

Akademik KIRIL MILJOVSKI

### NEKA SPORNA PITANJA U TEORIJI I POLITICI NERAZVIJENIH REGIONA

Problemi razvoja nerazvijenih područja Jugoslavije sve češće postaju predmet naučnih i stručnih razmatranja što je normalno u jednoj zemlji koja se odlikuje neravnomernošću razvoja. U 1977. godini bila je ovom pitanju posvećena jedna međunarodna konferencija u Prištini, a u 1979. godini su akademije nauka Jugoslavije organizovale naučni skup u Ohridu na temu „Neravnomerni regionalni razvoj u ekonomskoj teoriji i praksi“. Kao što se moglo očekivati, ova su razmatranja bacila novu svetlost na neke razvojne probleme i otkrila nova sporna pitanja. Ovi redovi biće posvećeni samo nekim od tih pitanja.

Na teorijskom planu bilo bi veoma korisno razdvojiti sporna pitanja od onih koja to nisu, ali se uporno nameću kao takva ili zbog nesposobnosti da se teoretski pronikne u suštinu fenomena razvoja ili zbog posebnih interesa ovog ili onog regiona i nevođenja računa o posebnim interesima drugih regiona. Već ovo razdvajanje stvarnih od izmišljenih problema u mnogome bi raščistilo put uspješnijem razvoju teorije razvoja nedovoljno razvijenih područja i pomoglo izradi konzistentnije ekonomske politike.

1. *Objektivni uslovi razvoja.* — Ako bismo pretpostavili situaciju u kojoj bi bile otklonjene takozvane subjektivne slabosti u nedovoljno razvijenim područjima (ove slabosti se svode na neadekvatnu selekciju rukovodećih kadrova u privredi), onda dolazimo do jednog hipotetskog stanja u kome ćemo lakše utvrditi objektivne uslove koji dovode do slabijih privrednih efekata u nerazvijenim regionima od prosečnih u zemlji, ili od prosečnih u svetu. Jedan od tih nepovoljnih objektivnih uslova je ekonomsko-socijalna struktura stanovništva u nedovoljno razvijenim regionima, koja je nastala

i menjala se istorijski\* i koja sledi i dalje taj pravac izmena. Osnovno je u toj strukturi veliko učešće stanovništva u primarnom sektoru, pre svega, u poljoprivredi. Poseban izraz ove strukture je otvorena i registrovana nezaposlenost.

Učešće poljoprivrednog stanovništva u ukupnom stanovništvu u 1971. godini, vidi se iz sledećeg pregleda:

	Ukupno stanovništvo	Poljoprivredno stanovništvo	Učešće poljoprivrednog u ukupnom stanov.
Jugoslavija	20.522.972	7.843.986	38,22
BiH	3.746.111	1.497.305	40,0
Crna Gora	529.604	185.531	35,0
Hrvatska	4.426.221	1.431.685	32,3
Makedonija	1.647.308	657.138	39,9
Slovenija	1.727.137	353.031	20,4
Srbija	8.446.591	3.719.296	44,0
Uže područje	5.250.365	2.317.651	44,1
Kosovo	1.243.693	640.629	51,5
Vojvodina	1.952.533	761.016	39,0

Iz ovakvog rasporeda poljoprivrednog stanovništva po republikama i pokrajinama, može se očekivati da se priliv radne snage iz primarnog u nepoljoprivredne sektore privrede neće saobraziti prema realnim potrebama neagrarnog sektora i prema broju stvorenih novih radnih mesta, nego će slediti svoju logiku kretanja koja se izražava stalnim masovnim odlivom radno sposobnog stanovništva iz sela. Ovaj proces traje više od tri decenije i trajaće najmanje još dve decenije sa postepenim slabljenjem u intenzitetu.

U vezi s postojećom profesionalnom strukturom stanovništva je i sadašnje stanje registrovane nezaposlenosti. Zapošljavanje i nezaposlenost još nisu postali pojave sa suprotnim dejstvom, jer u nerazvijenim regionima, a i šire, u toku više od jedne decenije vrše se jednovremeno oba procesa: raste zaposlenost, a raste i nezaposlenost. Ova će pojava postati jasna ako se ima pred očima činjenica da je stanje agrarne prenaseljenosti još takvo da ono može da alimentira i stalan porast neagrarne zaposlenosti i rast nezaposlenosti.

Stanje nezaposlenosti po republikama i pokrajinama u 1978. godini vidi se iz sledećeg pregleda datog na 357 strani.

\* Pod istorijskim uslovima treba shvatiti ne samo socijalno-ekonomske i političke prilike koje su vladale u Austro-Ugarskoj Monarhiji ili Otomanskom Carstvu, niti samo one koje su postojale između dva svetska rata, nego i one u periodu posle oslobođenja koje su godine brzog i neravnomernog razvitka, za koje je odgovorna i zaslužna ova generacija.

Iz ovakvog stanja nezaposlenosti, sledi pojava koja će se teško moći zaobići u jednom socijalističkom društvu — *prekomerna zaposlenost*. Veliki broj nezaposlenih predstavlja stalan i veoma snažan pritisak na skupštine opština da obezbede legitimno pravo građana na rad. Skupštine opština prenose ovaj pritisak na radne organizacije da prihvate nezaposlene i da ih uključe ako ne u povećanje vrednosti, a ono u raspodeli već stvorene vrednosti. Sâm radni kolektiv nije gotov da odbije ovakav, sa stanovišta dohodovne logike, neracionalan, ali sa stanovišta radničke solidarnosti opravdan zahtev. *Republičko rukovodstvo* koje bi moralo da se brine o stanju zaposlenosti, tolerisaće ovu politiku superzaposlenosti, ako je neće i podsticati. Prema tome, na svim nivoima odlučivanja politika *prezaposlenosti* će se implicitno podsticati ili bar tolerisati. To proizilazi iz prirode socijalističkog društva u početnim razvojnim etapama koje se bori istovremeno i za porast produktivnosti i produktivne zaposlenosti, i za zaposlenost koja će dovesti do smanjenja produktivnosti u datim organizacijama udruženog rada. Pri tome se ukupna nacionalna produktivnost ne mora smanjiti, jer kretanje radne snage teče iz manje produktivnog sektora u produktivnije neagrarne sektore.

	Zaposleni (u hiljadama)	nezaposleni (u hiljadama)	stopa nezapo- slenosti**
Jugoslavija	5.385	738	12,0
BiH	768	121	13,6
Crna Gora	117	23	16,4
Hrvatska	1.314	78	5,6
Makedonija	387	107	21,7
Slovenija	754	11	1,4
Srbija	2.045	397	16,2
Uže područje	1.356	268	16,5
Kosovo	159	57	26,5
Vojvodina	530	71	11,8

Iz ovog stanja stvari sledi zaključak da porast produktivnosti rada u nedovoljno razvijenim regionima biće nužno slabiji od jugoslovenskog proseka i to će ostati sve dotle dok se pritisak nezaposlenih ne bude osetnije smanjio. Prema tome, sporiji porast produktivnosti rada u nedovoljno razvijenim regionima mora se tretirati kao normalno stanje stvari i računati sa tom činjenicom u predviđanju našeg daljeg razvoja. Umesto da se iščuđavamo nad pojavom niže produktivnosti u ovoj vrsti regiona, mi bismo morali razmotriti mogućnosti kako da u što kraćem vremenskom razmaku presećemo njene korene, ili, kako da nedovoljno razvijena područja do-

\*\* Stopa nezaposlenosti je data kao odnos između broja nezaposlenih i zbira zaposlenih i nezaposlenih.

vedemo u pogledu zapošljavanja u isto stanje u kome se nalaze radne organizacije u razvijenim područjima. To je stanje bez socijalnog pritiska nezaposlenih, ili bez prevelike agrarne prenaseljenosti.

Ako sada uporedimo produktivnost rada u razvijenim područjima Jugoslavije s produktivnošću u razvijenim zapadno-evropskim zemljama, našim glavnim partnerima u međudržavnoj razmeni, onda ćemo utvrditi da produktivnost rada u razvijenim područjima Jugoslavije zaostaje više nego što ona zaostaje u nerazvijenim prema razvijenim područjima u našoj zemlji. I u ovom slučaju iščuđavanje nam neće pomoći da shvatimo uzroke i posledice stvarnih razlika u produktivnosti rada. Korisnije će biti da izdvojimo objektivne uslove koji su doveli do ovakvih razlika u produktivnosti rada, da bismo se potom posvetili onim uticajima koje obično nazivamo subjektivnim, a koji se svode na pitanje našeg sistema selekcije rukovodećih kadrova u privredi i na pitanje koliko su u našem privrednom sistemu ugrađeni stimulativni, podsticajni elementi u pogledu racionalnosti privređivanja i stalnog povišavanja produktivnosti rada. Možemo odmah reći da agrarna prenaseljenost i nezaposlenost kao objektivno stanje ne deluju u Sloveniji, a daleko slabije deluju, osobito nezaposlenost, u dvema razvijenim republikama i u Vojvodini.

Zbog ovih razloga, u našim analizama moraćemo početi od stanja niže produktivnosti rada u nerazvijenim regionima kao *od zakonite pojave* za određeni period razvoja. Možemo čak utvrditi i graničnu liniju iza koje će nastati preokret u kretanju produktivnosti rada. Ona se nalazi približno iza stanja u kome će stopa zaposlenosti iznositi između 28% i 30%, stopa nezaposlenosti ispod 5—7%, a poljoprivredno stanovništvo ispod 20% od ukupnog stanovništva.

2. *Investicije i privredni razvoj.* Ako se analizira posleratni regionalni razvoj Jugoslavije, utvrdiće se da su najbrže napredovala upravo ona područja u kojima su investicije *per capita* bile najobilnije. Za stepen razvijenosti u kojem se Jugoslavija još nalazi ovaj odnos između veličine investicija i tempa razvoja spadao je u krug potvrđenih ekonomskih zakonitosti. Ali, to nije samo jugoslovenska zakonitost, nego ekonomska zakonitost koja je vladala u celom svetu posle drugog svetskog rata. Razlika između stanja pre drugog svetskog rata i posleratnog perioda u razvijenim industrijskim zemljama, između ostalog, u tome je što je do rata bilo izobilje teauriranog, „neusposlenog“, neinvestiranog kapitala, dok je u posleratnom periodu nastala oskudica kapitala, ne zato što se smanjili njegovi izvori — stopa i masa profita, nego zato što se on široko koristio za investiranje. I upravo one zemlje koje su najviše investirale, najbrže su napredovale. Primere nam daju Zapadna Nemačka i Japan. Kapitalistički svet je nešto naučio od krize 1929—1933, od Nju-Dila, od Kejnsove teorije, od parole „investirati ili

umreti“. Socijalističkim zemljama nije bilo potrebno dokazivati potrebu investiranja.

Ali, sada se javlja prevrat u nauci. Neki naši autori tvrde da investicije nisu važne, da se može brzo napredovati bez znatnih investicija u jednoj zemlji koja još nije dostigla nacionalni dohodak po stanovniku od 2.000 dolara. Ovo se predlaže osobito i pre svega nedovoljno razvijenim regionima u kojima nacionalni dohodak *per capita* jedva ako je prešao 1.000 obezvređenih dolara.\* U ovim regionima nisu rešeni još neki elementarni saobraćajni problemi, nije ozbiljno načeta eksploatacija prirodnih bogatstava, postoje opštine koje nemaju, ili doskora nisu imale, nijedan industrijski objekt; poljoprivredna proizvodnja je daleko ispod moguće jer nedostaju investiciona sredstva za melioracije; široka šumska područja ostaju zatvorena jer nisu izgrađeni šumski putevi itd. Ipak se tvrdi da je moguć razvoj bez znatnih investicionih sredstava.

Verovatno doći će jedan momenat kad će se preći od ekstenzivnog na intenzivni privredni razvoj. Tek tada će se značaj mase investicija postepeno smanjivati, a kvalitativni elementi razvoja (široka primena nauke u proizvodnji, naučna organizacija rada) dobijace sve veći značaj. Kad će nastupiti ovaj momenat, teško je reći. Ono što je lakše odrediti, jeste period u kome takav preokret neće nastupiti. Ako ova kvalitativna preorijentacija u metodama razvoja za naša najrazvijenija područja nije nastupila ni posle 35 godina intenzivnog razvoja, onda verovatno za nerazvijena područja ona neće nastupiti pre ovoga roka. A ako ipak jednoga dana ova izmena pravca razvoja nastupi, onda će nastupiti najpre u razvijenim područjima. Iz ovoga proizilazi da ovu svežu ideju („investicije nisu važne za razvoj“), treba primeniti na razvijena područja i očekivati preobražavajuće rezultate. Izgleda, međutim, da u ovim područjima niko ne veruje u delotvornost i tačnost ove teorije, pa se istom upornošću kao i do sada bore za veće investicije *per capita*.

Ova, inače poznata, teorija u njenoj jugoslovenskoj interpretaciji ima dve slabosti: preporučena je u pogrešno vreme (danas ni najrazvijeniji regioni nisu gotovi da se odreknu masovnih investicija) i upućena na pogrešnu adresu (nedovoljno razvijenim područjima). Ako se, međutim, apstrahiramo od njene pogrešne interpretacije, onda treba reći da sâm razvoj dovodi do primene napredni-

\* M. Senjur je ovu misao izrazio na taj način što je kritički ocenio misao da su „investicije u manje razvijenim područjima još uvek suviše niske, jer su investicije po stanovniku u MRP za 12% ispod jugoslovenskog proseka. Teoretski ta tvrdnja nije sasvim fundirana. Indikator investicija po stanovniku nema puno teoretskog smisla“. Ili: „Investicije po stanovniku nisu dovoljan uslov za aktivizaciju neaktiviranih resursa“. Ili: „... Ne može se kompleksni problem privrednog razvoja reducirati na investicije kao jedini faktor privrednog razvoja i na industrijalizaciju kao jedino pitanje privrednog razvoja područja“. Senjur nije rekao ko je to reducirao razvoje samo na investicije i industrijalizaciju, ali je i ovim nepreciznim načinom jasno izrazio svoju misao — investicije nisu bitne za razvoj nerazvijenih područja.

jih, u svetu već uhodanih standarda organizacije rada, da bi se docnije implantirala bolja, na nauci zasnovana vlastita rešenja i stvorile stručne i naučne razvojne organizacije u većim poduzećima ili u integrisanim radnim organizacijama. Već sama generalizacija dostignuća uzorno organizovanih preduzeća na sve radne organizacije u datoj grani i u celoj zemlji, nezavisno od republičkih i pokrajinskih granica, značila bi skok u produktivnosti rada i efikasnosti postojećih organizacija. Toga kod nas nema ne samo u okviru cele zemlje, nego čak ni u okviru iste republike ili pokrajine. Uzorno organizovana preduzeća nisu zainteresovana da se njihov organizacioni obrazac generalizuje iz konkurentnih razloga, jer će to dovesti do iščezavanja ekstra dohotka. Slabije organizovana preduzeća nisu u stanju da prinude jače omologe da prošire i na njih svoju uzornu organizaciju proizvodnje. Iznad i izvan organizacije udruženog rada ne postoji telo koje bi u ime opšteg društvenog interesa bilo ovlašćeno da generalizuje progres. Važeći privredni sistem nije izgradio mostove između pojedinačnih interesa i šireg društvenog interesa.

Teza koja potcenjuje značaj investicija rodila se u drugačijoj, daleko razvijenijoj sredini od naše; onda je nekritički usvojena od naših strasnih čitalaca i tragača za originalnim idejama i pokušava se mehanički presaditi na eksperimentalne zamorce — nedovoljno razvijene regione. Postoji, međutim, jedan veoma praktičan način da se proveri tačnost neke teze: ne eksperimentisati sa novim idejama, nego ih proveravati kroz istorijsko iskustvo. Naše, jugoslovensko iskustvo od oslobođenja do danas pokazalo je da su se za veće investicije borili i razvijena (uspešno) i manje razvijena područja (manje uspešno). Rezultati ovog istorijskog iskustva su da ona područja koja su uspela da obezbede veće *per capita* investicije, brže su se razvijala od onih koja su se morala zadovoljiti skromnijim ulaganjima. Sigurno je da investicije ne predstavljaju sve što je potrebno za razvoj, ali predstavljaju prvi i najbitniji uslov toga razvoja.

3. *Privredna struktura i razvoj.* Među putevima bržeg razvitka nedovoljno razvijenih područja u našoj zemlji navodi se i izmena nasleđene privredne strukture. Izmjena ove strukture predstavlja jednovremeno rezultat razvoja i faktor koji će sa svoje strane ubrzati razvoj. Postavljati pitanje da li je izmenjena struktura posledica prethodnog razvoja ili uzrok budućeg razvoja znači ne shvatiti recipročno dejstvo i međuzavisnost ovih varijabla. Svaki razvoj dovodi do izmene nasleđene privredne strukture, a jednom izmenjena struktura postaje činilac daljeg ubrzanog razvoja. Upravo na ovim izmenama privredne strukture počiva podela Kolina Klarka na primarni, sekundarni i tercijarni sektor privrede i seljenje radne snage iz jednog sektora u drugi po sistemu: sa njiva u fabrike, iz fabrika u urede i servisne radionice. Žan Furastje je izrazio slično kretanje privrednih aktivnosti i radne snage, a Klark smatra da javna vlast treba da stimuliše upravo kretanje privredne aktivnosti od primar-

nog preko sekundarnog ka tercijarnom sektoru privrede. Ova je teorija bila široko usvojena, pa je podela na ova tri sektora postala neizbežan makroekonomski analitički instrument kada se meri privredna evolucija date zemlje ili regiona.

Međutim, iz praktično-ekonomskih razloga, danas se u Jugoslaviji pokušava osporiti validnost teorije koja smatra da privredna struktura date zemlje ili regiona pokazuje postignuti stepen ekonomske razvijenosti i predstavlja faktor koji utiče na tempo razvoja. Ova se misao pokušala osporiti tvrdnjom:

— da je „problem strukture kod nas nastao zbog problema cena i ne zbog privrednog razvoja“\*

— da zbog toga „problem strukturnih promena ima statički aspekt“\*

— „mnogi argumenti o takozvanom regionalnom razvoju u Jugoslaviji su upravo takvi: treba učiniti takve strukturne promene da se dobije što veći dohodak u primarnoj raspodeli, nezavisno od toga da li to znači i razvitak proizvodnih snaga i fizičke produktivnosti rada“.\*

Zaključak koji se, implicitno i eksplicitno, pravi jeste da nedovoljno razvijeni regioni ne treba da menjaju postojeću privrednu strukturu. Ove se postavke teško mogu dokazati.

Najpre „problem strukture“ postaje nezavisno od sistema cena. Sâm ekonomski progres dovodi do izmena u privrednoj strukturi, najpre u grubom smislu triju sektora, a onda u svakom sektoru i u svakoj grani posebno. Kad je na početku naše socijalističke izgradnje bačen slogan „elektrifikacija i industrijalizacija zemlje“, to je bio upravo nacionalni apel da se izmeni privredna struktura zemlje, dakle, da se osigura jednovremeno privredni rast i kvalitativan razvoj. Slične su bile prilike i u drugim zemljama. Kad su se posle drugog svetskog rata u Belgiji tražili uzroci privrednog zaostajanja nekada napredne Valonije u odnosu na nekada manje razvijenu Flandriju, utvrdilo se da je u XX veku Valonija ostala područje rudnika i topionica željeza, dok je Flandrija razvila prerađivačku industriju i daleko pretekla u razvoju Valoniju. Uticaj privredne strukture na razvoj može se utvrditi u svim zemljama sveta, osobito u XX veku kada je razvoj tekao ubrzano, menjao privrednu strukturu i dobijao nove impulse iz izmenjene strukture. Ako su cene bile takve da su defavorizovale sirovinsku strukturu privrede datih područja i prekomerno podsticale prerađivačku industriju, onda je to samo dopunski podsticaj za brže strukturne izmene. Međutim, do sada nisu upućene nikakve kritike iz privrednih krugova prerađivačkih regiona protiv previsokih cena za proizvode

\* Zbornik „Neravnomerni regionalni razvoj u ekonomskoj teoriji i praksi“, MANU, Skopje, 1980, izlaganje d-r Senjura u diskusiji.

prerađivačke industrije niti protiv pre niskih cena sirovinske industrije.\*\*

Što se tiče „problema cena“, one ne bi smele da budu u raskoraku sa razvojem, nego obratno, da podstiču razvoj. Na žalost, one su takve da su prekomerno podsticale razvoj prerađivačkih grana i prekomerno obeshrabrivale razvoj sirovinskih grana i dovele do njihovog obiljnog zaostajanja. Ne treba objašnjavati da nisu nerazvijeni regioni, proizvođači sirovina, tražili niske cene za sirovine.

U težnji za „većim dohotkom u primarnoj raspodeli kao jedinim razlogom za izmenu privredne strukture, treba objasniti sledeće. Najpre, to nije jedini razlog, jer postoje još niz motiva koji to traže, među kojima potreba za većim zapošljavanjem, napor za bržim tehnološkim napretkom, težnja da se pređe u razudjeniju privredu i ostvari diverzifikacija proizvodnje itd. S druge strane, u jednoj robno-novčanoj privredi sasvim je normalno da se žele bolji novčani efekti koji se postižu većim dohotkom bilo da se do njega došlo u primarnoj raspodeli višim nivoom cena (slobodne cene koje, uglavnom, koriste proizvođači prerađivačke industrije), ili da se to postigne većom produktivnošću rada, ili kombinacijom oba izvora. Visoki dohodak, nezavisno od toga da li je „bezgrešno začēt“, tj. nastao na bazi veće produktivnosti rada, ili je iz primarne raspodele, dakle, tako što je načēt dohodak drugih grana i drugih regiona, takav visok dohodak rešava istovremeno dva važna zadatka: omogućava veće lične dohotke, tj. bolje uslove života u sadašnjosti, i veću akumulaciju, tj. brži privredni razvoj, tj. viši nivo života u budućnosti. U robno-novčanoj privredi — *pecunia non olet*, tj. novac ne zaudara po poreklu. — Obilan priliv petrodolara u zemljama proizvođačima nafte nije nastao zbog porasta produktivnosti rada u naftenoj industriji, nego monopolističkim podizanjem cena naftnim gorivima. Preraspodela svetske akumulacije stvorila je mogućnosti veoma brzog razvitka u ovim donedavno veoma zaostalim zemljama.

Uloga znatne akumulacije za razvoj date zemlje ili regiona, nezavisno od toga da li je ona nastala na osnovu veće produktivnosti rada ili je dobijena u sferi primarne raspodele, ista je: akumulacija može poslužiti ubrzanom privrednom razvoju. Postoji uslovna teorijska sličnost između visokog dohotka, čiji su korisnici veliki monopolski savezi razvijenih zemalja i proizvođači nafte visokim monopolskim cenama, s jedne, i korisnici našeg oblika primarne raspodele sa sistemom dvostrukih cena, s druge strane. Ono što im je zajedničko (pored mnogih razlika), jeste to da je izvor dohotka preraspodela stvorene vrednosti koja nastaje prelivanjem dohotka iz

\*\* Kolale su kritike u obratnom smislu: „Plaćamo za 20% veće cene za domaće sirovine nego što su uvozne“. Ovo je verovatno tačna primedba, ali samo delimično. Drugi deo bi trebao da glasi: „prodajemo finalne proizvode i do 40—50% skuplje nego što izostrani finalni proizvodi: carinska zaštita nam to omogućuje.



jedne zemlje u drugu, iz jedne grane u drugu, iz jednog regiona u drugi. Ali, jednom tako dobijena akumulacija može da posluži, i ona faktički služi, za privredne investicije koje „znače razvitak proizvodnih snaga i fizičke produktivnosti rada“, za što se zalaže ovaj autor.

Ostaje još da se objasni kako je „problem strukturnih promena“ dobio — statički karakter. Poznato je da su za ozbiljne strukturne izmene potrebne decenije intenzivnog razvoja, bez obzira na to da li je motiv koji je pokrenuo strukturne izmene veći dohodak ili želja za „razvitak proizvodnih snaga i fizičke produktivnosti rada“. Ako izmene u privrednoj strukturi proglasimo statičkim promenama, onda zaista ne ostaje ništa što bi se nazvalo dinamičkom izmenom.

Do sličnog zaključka došao je još jedan autor (dr Marija Ambrožić-Počkar) i izrazila to na sledeći način: „Da li strukturu industrije temeljiti na načelima izjednačenja privredne strukture manje razvijenih područja sa strukturom u razvijenim područjima, što u bitstvu odgovara autarhičnoj koncepciji razvoja manje razvijenih područja...“\*. Postavljeno pitanje, u stvari, daje odgovor: ne treba menjati sadašnju strukturu privrede i industrije u nerazvijenim područjima, dakle, ona bi trebalo da ostane agrarni i sirovinski privesak razvijenih područja, a svaka drugačija razvojna politika predstavlja — „autarhičnu koncepciju razvoja“.\*

Stanovišta ovih autora protiv strukturnih izmena u privredi nedovoljno razvijenih područja ne mogu se objasniti razlozima teorijske prirode. Ona ne nalaze potvrdu ni u dosadašnjem razvitku privrede naše zemlje ni drugih zemalja u svetu.

4. *Determiniranost razvoja razvojne etape.* Da li postoji determiniranost razvoja i, ako postoji, kako je treba shvatiti? Marjan Dolenc kaže: „... Mi polazimo od toga da društvo prolazi kroz razvojne faze i da je društveni razvoj u tom smislu *determiniran*... Naime, mislimo da smo u posleratnom periodu u nekim regionima i u republikama i pokrajinama bili u početnoj fazi kada je trebalo mnogo ulagati u infrastrukturu, u saobraćaj itd.“\*\* M. Mladenović je jasniji kad kaže da treba uvažiti „postojanje *određenih zakonitosti i etapa* (podvukao K. M.) u prevazilaženju regionalnih razlika u razvijenosti, koje se mogu vremenski skraćivati, ali nikako preskočiti“\*\*\*. Što se tiče faza u ekonomskom i društvenom razvitku na kojima insistira Rostow, Henri Denis ih tumači na sledeći način: „Ako, međutim, Rostow toliko insistira na svojih pet faza, to je u cilju da nas privoli da dopustimo da je socijalna istorija uvek ista

\* Zbornik radova na temu „Neravnomerni regionalni razvitak u ekonomskoj teoriji i praksi“, — MANU, Skopje, 1980. godine.

\*\* Zbornik „Neravnomerni regionalni razvoj u ekonomskoj teoriji i praksi“, MANU, Skopje, 1980, prilog M. Dolanca u diskusiji.

\*\*\* Ibid., prilog M. Mladenovića u diskusiji.

u svim delovima sveta, da se sadašnje stanje objašnjava prosto hronološkim razilaženjima, zaostajanjem izvesnih područja u odnosu na druga, ali da će ova zaostajanja biti odstranjena, samo treba malo strpljenja”.\*

Ne samo Rostow, nego, eto, i mi sada imamo teoriju o fazama razvoja koje su determinirane i počivaju na „određenim zakonitostima”. U stvari, u svakom razvoju mogu se otkriti faze. Faze je otkrio čovek da bi lakše shvatio društvene i prirodne procese. Međutim, one mogu da posluže i zato da se dobije izobličena slika stvari, u našem slučaju nerealna slika ekonomskih procesa. Zbog toga bi faze u ekonomskom razvitku trebalo shvatiti kao konstrukcije čovečjeg uma da bi se objasnili veoma složeni, u sebi kontradiktorni društveno-ekonomski procesi. U kolikoj meri će ove faze pomoći da se shvate društvene promene zavisiće od toga da li su se one istorijski potvrđivale i da li su se mogle verifikovati, na raznim područjima, u različitim istorijskim odsecima, u različitim društveno-ekonomskim sistemima itd. I samo u meri u kojoj su se potvrđivale u stvarnom kretanju društva, one nam mogu pomoći da bolje shvatimo ekonomske fenomene. Kad kažemo da će kumuliranje jednorodnih ili kvantitativno povećavanje istosmernih izmena na jednoj tački dovesti do kvalitativnog preobražaja, onda se ovim, u stvari, govori o skoku, o skokovitom prelazu od jednog stanja u drugo, iz jednog kvaliteta u drugi kvalitet, iz jedne razvojne etape u drugu. Ako ovo nije sporno, onda u čemu je spor? Spor je u tome što vremensko trajanje zamišljenih faza nije određeno, što niže faze mogu trajati, recimo, 35 godina, ali mogu i 70 godina; kumuliranje kvantitativnih izmena može se vršiti ubrzano, ali i veoma sporo. Nezavisno od ritma izmena, mi smo uvek u jednoj fazi, koja se ne može „preskočiti“, koja je „determinisana“, koja je potčinjena „određenim zakonitostima“ itd.

Koliko je meni poznato, niko nije tražio da se faze preskoče ako su one bile zaista jasno i objektivno definisane. U stvari, ono što se predlagalo i ono što je bilo u petgodišnjim planovima usvojeno, jeste „vremensko skraćivanje etapa”, koje je u više planova formulirano kao razvoj koji će biti za 25% brži od prosečnog za celu zemlju. Uzgred budi rečeno, kod izrade društveno-ekonomskih planova, nije se manipuliralo s pojmovima etapa. Ove su produkt novijeg vremena i izazvane su potrebom da se „objasni” stanje koje je nastalo time što su se manje razvijena područja razvijala za 10% sporije, umesto za 25% brže od proseka za celu zemlju.

Svet nudi mnogo primera ubrzanog, čak i skokovitog razvoja nekih država i sporog razvitka drugih. Opštepoznati su primeri kako su se krajem XIX i u XX veku razvijale Velika Britanija i njena bivša kolonija SAD, kao što je poznat i veoma brz razvitak u ratu poraženog Japana, u odnosu na druge kapitalističke zemlje.

\* Henri Denis, *Historie de la pensée économique*, PUF, Paris 1966, str. 714.

Verovatno možemo u razvitku SAD i Japana naći faze i otkriti etape. Međutim, ne radi se o tome koje ćemo faze razvitka otkriti, nego o tome da li proces razvitka u svakoj fazi teče brzo ili sporo.

Vratimo se Jugoslaviji i pretpostavimo drugačiji pristup regionalnom razvitku. Uzmimo, primera radi, da se nije tražilo da nerazvijeni regioni razvijaju sirovinsku industriju i energetiku zbog potreba cele zemlje, već da su se orijentisali na prerađivačku industriju. Rezultati bi bili: veća stopa zaposlenosti, brži razvitak, veća akumulacija. Pretpostavimo, opet, primera radi, da su u primarnoj raspodeli slobodne cene bile ravnomerno raspodeljene za proizvode sirovinskih grana i za one prerađivačkih industrija. U takvom slučaju, akumulacija nerazvijenih područja bila bi znatno veća, a razvitak na bazi samofinansiranja daleko izrazitiji. Prema tome, „determinisanost“ razvoja, tj. „dužnost“ zaostajanja ili „zakonitost“ sporijeg razvitka nekih područja koja su relativno bogatija prirodnim resursima i raspolazu velikim rezervama radne snage, ove prigodne i ugodne eksplikacije ne bi dobile ovaj zamah koji danas imaju, a verovatno se ne bi ni pojavile.

Ekonomski fatalizam, koji se pojavio u vidu regionalne determinisanosti razvoja, ili „određenih zakonitosti i etapa u prevazilaženju regionalnih razlika u razvijenosti“, ne doprinose teorijskom produbljavanju inače veoma složenog fenomena razvitka nerazvijenih područja.

5. *Tržište i nedovoljno razvijena područja.* O dejstvu tržišnih zakona na nerazvijene regione mišljenja ekonomista nisu jedinstvena. Čini se da preovlađuju stanovišta da slobodnije dejstvo zakona vrednosti defavorizuje nedovoljno razvijene republike i pokrajinu Kosovo. Mi zapravo ne znamo kakve će regionalne reperkusije imati oslobođenje snaga tržišta, budući da se oko 60% robnih masa nalazi pod režimom kontrolisanih, tj. zakovanih cena, a onda su tu monopolske i oligopolske organizacije koje nameću svoje cene i, na kraju, tu je i dejstvo zaštitnih carina koje otežavaju, ako ne i isključuju konkurenciju uvezene robe.

Mi smo već konstatovali da su ne samo *ad hoc* administrativne intervencije, nego i one koje su postale deo privrednog sistema i deluju decenijama, favorizovale razvijena i defavorizirale nedovoljno razvijena područja. To su carinska zaštita, fond za kreditiranja izvoza opreme, sistem dvostrukih cena (slobodnih i kontroliranih), da spomenemo samo najvažnije instrumente privrednog sistema. Ove mere imaju više negativnih dejstava: a) omogućuju regionalno prelivanje nacionalnog dohotka na štetu nerazvijenih područja; b) daju nerealnu sliku efikasnosti privređivanja, jer prave svaku proizvodnju rentabilnom, blagodareći visokoj carinskoj zaštiti; c) iskrivljuju sliku regionalnog nivoa razvijenosti, jer se ova pokazuje u nekim područjima većom na bazi slobodnih (viših) cena, a u drugim manjom na bazi kontroliranih (tj. nižih) cena.

U dilemi između sistema širokih administrativnih intervencija koje defavoriziraju nedovoljno razvijena područja neizvesnosti i rizika koje nosi sa sobom slobodnije tržište, čini se da je slobodnije tržište manje zlo sa gledišta nerazvijenih područja. Oslobođenje privrede administrativnih intervencija, koje su postale deo privrednog sistema i koje asimetrično deluju, doveo bi do dva pozitivna dejstva:

— otkrilo bi stvarnu efikasnost poslovanja i realnu akumulativnu sposobnost preduzeća, grana i regiona;

— razbilo bi birokratsku imobilnost, podsticalo stalno kompetitivne napore i olakšalo objektivnu selekciju rukovodilaca u organizacijama udruženog rada.

Poznato je koliko je naše tržište neperfektno, kao što je poznato da perfektna tržišta u bukvalnom smislu reči nikad nisu ni postojala, osim u imaginaciji Walrasa ili Pareta. Poznato je isto tako da tržište može dovesti do nepoželjnih efekata baš u pogledu razvoja. Međutim, naša je ekonomija tržišno-planska i ona će moći da eliminiše nepovoljne efekte tržišne stihije, a da koristi prednosti tržišnih kriterija. Drugaćijim odnosom između regulatornih upliva privrednog sistema i spontanijih tržišnih kretanja, moći će da se otklone ili smanje nepovoljni regionalni efekti administrativnog regulisanja.

H. Hadžimerović smatra da tržišni zakoni u principu nemaju nepovoljne efekte na ravnomerniji regionalan razvoj. On kaže: „Ako se imaju u vidu svi ovi racionalni, odnosno planski zahtevi, kao faktor koji deluje *ex ante*, preventivno, onda tržišni zakoni koji na tu osnovu dolaze ne moraju izazvati efekte neravnomjernosti u regionalnom razvoju. Po tim uslovima nisu suprotni njemu, što više doprinose njegovoj ekonomskoj racionalizaciji.\*

Čini se da je ovo gledište u osnovi tačno, ali je moguć još jedan korak dalje u afirmaciji tržišnih zakona. Njihovo dejstvo može biti pozitivno za regionalni razvoj čak i sada, iako su već dosadašnjim alokacijama investicija stvorene neravnomernosti koje pothranjuju dalji porast razlika. Prema tome, izbor između slobodnijeg dejstva tržišnih zakona, koji se mogu menjati prema subjektivnoj volji i partikularističkoj opciji, s jedne, i mera ugrađenih u privredni sistem koji su rezultat subjektivne ocene ovog ili onog uticajnog faktora, s druge strane, za nedovoljno razvijene regione je prihvatljivije slobodnije dejstvo tržišnih zakona i sužavanje uticaja privrednog sistema zbog njegovog asimetričnog delovanja na štetu manje razvijenih područja. Nepovoljno skretanje u razvoju koje može nastati spontanijim dejstvom tržišnih snaga, može se eliminisati ili ublažiti polazeći od ciljeva regionalnog razvoja zadržanih u petogodišnjim planovima društveno-ekonomskog razvoja.

\* Zbornik „Neravnomerni regionalni razvoj u ekonomskoj teoriji i praksi“, MANU 1980, Skopje, izlaganje Hadžimerovića u diskusiji.

Academician KIRIL MILJOVSKI

SOME DISPUTES IN THE THEORY AND POLICY  
OF UNDERDEVELOPED REGIONS

Summary

The author deals with the following controversial questions involved in the development of underdeveloped republics and provinces in Yugoslavia:

1. *Labour productivity* in business organizations of underdeveloped regions must be lower than the labour productivity in the Yugoslav economy on the average. Two factors are to blame for it. The first is the „agrarian overpopulation“, i.e. the fact that there are too many inhabitants who are able to work in these regions. Many of them abandon the soil and go to town, but all of them cannot find jobs there. On the other hand, the fact that unemployment is much higher in underdeveloped regions than it is in the country on the average (in Macedonia and in Kosovo it is twice as high) brings about a social tension, which becomes manifest in the pressure on non-agrarian enterprises to employ workers in excess of technological requirements. This pressure is exerted by communes and it is tolerated and sometimes even stimulated by the governments of republics and provinces. Namely, the right to work has been set in the Constitution. Sticking to the principle of solidarity, enterprises do not offer much resistance to the employment of too large a number of workers. The workers employed are thus ready to receive somewhat lower real wages to the benefit of the newly employed work force. This must result in a lower labour productivity in under-developed regions. There is no such solidarity factor at work in capitalist countries so that public authorities can force no enterprise to employ more workers than it is necessary. The author holds that the excessive employment and hence the lower labour productivity in underdeveloped regions will last for two more decades until the agrarian population falls below 20% and the registered unemployment below 5%.

2. *Investments and economic development.* We know from the postwar development of Yugoslavia that the most rapid development was to be noticed in regions which secured heavy economic investments during longer time periods. This economic law was at work also in other countries, particularly after World War II. However, some Yugoslav authors try to underrate the importance of heavy *per capita* investments, placing a heavier emphasis on the quality of development, which presupposes a broader application of science in the development of industry. Miljovski holds that such an opinion hides two weak points in itself: first, it has been wrongly addressed (to less developed regions) instead of being addressed to developed regions; secondly, it has been addressed at the wrong time since a country which has hardly achieved 2.000 \$ *per capita* (the under-developed regions in it slightly above 1.000 \$) will not be able to do without heavy investments, founding the de-

velopment mainly on elements of quality. Namely, the application of science in the economy paves its way slowly in these countries because they are under-developed. Examples from the economic life deny Senjur's opinion that investments are no vital condition of development: both developed and under-developed republics and provinces in Yugoslavia fight persistently for higher *per capita* investments. The difference lies in the fact that the former always succeed in securing them, while the latter usually fail. Miljovski holds that the quality of development will increase in line with the development itself, but that the transition from the extensive to the intensive development will start in developed regions and spread gradually over the less developed ones.

3. *Economic structure and development.* Miljovski has examined critically the views of two authors — M. Senjur and Marija Počkar, who hold that the economic structure of under-developed regions need not be changed. This implies that they should be condemned to supply developed regions with raw materials and agricultural products. The author believes that the very concept of development implies a change in the economic structure, which again is the expression, the consequence and the cause of development. Development and the change of the economic structure are two variables in interaction. Senjur argues that the desire to change the economic structure in under-developed regions is due to the pricing system and to the striving for higher prices. Miljovski holds that the striving for higher prices is natural in a market and planned economy since higher prices of products of a given region secure higher personal incomes (a higher present consumption) and a higher accumulation, i.e. a more rapid development and a higher future consumption. Marija Počkar's fear that the orientation of under-developed regions to manufacturing industries will result in a regional autarchy is unwarranted, according to Miljovski. The diversification of production may result only in the breaking of monopolies and oligopolies, which do exist in the Yugoslav economy, even though means of production are socially owned.

4. *Determination of development and development stages.* In order to explain (and justify) the uneven economic development, some Yugoslav economists have restored the theory of development phases. „We start from the fact that the society passes through *development phases* and that the social development is determined in this sense“ writes M. Dolenc, while M. Mladenović explains the same thought closer: We must take into account „the existence of some *laws and phases* in the overcoming of regional differences in development. This time-period may be cut, but it cannot be omitted“. Theories of phases, which have been restored in our country, like similar theories of the American economist Rostow, should prove that differences in development are predetermined and that they do not depend on the conscience and will of people. Miljovski points out that it was the man who has invented phases in order to explain to himself complex development processes. This is why science can be interested only in phases which have been confirmed by the history of socio-economic development. Why do the ideas of authors differ, if the question of phases is not controversial in principle? What is controversial is the fact that the duration of these phases has not been defined.

Phases of under-development may last for 35 years, but they may last also from 1—75 years, in dependence (among other things) of the fact whether per capita investments in under-developed regions will continue to be by 12% lower than in Yugoslavia on the average or whether heavier investments will be made in under-developed regions for the sake of an accelerated development. Phases have been demystified in this way and boiled down to the rate and amount of economic investments.

