

Politika razvoja nerazvijenih područja

*Sistematizacija i
komparativna analiza prakse
evropskih i vanevropskih
zemalja*

Branislav Čolanović / Negoslav P. Ostojić / Todor Mirković



EVROPSKI CENTAR ZA MIR I RAZVOJ (ECPD)
UNIVERZITETA ZA MIR UJEDINJENIH NACIJA

Izdavač: **Evropski centar za mir i razvoj (ECPD)**
Univerziteta za mir Ujedinjenih Nacija
Terazije 41, 11000 Beograd
tel: (+381 11) 3246-041, 3246-042, 3246-043
fax: 3240-673, 3234-082, 2651-344;
e-mail: ecpd@EUnet.yu, office@ecpd.org.yu

Za izdavača: dr. Negoslav OSTOJIĆ
Izvršni direktor ECPD

Lektor: Tamara GRUDEN

Dizajn: Nataša OSTOJIĆ-ILIĆ, M.A.

Štampa: GRAFIKOM, Beograd

Godina izdanja: 2009. (drugo izdanje); prvo izdanje 1991. godina

Tiraž: 1 000 primeraka

ISBN: 978-86-7236-057-8

© All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form without permission from the publisher.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

338.1(4-77)“1951/1987”

339.923: 061.1 (4): 330.342' 1951/1987“

ЧОЛАНОВИЋ, Бранислав, 1922–1998

Politika razvoja nerazvijenih područja : sistematizacija i komparativna analiza prakse evropskih i vanevropskih zemalja / Branislav Čolanović, Negoslav P. Ostojić, Todor Mirković. – Beograd: Evropski centar za mir i razvoj – ECPD Univerziteta za mir Ujedinjenih Nacija, 2009 (Beograd: Grafikom). – 150 str. : ilustr. ; 29 cm

Tiraž 1.000. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 69–70.

ISBN 978-86-7236-057-8

1. