фондова. Што се тиче програмирања, Србији се сугерише да се развојни план, који представља правну основу за политику регионалног развоја, усвоји у најкраћем могућем року. Наиме, ЕУ очекује да Србија овим планом валоризује своје развојне потенцијале на регионалном плану. Будући да у међувремену није дошло до усвајања развојног плана, Србија је усвојила Стратегију паметне специјализације за период од 2020. до 2027. године. Захваљујући овој Стратегији изршена је валоризација развојних потенцијала региона у Србији. Србији је овим поводом сугерисано да приступи изради Стратегија паметне специјализације у фази када се приближи приступању ЕУ. Разлог томе јесте одлагање доношења стратегија паметне специјализације као једног од услова за коришћење средстава из Европских структуралних и инвестиционих фондова (ЕСИФ), као и време које је

<sup>1</sup> Cultural Due Diligence Institute, Нови Сад. E-mail: [valentina.ivanic@sbb.rs](mailto:valentina.ivanic@sbb.rs).

потребно за суочавање са феноменом „институционалног парадокса везаног за паметну специјализацију“.

*Кључне речи:* Политика регионалног развоја, паметна специјализација, регионални развој, ЕУ, Србија

## 1) УВОД

У овом тексту фокус је на регионалној политици ЕУ, као и на регионалној политици чланица ЕУ, али и оних земаља које претендују на чланство у ЕУ, с посебним акцентом на Србију. У наведеном контексту сагледаваће се улога паметне специјализације у функцији регионалног развоја уопште, с посебним фокусом на улогу коју може имати у политици регионалног развоја Србије. Регионална политика спада у ред развојних политика. Појам развоја је увек далеко од заинтересованости доносилаца одлука у односу на проблем раста. У предметном раду анализира се „раст без развоја“, под условом да неколико појединаца или територија напредују.<sup>2</sup> Поред тога, анализира се и проблем развоја који је заснован на поштовању принципа супсидијарности, што за последицу има потребу да се фокус политика премешта на оне нивое власти који су оптимални за спровођење политика развоја. Према ОЕЦД-у, регионални ниво је оптимални територијални ниво за спровођење развојних политика. Стварањем предуслова за коришћења финансијских инструмената Кохезионе политике и Европских структурних и инвестиционих фондова (ЕСИФ), омогућава се финансирање средњорочних и дугорочних инвестиционих пројеката. То не значи да се ови програми субвенционису, нити да се тиме субвенционише потрошња која онемогућава ефекте средњорочног и дугорочног инвестирања.<sup>3</sup>

У ЕУ постоји наднационална политика и регионална политика земаља чланица ЕУ. Притом, постоје и регионалне политике земаља које претендују на чланство у ЕУ. Како је реч о развојној политици од земаља чланица ЕУ, као и од оних које се налазе у процесу придруживања ЕУ, не очекује се транспозиција законодавства у области регионалне политике. Природа кохезионе политике јесте и политичка и економска. Политичка природа кохезионе политике ЕУ огледа се у потреби да се ЕУ подржи као политички пројекат. Подржавање ЕУ као политичког пројекта остварује се финансијским инструментима кохезионе политике који се формулишу на

---

<sup>2</sup> Eduardo Medeiros, “Strategic-Based Regional Development: Towards a theory of everything for regional development?” *European Journal of Spatial Development*, 2020, vol. 19, no. 5, pp. 1–26.

<sup>3</sup> Benedicita Marzinotto, “The growth effects of EU cohesion policy: A meta-analysis”; *Bruegel Working Paper*, 2012, no. 14, Bruegel, Brussels. Интернет: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/78011/1/728570688.pdf>. 1-07-2022.

начин да се обезбеде адекватне користи за регионе држава чланица ЕУ. Како и само име указује, ради се о политици чији је циљ економска, социјална и територијална кохезија.<sup>4</sup> Актуелну кохезиону политику ЕУ одликује примена приступа паметне специјализације,<sup>5</sup> а иновације су перципиране као основ за Стратегију ЕУ 2020.<sup>6</sup> У циљу испуњења стратешких циљева Европа 2020, у области истраживања и развоја, региони ЕУ имали су обавезу да ураде и спроведу стратегије паметне специјализације. Администрације на националном нивоу, као и оне на регионалном нивоу, треба да развију стратегије паметне специјализације у циљу максимизирања утицаја регионалне политике у комбинацији са другим политикама ЕУ.<sup>7</sup> Стратегије паметне специјализације обезбеђују ефективну употребу државних фондова, и утичу на стимулисање приватних инвеститора, што може да помогне регионима у концентрисању ресурса на неколико кључних приоритета уместо, као до сада, на усмеравање инвестиција ка свим секторима. Приступ паметне специјализације захтева да се политике и стратегије прилагоде локалном контексту и у том смислу примењује се приступу који у великој мери зависи од локалних и регионалних актера.<sup>8</sup> У литератури се наглашава улога институција у регионалном економском развоју.<sup>9</sup> Границе између формалних и неформалних институција су врло често замагљене.<sup>10</sup> Паметна специјализација доприноси томе да регионалне политике буду усмерене ка „откључавању потенцијала раста ЕУ, афирмишући иновативност у свим регионима, обезбеђујући комплементарности између подршке иновацијама,

<sup>4</sup> “Single European Act”, *Official Journal of the European Communities*, L 169, 29. 6. 1987, pp. 1–28.

<sup>5</sup> “Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020”, 2010, стр. 7

Lisa De Propriis, David Bailey, “Industry 4.0 and transformative regional industrial policy” eds., *Industry 4.0 and Regional Transformations*, Routledge, New York, 2020, pp. 238–255.

<sup>6</sup> “Europe 2020: Europe’s growth strategy: growing to a sustainable and job-rich future”, European Commission, Directorate-General for Communication, Publications Office, 2015.

<sup>7</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020”, Sec(2010) 1183, Brussels, 6.10.2010, COM(2010) 553 final.

<sup>8</sup> Andres Rodriguez-Pose, Marco Di Cataldo, Alessandro Rainoldi, “The Role of Government Institutions for Smart Specialisation and Regional Development”, *JRC Research Reports JRC88935*, Joint Research Centre, 2014.

<sup>9</sup> Maximilian Benner, “Smart specialization and institutional context: the role of institutional discovery, change and leapfrogging”; *European Planning Studies*, 2019, vol. 27m no. 9, pp. 1791–1810, DOI: 10.1080/09654313.2019.1643826.

<sup>10</sup> Andres Rodríguez-Pose, “Do institutions matter for regional development?”, *Regional Studies*, 2013, vol. 47, pp. 1034–1047. doi:10.1080/00343404.2012.748978.

истраживању и разvoју, предузетништву и информационо-комуникационим технологијама (ИКТ). Очекивања иду и у правцу развоја капацитета за идентификацију сектора и технолошких домена, како би се промовисали локални иновациони процеси у пољима за које се открије да имају потенцијал за специјализацију”.<sup>11</sup>

У наставку ваља поменути да кохезиона и регионална политика, као и паметна специјализација ЕУ обухватају мноштво уговора и других регулативних аката који се тичу процеса придруживања ЕУ, а о чијој садржини ће бити речи у наредном делу анализе.<sup>12</sup>

## 2) САДРЖАЈ МЕРА НА НИВОУ ЕУ

ЕУ своју наднационалну регионалну политику користи као инструмент економске, социјалне и територијалне кохезије и дефинише је као проактивну регионалну политику у примарном законодавству – у Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ.<sup>13</sup> Стратегија паметне специјализације је један од главних стубова регионалне политике ЕУ и све више се сагледава

<sup>11</sup> European Commission, “Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020”, COM(2010) 553 final; SEC(2010) 1183; Brussels, 6.10.2010.

<sup>12</sup> “Consolidated version of the Treaty of the European Union”, 2008, OJ C115/13; “Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 2021, *Bosnia and Herzegovina Report 2021*. EC; “Europe 2020: Europe’s growth strategy growing to a sustainable and job-rich future”, European Commission, Directorate-General for Communication, Publications Office; “Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union. European Commission”, Brussels, 2010; “Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020”, European Commission, Brussels, 2010; “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, OJ L 326/47-326/390, 2020; “Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006”, OJ L 347, 20.12.2013; “Single European Act”, OJ L 169, 29.6.1987, pp. 1–28.

<sup>13</sup> Уговор о функционисању Европске уније (УФЕУ) развијен је на основу Уговора о оснивању Европске заједнице. Има углавном исту структуру као Уговор о ЕЗ. Најважније измене односе се на спољно деловање ЕУ и увођење нових поглавља у вези са енергетском политиком, сарадњом полиције и судства у кривичним предметима, свемиром, спортом и туризмом. Превод Консолидоване верзије Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније на српски језик завршен је заједничким радом Министарства за европске интеграције и Републичког секретаријата за законодавство.

као један од главних стубова индустријске политике ЕУ.<sup>14</sup> У ЕУ стратегија паметне специјализације је *ex ante*, предуслов за приступ „иновационо мотивисаном“ финансирању од стране ЕСИ фондова.<sup>15</sup> Кохезиона политика ЕУ је у концептуалном смислу шира од регионалне политике ЕУ,<sup>16</sup> и утемељена је на Уговору о функционисању ЕУ (УФЕУ). ЕУ има за циљ да учврсти економску и социјалну кохезију смањењем неједнакости у нивоу развоја између региона. Јачање економске, социјалне и територијалне кохезије утемељено је на УФЕУ. Конкретно, члан 174 прописује циљ Уније – да смањује неједнакости између нивоа развијености различитих региона и заосталости најнеразвијенијих региона, док члан 175 предвиђа улогу држава чланица и подстиче коришћење структурних фондова као инструмената за постизање циљева утврђених у члану 174. Ради унапређења укупног развоја ЕУ развија и спроводи активности које воде ка јачању њене економске, социјалне и територијалне кохезије. Државе чланице спровode своје економске политике и координирају их тако да остварују циљеве одређене чланом 174. У циљу јачања економске, социјалне и територијалне кохезије ЕУ користи одговарајуће финансијске инструменте познатије као структурни фондови. Правне тековине ЕУ обухваћене овим поглављем укључују разне уредбе које не захтевају преношење у национално законодавство. Уредбе, између осталог, дефинишу правила везана за припрему, усвајање и спровођење програма који се финансирају из фондова. Најважнија је Уредба (ЕУ) 1303/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године, о утврђивању заједничких одредби о ЕСИ фондовима и о утврђивању општих одредби о Фондовима и Европском фонду за поморство и рибарство, позната као Уредба о заједничким одредбама (Уредба (ЕУ) 1303/2013).<sup>17</sup>

Актуелну кохезиону политику ЕУ одликује примена приступа паметне специјализације.<sup>18</sup> Иновације су перципиране као основ за Стратегију ЕУ

<sup>14</sup> Slavo Radošević, Stancova Ciampi, “Internationalising Smart Specialisation: Assessment and Issues in the Case of EU New Member States”, *Journal of the Knowledge Economy*, 2018, vol. 9, no. 1, pp. 263–293.

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Iain Begg, “Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives”, *Journal of European Integration*, 2010, vol. 32, no. 1, pp.77–96.

<sup>17</sup> “Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development, and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006”, *OJ L 347*, 20.12.2013, pp. 320–469.

<sup>18</sup> Lisa De Propriis, David Bailey, *op. cit.*, pp. 238–255.

2020.<sup>19</sup> У циљу испуњења стратешких циљева Европа 2020, у области истраживања и развоја, региони ЕУ имали су обавезу да ураде и спроведу стратегије паметне специјализације. Стратегија истраживања и развоја за паметну специјализацију представља искорак у историји европске политике регионалног развоја и указује на преференције да политика регионалног развоја буде базирана на иновацијама. У новом програмском периоду 2021–2027. донета је Уредба (ЕУ) 2021/1060 Европског парламента и Савета од 24. јуна 2021. године о утврђивању заједничких одредаба о Европском фонду за регионални развој, Европском фонду за социјални развој, Кохезионом фонду, Фонду за праведну транзицију и Европском фонду за поморство, рибарство и аквакултуру, као и финансијска правила за азил, миграције и интеграцију, Фонду за унутрашњу сигурност и Инструменту за унутрашњу подршку у подручју управљања границама и визне политике.<sup>20</sup>

Приоритети Кохезионе политике ЕУ рефлектују се кроз приоритете који се наводе у Програмски периоду 2021–2027: „Компететивнија и паметнија Европа, зеленија Европа, повезанија Европа, кроз јачање мобилности, инклузивнија Европа, Европа ближа грађанима, јачањем одрживог и интегрисаног развоја свих типова територија“. *Ex ante*, услови су један од кључних елемената реформе кохезионе политике за период 2014–2020, уведени у сврху ефикаснијег коришћења Европских структурних и инвестиционих фондова (ЕСИ). Према Уредби 1303/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године, о утврђивању заједничких одредби о ЕСИФ фондовима сматра се да је нека земља испунила *ex ante* предуслове ако је донела стратегију паметне специјализације, на националном или регионалном нивоу, која се темељи на СВОТ или сличној анализи, како би се средства усмерила на ограничени низ приоритета у истраживању и иновацијама, ако обухвата мере подстицања приватних улагања у истраживање и технолошки развој, ако садржи механизме праћења, ако је донесен оквир у коме су наведени доступни буџетски извори за истраживања и иновације, ако је донет индикативни вишегодишњи план за израду буџета и приоритета за улагања у односу на приоритете Уније.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> “Europe 2020: Europe’s growth strategy: growing to a sustainable and job-rich future”, op. cit.

<sup>20</sup> “Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund, and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy”, *OJ L* 231, 30.6.2021, pp. 159–706.

<sup>21</sup> “Regulation (EU) No 1303/2013”, op. cit.

Коначно, сматра се и да би земље које претендују на чланство у ЕУ требало да успоставе нови механизам који би био базиран на повезивању суфинансирања пројеката у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) са Паметном специјализацијом.<sup>22</sup>

### 3) САДРЖАЈ МЕРА НА НИВОУ СРБИЈЕ

Мере на нивоу Републике Србије обухватају низ значајних докумената – од инвестиционих планова, одлука о изради просторног плана, до извештаја о скринингу, закона и уговора.<sup>23</sup>

Преговори за приступање Републике Србије ЕУ у области кохезионе политике воде се кроз Поглавље 22 које се односи на регионалну политику и координацију структурних инструмената. Поглавље још увек није отворено, док се затварање може очекивати онда кад Европска комисија оцени да је Србија добро припремљена за транспарентно програмирање и управљање средствима из структурних и инвестиционих фондова (ЕСИФ), који ће јој бити на располагању после приступања ЕУ. До тада ће Србија имати могућност финансирања кроз спровођење програма и пројеката које ЕУ финансира током претприступног периода (Инструмент за претприступну помоћ – ИПА) Правне тековине ЕУ обухваћене овим Поглављем укључују уредбе које не захтевају преношење у национално законодавство и које

---

<sup>22</sup> Tine Lehmann, Maximilian Benner, Amra Kapo, "Institutional asymmetries in a low-coordination economy: the smart specialization paradox in Bosnia and Herzegovina, Innovation", *The European Journal of Social Science Research*, July 4, 2022. Интернет: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13511610.2022.2092075?needAccess=true> 1.5.2022.

<sup>23</sup> „Нови инвестициони план развојна шанса Србије” Влада Републике Србије, 2019; „Стратегија паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године”, *Службени гласник Републике Србије*, (21/20); „Одлука о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године”, *Службени гласник Републике Србије*, (48/19); „Извештај о скринингу Република Србија Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената”, Европска комисија; 2015 Брисел; „Радни документ Комисије Република Србија Извештај за 2021. годину”, Европска комисија“ Стразбур; „Записник са састанка експланаторног скрининга Поглавље 22: Регионална политика и координација структурних инструмената” 2014; Канцеларија за европске интеграције, „Пречишћене верзије Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ Министарство за европске интеграције” 2019; Министарство за европске интеграције, Београд, „Закон о планском систему Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије, (30/18); „Акциони план за испуњавање захтева у области кохезионе политике ЕУ” 2019, Преговарачка група за поглавље 22, Република Србија, Београд.

дефинишу правила везана за припрему, усвајање и спровођење програма који се финансирају из фондова ЕУ.

Аналитички преглед и оцена усклађености са правним тековинама ЕУ, односно експланаторни скрининг за Поглавље 22 одржан је 1. и 2. октобра 2014. године, док је билатерални скрининг одржан 28. и 29. јануара 2015. године.<sup>24</sup> Као резултат процеса скрининга, Европска комисија објавила је Извештај о скринингу у ком препоручује да се као мерило за отварање поглавља изради детаљан Акциони план у ком ће се одредити јасни циљеви и временски оквир за испуњавање захтева кохезионе политике ЕУ.<sup>25</sup> Рад на изради Акционог плана за Поглавље 22 организовало је Министарство за европске интеграције (МЕИ).<sup>26</sup> Временски оквир за спровођење мера дефинисаних у Акционом плану је јасан, а водећи принцип био је да се 2021. година одреди као година планирана за испуњавање кључних предуслова/захтева кохезионе политике неопходних у припреми Србије за спровођење кохезионе политике ЕУ. У оквиру Поглавља 22 постоји шест подобласти које су важне када је у питању оцена напретка: Законодавни оквир, Институционални оквир, Административни капацитети, Програмирање, Праћење и процена и Финансијско управљање и контрола. Даља анализа је фокусирана на програмирање, као подобласти која се оцењује када је у питању напредак у оквиру Поглавља 22.

Према Извештају о напретку за Србију, за 2021. годину, наведене подобласти су оцењене свака појединачно. Констатовано је да је „Србија умерено припремљена у области регионалне политике и координације структурних инструмената”.<sup>27</sup> Према Извештају о напретку за Србију, за 2021. годину сугерише се да Србија треба да: 1) спроведе усвојени акциони план како би испунила захтеве кохезионе политике ЕУ, укључујући номиновање институција и тела, по потреби и у зависности од случаја, у складу са планом; 2) да унапреди капацитете централних, регионалних и локалних тела, са акцентом на индиректном управљању програмима у оквиру претприступне помоћи ЕУ, и пружи гаранције да се кључне позиције у структурама попуне на трајној основи, уз задржавање кључног кадра и, 3) да се Србија постара да сви инструменти буду усклађени са захтевима ЕУ у смислу програмирања и принципа партнерства, те да узме у обзир захтеве будућих структурних/кохезионих фондова у институционалном уређењу. Следи да Србија тек треба да усвоји правни оквир за кохезиону политику. У том погледу, било би

<sup>24</sup> „Извештај о скринингу Република Србија Поглавље 22”, *op. cit.*

<sup>25</sup> „Акциони план за испуњавање захтева у области кохезионе политике ЕУ”, *op. cit.*

<sup>26</sup> *Ibidem*

<sup>27</sup> „Радни документ Комисије Република Србије Извештај за 2021. годину”, *op. cit.*

потребно убрзати рад на Нацрту Закона о кохезионој политици из 2020. године, којим се дефинишу циљеви кохезионе политике, уводе кључни принципи и успоставља правни основ за развој институционалног оквира за спровођење кохезионе политике. Успостављање институционалног оквира за управљање Инструментом за претприступну помоћ ЕУ (ИПА), подразумева побољшање индиректне управљачке структуре како би се у потпуности осигурало ефикасно уговарање и спровођење ИПА програма.

Када је реч о финансијском управљању, контроли и ревизији, капацитети националног система за индиректно управљање ИПА фондовима, укључујући и ревизорско тело, настављају да се побољшавају. Даља анализа односи се на програмирање, која се према Извештајима о напретку оцењује као спремност за отварање поглавља 22. У том погледу сугерише се да се развојни план, који представља правну основу за политику регионалног развоја, усвоји. Очекује се да се тим планом валоризују развојни потенцијали региона у Србији. Доношење таквог плана треба да има за циљ креирање политика које би довеле до смањење разлика у степену развијености региона у Србији. Систем инвестиционог планирања у Србији оцењује се као некохерентан, што за последицу има недовољно транспарентно планирање и финансирање улагања. Основни предуслов за квалитетно и ефективно програмирање је постојање свеобухватног и кохерентног стратешког оквира и оквира јавних политика. Детаљна анализа процеса управљања јавним политикама указује на недостатке у стратешком и планском оквиру Србије.<sup>28</sup> Закон о планском систему Републике Србије усвојен је у априлу 2018. године, а примењује се од октобра 2018. године.<sup>29</sup> Закон обезбеђује ефикасно спровођење процеса приступања ЕУ, као и побољшавање планирања развоја како на националном тако и на локалном нивоу. Закон о планском систему Републике Србије под документима развојног планирања подразумева: План развоја, Инвестициони план, Просторни план Републике Србије, као и план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе. План развоја јесте хијерархијски највиши, дугорочни документ развојног планирања Републике Србије, који за период од најмање 10 година усваја Народна скупштина. План развоја садржи визију, односно приоритетне циљеве развоја Републике Србије и региона, као и смернице за њихово остварење. Планом развоја утврђује се и политика одрживог регионалног развоја. Србија није донела План развоја. Сходно томе, није утврђена ни политика одрживог регионалног развоја Србије. Влада Републике Србије је донела Одлуку о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године.<sup>30</sup> Закон о планском систему

<sup>28</sup> „Акциони план за испуњавање захтева у области кохезионе политике ЕУ”, *op. cit.*

<sup>29</sup> „Закон о планском систему Републике Србије”, *op. cit.*

<sup>30</sup> „Одлука о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године”, *op. cit.*

Републике Србије препознаје ППРС као документ развојног планирања, а постоји Нацрт Просторног плана Републике Србије. У Нацрту Просторног плана Републике Србије наводи се да је израђен и на основу Националног инвестиционог програма до 2025. Инвестициони план јесте документ развојног планирања који Влада усваја за период од најмање седам година, а којим се у складу са приоритетним циљевима развоја постављеним Планом развоја. Национални инвестициони програм Републике Србије до 2025. године не сматра се документом развојног планирања према Закону о планском систему Републике Србије. Прецизније, ради се о „Програму Србија 2025”.<sup>31</sup> Иако развојни план Србије, који би представљао правну основу за политику регионалног развоја, није донет, донета је Стратегија паметне специјализације у Србији за период од 2020. до 2027. године на начин да је кроз процес предузетничког откривања, урађен на нивоу НУТС II, омогућила валоризовање развојних потенцијала региона у Србији.<sup>32</sup>

#### 4) ПРАКТИЧНИ ПРОБЛЕМИ

Пре него што се укаже на актуелне практичне проблеме са којима се суочавају земље чланице ЕУ, као и земље кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ, приликом не само израде већ и спровођења стратегија паметне специјализације, потребно је указати на елементе концепта. Стратегије паметне специјализације је примереније дефинисати као приступ и процес пре него политику иновативног регионалног развоја. Процес везан за развој региона базираних на знањима (памети), за своје спровођење захтева и ангажман и других политика.<sup>33</sup> На ово имплицира и садржина концепта паметне специјализације. Садржина је јасно дефинисана: „Стратегије истраживања и развоја за паметну специјализацију (*research and innovation strategies for smart specialisation* – RIS3), представљају стратегије усмерене на развој територија за које се праве. Елементи тих стратегија су следећи: усмерене инвестиције као кључним приоритетима, који се базирају на економији и друштву базираном на знању, као и подржавајућим информационо-комуникационим технологијама (ИКТ); формулисане инвестиције сходно компетитивним предностима територија, иновативно су оријентисане, фокусиране на стимулисање приватног сектора, антиципативне и инклузивне, усклађене са развијеним системом мониторинга и евалуације”.<sup>34</sup> Теорије регионалног развоја мењале су

<sup>31</sup> „Нови инвестициони план развојна шанса Србије”, *op. cit.*

<sup>32</sup> „Стратегија паметне специјализације у Србији за период од 2020. до 2027. године”, *op. cit.*

<sup>33</sup> Dominique Foray, Kevin Morgan, Slavo Radošević, *The role of smart specialization in the EU research and innovation policy landscape*, European Commission, 2020, p. 4.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 12.

се током времена и у средишту ендогене теорије регионалног развоја, у оквиру које је и однегован приступ паметне специјализације. Унутрашњи потенцијали региона перципирају се као примарни чинилац регионалног развоја. Упутно је поменути да се настанак теорије ендогеног развоја појављује у периодима које одликује неуспешно транспоновање екстерних чинилаца производње (капитал, рад, инвестиције) у регионе, без претходног сагледавања карактеристика ткива у које се ти чиниоци производње трансплантирају. Након што су резултати таквих политика биле „катедрале у пустињи” и све снажније интензивирање регионалних разлика, савремене теорије регионалног развоја фокусирали су се на сагледавање улоге не само формалних већ и неформалних институција као чинилаца регионалног развоја. Савремене теорије регионалног развоја наглашавају све важнију улогу неформалних институционалних чинилаца, као чинилаца регионалног развоја и то посебно оних као што су: поверење, одговорност, професионализам и партнерство. Региони који имају недовољно развијен институционални оквир, нарочито недовољно развијену истраживачку инфраструктуру одликују се превише бирократским начином размишљања, мањком препознатљивости и транспарентности, недостатком стратешких визија, као и ниским степеном поверења између актера.<sup>35</sup> Када је у питању Србија, димензије социјеталне културе утичу на ниво поверења који влада у друштву. Високе вредности димензије дистанце моћи, једне од димензија социјеталне културе Србије, за последицу имају присуство високог степена неповерења у друштву.<sup>36</sup> Предуслов за стварање иновативности у развоју истраживачке инфраструктуре у неком региону зависи у великој мери од институционалних чинилаца, како формалних тако и неформалних (система вредности). Посебно је важно сагледати улогу неформалних институција у економском развоју и релације између формалних и неформалних институција, као и утицај тих релација на процес доношења одлука.<sup>37</sup> Посебно је важно нагласити да је циљ регионалних иновационих стратегија (РИС) стварање неопходних предуслова за стварање културе иновативности и културе учења у сваком од сегмената, не само пословног већ и друштвеног крвотока региона.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Jiri Blažek, Kevin Morgan, “The institutional worlds of entrepreneurial discovery”, In: A. Mariussen, S. Virkkala, F. Finne, & T. Merethe Aasen (eds), *The Entrepreneurial Discovery Process and Regional Development*, 2019, p. 115.

<sup>36</sup> Благоје Пауновић, Валентина Иванић, „Напредовање у ланцима вредности у транзиционим економијама”, *Економика предузећа*, 2008, вол. 66, бр. 6–7, стр. 386–400.

<sup>37</sup> Andres Rodríguez-Pose, “Institutions and the Fortunes of Territories”, *Regional Science Policy & Practice*, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 371–386. doi:10.1111/rsp3.12277

<sup>38</sup> Mikel Landabaso, Rachel Youds, (1999) “Regional Innovation Strategies (RIS): the development of a regional innovation capacity”, SIR (Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen)-Mittteilungen und Berichte, Band 27/1999, Salzburg (Austria), pp. 1–14.

Доказ да је стратегија паметне специјализације добро припремљена и спроведена је у настанку и функционисању истраживачке инфраструктуре у регионима који нису имали такву инфраструктуру.<sup>39</sup> Уколико за иновативност узмемо као прокси висину вредности димензије културе коју Хофстеде назива „избегавање неизвесности”, и укажемо да је просечна вредност те димензије културе за земље Југоисточне Европе (ЈИЕ) 59, док је вредност индекса димензије културе коју називамо дистанца моћи за Југоисточну Европу 57,3, ако укрстимо ове две димензије културе добијемо сазнање о форми имплицитног структурирања институција у региону ЈИЕ.<sup>40</sup> Како добијене вредности указују на присуство високе дистанце моћи и високог избегавања неизвесности, таква комбинација сугерише да се институције у региону ЈИЕ структурирају у форми пирамида, што указује на ниске потенцијале за иновативност, али и на високо присуство неповерења. Висока дистанца моћи указује да натполовична већина припадника популације региона ЈИЕ сматра да је прихватљиво да моћ буде неравномерно распоређена, као и да је прихватљиво да особе на позиције моћи доносе одлуке о томе да ли је потребно нешто мењати (иновирати) или не. Такође, особе на позицији моћи у културама високе дистанце моћи показују висок степен аверзије према делегирању, као и висок степен неповерења према сарадницима. Земље које претендују на чланство у ЕУ охрабрују се да приступе изради стратегија паметне специјализације. Тако је Црна Гора, уз техничку асистенцију Европске комисије када је у питању Западни Балкан, постала прва земља у региону која је урадила стратегију паметне специјализације. Србија, такође, има урађену Стратегију паметне специјализације.<sup>41</sup> У Извештају за Босну и Херцеговину, за 2020. годину, Европска комисија експлицитно сугерише да је потребно да БиХ „припреми стратегију паметне специјализације”.<sup>42</sup> Аутори као што су Foreј и чланови његове групе закључили су да је већина региона радила РИС стратегије ангажујући екстерне консултанте пре него актере у регионима, те да је фокус био ка технолошкој понуди и истраживању и развоју више него на препознавању других важних области за иновирање: социјалне иновација, снажније интегрисање секторских политика, стимулисање тражње, приступ

<sup>39</sup> Валентина Иванић, „Шта је “паметно” у паметној специјализацији”, *Нови Магазин*, 2022, број 587.

Интернет: <https://javniservis.net/mediji/dnevnic-nedeljnic-mesecnic/novi-magazin/sta-je-pametno-u-pametnoj-specijalizaciji/> 28.7.2022.

<sup>40</sup> Валентина Иванић, *Како премостити културну дистанцу између Европске уније и Југоисточне Европе*, Институт за европске студије, Београд, 2020.

<sup>41</sup> „Стратегија паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године”, *op. cit.*

<sup>42</sup> “Bosnia and Herzegovina 2021 Report”, European Commission, DG NEAR (2021).

тржиштима и сл. Наведени приступ доводи до тзв. *me-too syndrome*, или „и ја исто синдрома”, где сви региони претендују да инвестиције усмеравају ка областима које су модерне, као што су ИКТ, нано технологије, биотехнологије и слично.<sup>43</sup> Искуства такође показују да велике компаније које добро послују нису заинтересоване да се ни у једном типу активности које су везане за израду или спровођење стратегија паметне специјализације. Постоји и висок степен аверзије према ризику код МСП, пре свега због комплексних процедура везаних за коришћење средстава из ЕСИ фондова, те се сматра да би обезбеђивање ефективног система подршке могло да обезбеди да МСП буду више посвећене активностима које се везују за израду, али и спровођење активности везаних за стратегије паметне специјализације. У ситуацијама када се процес паметне специјализације одвија у контексту који одликују недовољно развијени механизми интеракције, и то нарочито они који су на релацији између пословног сектора и јавног сектора, али и они који се тичу изостанка интеракција између припадника пословног сектора. Ако у таквом амбијенту, процес паметне специјализације буде и спроведен, актери који буду позвани ће се огласити и појавити, али само симболично, док ће истински бити ангажовани само стејкхолдери са стеченим позиционим капиталом. Понашање запослених у администрацији у недовољно развијеним регионима одликује понашање високе аверзије према ризику, менталитет „играња на сигурно”, што све за последицу има смањење простора иновативности, као и простора за флексибилност у доношењу одлука када су у питању иницијативе од стране администрације.<sup>44</sup> Иако се сматра пожељним да се приступи изради стратегија паметне специјализације у земљама које претендују на чланство у ЕУ, и иако је евидентно да се током процеса израде таквих стратегија долази до веома корисних и значајних налаза, актери који учествују у припреми таквих стратегија суочавају се са феноменом „институционалног парадокса везаног за паметну специјализацију”. Другим речима, што је неки регион мање развијен то је важније да се развој економије тог региона базира на паметној специјализацији. Парадоксално је да институције региона који су недовољно развијени, нису развијене у мери да би могле ефикасно да спроведу политике паметне специјализације. Узимајући у обзир евиденцију постојања институционалних празнина и институционалне асиметрије на простору Југоисточне Европе, чини се разумним претпоставити да институционални контекст за иновације на том простору одликује постојање економија ниског

---

<sup>43</sup> Inger Midtkandalm Jens Sörvik, “What is Smart Specialisation?” *Nordregio News*, 2012, no. 1, p. 2.

<sup>44</sup> Åge Mariussen, Seija Virkkala, Hakon Finne, Aasen Tone Merethe, *The Entrepreneurial Discovery Process and Regional Development: New Knowledge Emergence, Conversion and Exploitation*, Routledge, 2019.

степен координације.<sup>45</sup> Када је у питању Западни Балкан, као и земље које се налазе у процесу придруживања ЕУ, оне се перципирају као земље које одликује низак степен координације и као земље које се у ситуацијама када треба да примењују партиципативне приступе доношења одлука суочавају са проблемима „институционалне асиметрије”. Очекивања су била да би припрема стратегија паметне специјализације у оваквом типу земаља могла да ублажи „институционалну асиметрију”, захваљујући пре свега приступу који се назива „прескакање фаза у институционалном развоју” (*institutional leapfrogging*) који се одвија кроз израде стратегија паметне специјализације.<sup>46</sup> Анализе показују да су стратегије паметне специјализације у ЕУ углавном оријентисане „ка унутра”, као и да немају стратешки приступ трансрегионалној сарадњи. Транснационална сарадња је једна од новина за коју се очекује да ће бити уведена од стране Европске комисије, када се буду валидирани *ex ante* предуслови везани за ЕРДФ иновације, МСП, ИКТ тематске циљеве. Искуство указује да су СЗ углавном усмерене ка регионима за које се ради и у којима се спроводе, и да готово и да нема инклинација ка трансрегионалној сарадњи као активности приликом израде и спровођења стратегија паметне специјализације.<sup>47</sup> Велики број међународних програма сарадње вођен је од стране екстерних тела, као што је то случај са ХОРИЗОН 2020 програмом за период 2104–2020. године, који је координиран директно од стране Европске комисије, што у великој мери лимитира могућности региона да стичу искуства када је у питању управљање пројектима трансационалне сарадње.<sup>48</sup> Стратегија паметне специјализације даје основ и представља могућност да се привуку само они страни директни инвеститори, чије инвестиције имају потенцијал да утичу на развој региона у који се планирају пласирати инвестиције. *Мид терм* евалуација СЗ у земљама ЕУ указује на увођење нових димензија, као што су интернационализација, територијална кохезија (на субрегионалном нивоу), као и потреба да се одговори на изазове које доносе друштвене промене, као и потреба да се избегне конфузија око улоге старих, хоризонтално усмерених

<sup>45</sup> Tine Schrammel, *Clusters as an Instrument to Bridge Institutional Voids in Transition Economies: Lessons Learned from Southeast Europe*. Wiesbaden: Springer Gabler, 2019; Collin Williams, Josip Franic, “Explaining Participation in the Informal Economy in Post-Socialist Societies: A Study of the Asymmetry Between Formal and Informal Institutions in Croatia”. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 2016, vol. 24, no. 1, pp. 51–65. doi:10.1080/0965156X.2015.1118817; Nick Williams, Tim Vorley, Colin Williams, *Entrepreneurship and Institutions: The Causes and Consequences of Institutional Asymmetry*. London, Lanham: Rowman & Littlefield, 2017.

<sup>46</sup> Tine Lehmann, Maximilian Benner, Amra Kapo, op. cit.

<sup>47</sup> Domini Slavo Radošević, Stancova Ciampi, op. cit., p. 4.

<sup>48</sup> Ricard Esparza Masana, “Towards Smart Specialisation 2.0. Main Challenges When Updating Strategies”. *Journal of the Knowledge Economy*, 2022, no. 13, pp. 635–655.

политика. Следствено наведеном, већ се ради на стварању кохерентног сета политика које би имале трансформативни потенцијал.<sup>49</sup>

## 5) ИЗВОРИ

- Ahner, Dirk, "What do you really know about the European cohesion policy?" European Commission, DG REGIO, 2009.
- Autio, Erkko, "Evaluation of RTD in regional systems of innovation", *European Planning Studies*, 1992, vol. 6, no. 2.
- Begg, Iain, "Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives", *Journal of European Integration*, 2010, vol. 32, no.1, pp. 77–96.
- Benner, Maximilian, "Smart specialization and institutional context: the role of institutional discovery, change and leapfrogging"; *European Planning Studies*, vol. 27, no. 9, pp. 1791–1810.
- Blažek, Jiri, Morgan, Kevin, "The institutional worlds of entrepreneurial discovery", In: A. Mariussen, S. Virkkala, F. Finne, & T. Merethe Aasen (eds), *The Entrepreneurial Discovery Process and Regional Development*; London, Routledge, 2019.
- De Propriis, Lisa, Bailey, David, "Industry 4.0 and transformative regional industrial policy", In: Lisa De Propriis, David Bailey, *Industry 4.0 and Regional Transformations* (pp. 238–252). New York, Routledge, 2020.
- Esparza Masana, Ricardm, "Towards Smart Specialisation 2.0. Main Challenges When Updating Strategies", *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 13, pp. 635–655.
- Foray, Dominique, Goddard, John, Goenaga Beldarrain, Xabier, Landabaso, Mikel, McCann, Philip, Morgan, Kevin, Nauwelaers, Claire, Ortega-Argilés, Raquel, *Guide on Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*. European Commission, Smart Specialization Platform, 2012.
- Foray, Dominique, Morgan, Kevin, Radosevic, Slavo, "The Role of Smart Specialization in the EU Research and Innovation Landscape", European Commission, 2020.
- Иванић, Валентина, *Како премостити културну дистанцу између Европске уније и Југоисточне Европе*. Институт за европске студије. Београд, 2020.
- Иванић, Валентина, „Шта је pamетно” у pamетној специјализацији?” Нови Магазин, број 587, 28-07-2022; Београд.

---

<sup>49</sup> Dimitrios Kyriakou, Caroline Cohen, "Meta-analysis of Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation: Priorities and Policy Measures"; 2019, JRC 118526.

- Kyriakou, Dimitrios, Cohen, Caroline, "Meta-analysis of Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation: Priorities and Policy Measures"; 2019, JRC118526.
- Landabaso, Mikel, Reid, Alasdair, "Developing Regional Innovation Strategies: The European Commission as Animateur", In: Morgan, Kevin (eds), *Nauwelaers, Claire Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less-Favoured Regions* (pp. 17–38), London, Routledge, 2002.
- Lehmann, Tine, Benner, Maximilian, Kapo, Amra, "Institutional asymmetries in a low-coordination economy: the smart specialization paradox in Bosnia and Herzegovina, Innovation", *The European Journal of Social Science Research*, 2022.
- Madeira, Paulo Miguel, Vale, Mario, Mora-Aliseda, Julian, "Smart Specialisation Strategies and Regional Convergence: Spanish Extremadura after a Period of Divergence", *Economies*, 2021, vol. 9, no.138, pp. 1–19.
- Marzinotto, Benedicta, "The growth effects of EU cohesion policy: A meta-analysis", *Bruegel Working Paper*, 2012, no. 14.
- McCann, Philip, Ortega-Argilés, Raquel, "Smart Specialization, regional growth and applications to EU"; *Regional Studies*, 2011, vol. 49, no. 8.
- Medeiros, Eduardo, "Strategic-Based Regional Development: Towards a theory of everything for regional development?". *European Journal of Spatial Development*, 2020, vol. 19, no. 5, pp. 1–26.
- Midtkandal, Inger, Sörvik, Jens, "What is Smart Specialisation?" *Nordregio News*, 2012, Nordic Centre for Spatial Development
- Muscio, Alessandro, Reidb, Alasdai, Rivera Leon, Lorena, "An empirical test of the regional innovation paradox: can smart specialisation overcome the paradox in Central and Eastern Europe?" *Journal of Economic Policy Reform*, 2015, vol. 18, no. 2, pp. 153–171.
- Oughton, Christine, Landabaso, Mikel, Morgan, Kevin, "The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy", *The Journal of Technology Transfer*, 2002, vol. 27, no. 1, pp. 97–110.
- Пауновић, Благоје, Иванић, Валентина, „Напредовање у ланцима вредности у транзиционим економијама”, *Економика предузећа*, 2018, бр. 7–8, стр. 386–400.
- Pike, Andy, Rodríguez-Pose, Andres, Tomaney, John, *Local and Regional Development*, Routledge, London, 2006. doi:<https://doi.org/10.4324/9781315767673>
- Radošević, Slavo, Ciampi, Stancova, "Internationalising Smart Specialisation: Assessment and Issues in the Case of EU New Member States", *J Knowl Econ*, 2018.
- Rodríguez-Pose, Andres, "Do institutions matter for regional development?" *Regional Studies*, 2013, vol. 47, pp. 1034–1047.

- Rodríguez-Pose, Andres, "Institutions and the Fortunes of Territories", *Regional Science Policy & Practice*, 2020, vol. 2, no. 3, pp. 371–386.
- Rodríguez-Pose, Andres, Di Cataldo, Marco, Rainoldi, Alessandro, "The Role of Government Institutions for Smart Specialisation and Regional Development". *Policy Brief Series*, 2014, no. 4. Luxembourg Publications Office of the European Union; 2014. JRC88935.
- Storonyanska, Iryna, Melnyk, Maryana, Leshchukh, Iryna, Shchelyuk, Svitlana, Medynska, Tetyana, "The Efficiency of Financing the Regional Smart-Specialization Strategies' Implementation from the EU Structural Funds", *European Journal of Sustainable Development*, 2021, vol. 10, no. 2, pp. 241–255.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

За Републику Србију усвајање Поглавља 22, које се односи на регионалну политику и координацију структурних инструмената, може бити од финансијске користи. Његовом имплементацијом јачају апсорпционе способности државе. Апсорпционе способности се односе на капацитете администрације на свим нивоима да одреди развојне приоритете, формулише документа развојног планирања, као и капацитете да се успостави систем који би омогућавао спровођење активности које су планиране, али и систем који би обезбедио мониторинг и евалуацију након што политике буду спроведене. Ако би се процењивао развој Србије у овој области могло би се закључити да је потребно уложити напоре у стварање „софтвер” стуба регионалне политике (планови и студије), али и у стварање „оргвер” стуба регионалне политике (институције).<sup>50</sup> Спровођењем европског законодавства и политике која се тиче поглавља 22, Република Србија ће након чланства у ЕУ бити у могућности да користи европске структурне и инвестицијске фондове у износу који је око шест до десет пута већи него у периоду пре чланства. Могућност коришћења много издашнијих финансијских средстава него у периоду пре чланства, подразумева и постојање капацитета да се та средства ефикасно и ефективно алоцирају. Значај који за Србију има доношење Стратегије паметне специјализације за период од 2020. до 2027. године, огледа се у могућем смањењу институционалне асиметрије. То конкретно подразумева промену формалних институција кроз политичко деловање и попуну институционалне празнине кроз институционални развој. Како се овде ради о процесу у коме се откривају узроци промена на нивоу неформалних институција и начина активирања истих у ситуацијама када нема формалних

<sup>50</sup> Andy Pike, Andres Rodríguez-Pose, John Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, London, 2016.

институција, потенцијали стратегија паметне специјализације треба да воде интензивирању „раста базираног на иновацијама”. Они би пак могли бити угрожени slabим управљачким капацитетима. Ради се о капацитетима на стратешком нивоу, који се тичу способности да се дефинишу и поставе приоритети, али и капацитетима који се тичу спровођења стратегија, односно они који су на техничком нивоу.<sup>51</sup> Треба имати у виду да се региони у Србији разликују по степену свог развоја. Региони који су недовољно развијени увек се суочавају са феноменом који се дефинише као „регионални иновациони парадокс” – што је слабији апсорпциони капацитет неког региона, то му је више средстава за које жели да конкурише потребно.<sup>52</sup> Регионални иновациони парадокс је “очигледна контрадикција између веће потребе да се троши на иновације у регионе који су недовољно развијени и њихов релативно slab капацитет да апсорбују јавна средства намењена за промовисање иновација и улагање у активности везане за иновације, у поређењу са регионима који су развијени”<sup>53</sup>

Решавање „иновационог парадокса” постигло би се унапређивањем рада министарстава и агенција и јачањем капацитета њиховог стратешког управљања (посебно померањем фокуса са од директних финансијских давања ка политикама на страни тражње (*demand side policies*), организовањем капацитета за управљање „иновационим платформама, као и структурирањем фрагментираних пословних капацитета који би били у стању да реализују приоритете успостављене стратегијама паметне специјализације”. Такође, потребно је имати у виду да региони који имају традицију иновирања, као и добро развијене институције, могу бити добро припремљени да спроводе СЗ, али исто тако могу бити суочени са изазовима који се тичу потребе да сарађују са великим бројем стејкхолдера, са много идеја и пуно различитих потреба. Ефективност регионалних администрација огледа се у спремности да одолевају притисцима интересних група, када је у питању подршка различитим иницијативама у оквиру стратегије паметне специјализације. У недовољно развијеним регионима као препреке се јављају инерција, клијентелизам, непотизам, нетранспарентни контакти између доносилаца одлука на локалном нивоу и различитих интересних група. Приступ паметне специјализације показује се као нарочито користан у

<sup>51</sup> Alessandro Muscioa, Alasdai Reidb, Lorena Rivera Leon, “An empirical test of the regional innovation paradox: can smart specialisation overcome the paradox in Central and Eastern Europe?” *Journal of Economic Policy Reform*, 2015, vol. 18, no. 2, pp. 153–171.

<sup>52</sup> Ricard Masana, op. cit., p. 640.

<sup>53</sup> Christine Oughton, Mikel Landabaso, Kevin Morgan, “The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy”. *The Journal of Technology Transfer*, 2002, vol. 27, p. 98.

регионима које одликује низак социјални капитал, висока стопа неповерења и низак степен сарадње између актера регионалног развоја. У економијама које се одликују ниским степеном координације, запажа се одсуство организација које би имале улогу посредника, неповерење између актера и посебно неповерење између предузећа и владе. У таквим ситуацијама прибегава се стварању бајпас институција, што регионе који немају институционалне механизме може да оспособи да сустигну у развоју регионе који имају такву врсту механизма. У процесу институционалне анализе, веома је важан поглед споља, када су у питању региони. Нарочито је важно укључити дијаспору, и то студенте, запослене, истраживаче, представнике академске заједнице и предузетнике, који могу да олакшавају откривање институционално утемељених препрека развоју. Припадници дијаспоре имају релевантна експлицитна знања о томе како се региони у којима они живе и раде разликују од региона у којима су рођени, када је у питању култура и менталитет.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Benner Maximilian, "Smart specialization and institutional context: the role of institutional discovery, change and leapfrogging" , *European Planning Studies*, 2019, vol. 27, no. 9, pp. 1791–1810.

## THE ROLE OF SMART SPECIALIZATION IN THE REGIONAL DEVELOPMENT POLICY OF SERBIA

*Summary:* As a country in the process of joining the European Union (EU), Serbia has made moderate progress in the pre-accession negotiations, and according to Chapter 22: “Regional policy and coordination of structural instruments”. As Chapter 22 has not yet been opened, Serbia can only have at its disposal those funds that will be given to it for use after joining the EU. Therefore, Serbia has yet to adopt the legal framework for cohesion policy, while the closure of the aforementioned Chapter can be expected when the European Commission assesses that Serbia is well prepared for transparent programming and management of funds from European funds. As far as programming is concerned, it is suggested to Serbia that the development plan, which represents the legal basis for regional development policy, be adopted as soon as possible. Namely, the EU expects Serbia to valorize its development potential on the regional level with this plan. Since the development plan was not adopted in the meantime, Serbia adopted the Smart Specialization Strategy for the period from 2020 to 2027. Thanks to this Strategy, the valorization of the development potential of the regions in Serbia was carried out. On this occasion, it was suggested to Serbia to start drafting the Smart Specialization Strategy in the phase when it gets closer to joining the EU. The reason for this is the delay in adopting smart specialization strategies as one of the conditions for using funds from the European Structural and Investment Funds (ESIF), as well as the time needed to deal with the phenomenon of the “institutional paradox related to smart specialization”.

*Keywords:* Regional development policy, smart specialization, regional development, EU, Serbia.