Академик КИРИЛ МИЛЕВСКИ

#### НЕКОТОРЫЕ СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ В ТЕОРИИ И ПОЛИТИКЕ НЕРАЗВИТЫХ РАЙОНОВ

##### Резюме

Автор обрабатывает следующие спорные вопросы:

1. *Производительность труда* в хозяйственных организациях неразвитых районов должна быть ниже средней производительности труда в югославском хозяйстве. Два мощных фактора действуют в этом направлении. Во-первых, это „аграрная перенаселенность“, т.е. слишком большое число трудоспособного населения в этих районах, постоянно создающего и выпускающего лишних в сельском хозяйстве и направляющего их в города в количестве большем чем несельскохозяйственный сектор может принять. С другой стороны, остается фактом, что зарегистрированная безработица в неразвитых районах значительно больше, чем средняя безработица по стране (в Македонии и Косове вдвое больше). Безработица создает социальную напряженность, выражающуюся в виде давления на несельскохозяйственные предприятия, чтобы затруднить известное число рабочих свыше технологических потребностей. Это давление на предприятия оказывают скупщины общин, а выражают толерантность, а иногда и поощряют это давление республиканские и краевые правительства, ибо Конституцией утверждено для всех право на труд. И сами предприятия, в которых действует принцип рабочей солидарности, не выступают довольно остро против чрезмерного затруднения, и рабочие соглашаются на некоторое уменьшение реальной наемной платы в пользу новопринятых на работу. Это обязательно приведет к более низкой производительности труда в неразвитых районах. — В капиталистических странах не действует фактор солидарности и власти не могут принудить ни одно предприятие затруднить больше рабочих, чем это необходимо. Автор считает, что чрезмерное трудоустройство и отсюда более низкая производительность труда в неразвитых районах продлится еще два десятилетия, пока сельскохозяйственное население на уменьшится ниже 20%, а регистрируемая безработица ниже 5%.

2. *Капитальные вложения и хозяйственное развитие.* — Послевоенное развитие Югославии доказало, что быстрее всех развивались те районы, которые обеспечили обильные капитальные вложения в хозяйство в течение более длительного периода времени. Эта экономическая закономерность подтвердилась и в других странах мира, особенно после Второй мировой войны. Однако, некоторые югославские авторы пытаются пренебрегать значение обильных капитальных вложений *per capita* и отдают первенство качественным элементам развития, что предполагает более широкое применение науки в развитие промышленности и под. Милёвски считает, что такое понимание имеет два серьезных недостатка: во-первых, не по адресу направлено, по адресу менее развитых областях), вместо того, чтобы направить в развитые области; во-вторых, не вовремя направлено, ибо страна, которая с трудом достигла 2000 дол. *per capita* (а неразвитые районы в стране немного свыше 1000 дол.) с трудностью отречется значительных капитальных вложений и предоставить развитие в основном действию качественных элементов развития, так как применение науки в хозяйстве медленно развивается именно потому, что слабо развиты. Примеры хозяйственной практики опровергают мнение Сенюра, что капитальные вложения не являются существенным условием развития: и развитые и слаборазвитые республики и автономные края Югославии настойчиво борются за более крупные капитальные вложения *per capita*, только это первым удается всегда, а другим реже. Милёвски считает, что качественные элементы развития будут расширяться самим развитием и будут все более частыми в процессе развития, однако переход с экстенсивного на интенсивное развитие начнется в развитых районах и постепенно будет переходить на менее развитые районы.

3. *Хозяйственная структура и развитие.* — Милёвски критически оценивает положения двух авторов — М. Сенюра и Марии Почкар — которые считают, что в неразвитых районах нет необходимости менять хозяйственную структуру, а это значит оставить эти районы быть сырьевой и сельскохозяйственной подвеской развитых районов. Автор считает, что само понятие развития включает изменение хозяйственной структуры, которая, в свою очередь, является выражением, последствием и причиной развития. Развитие и изменение хозяйственной структуры являются двумя переменными в одинаковой мере, действующими друг на друга. Сенюр утверждает, что стремление в изменении хозяйственной структуры в неразвитых районах вызвано системой цен и стремлением к более высоким ценам. Милёвски считает, что в одном рыночно-плановом хозяйстве стремление к более высоким ценам нормальное и естественное явление, ибо более высокая цена на продукт данного района обеспечивает более высокую заработную плату (более высокое нынешнее потребление) и более высокое накопление, т.е. более быстрое развитие и более высокое будущее потребление. Опасения Марии Почкар, что ориентация неразвитых районов на обрабатывающую промышленность приведет к районной автаркии, Милёвски считает неоправданным. Диверсификация производства может привести только к разрушению монополии и олигополии, которые суще-



ствуют в югославском хозяйстве, хотя и средства производства находятся в общественной собственности.

4. *Определенность развития и этапы развития.* — Чтобы объяснить (и оправдать) неравномерное экономическое развитие, некоторые югославские экономисты возобновили теорию об этапах развития. „Мы исходим из того, что общество проходит через *этапы развития* и что общественное развитие в этом смысле определено...” пишет М. Доленц, а М. Младенович ту же мысль разъясняет: „существование определенных *закономерностей и этапов* в превзойдении районных различий в степени развития, которые можно сокращать во времени, но никак обойти“. Теории о фазах, которые сейчас у нас возобновляются, так само как и подобные теории американского экономиста Ростова, имеют за цель доказать, что различия в степени развития судьбой определены и не зависят от сознания и желания людей. Милёвски считает, что фазы выдумал человек, чтобы легче объяснить себе сложные процессы развития. Поэтому научно важными могут быть только те фазы, которые подтвердила история экономического и общественного развития. Если вопрос этапов в принципе не является спорным, то в чем тогда идеи авторов расходятся? Спорным является то, что временная длительность этих фаз остается неопределенной и неясной. Этапы недостаточной развитости могут продолжаться 35 лет, а могут продлиться и до 75 лет, в зависимости от того, (кроме прочего), будут ли и в дальнейшем капитальные вложения в неразвитых районах *per capita* на 12% ниже, чем средние капитальные вложения в Югославии, или капитальные вложения в неразвитых районах будут выше средних страны, чтобы достигнуть ускоренного развития. Таким образом фазы демистифицируются и сводятся к ставкам и сумме хозяйственных капитальных вложений.

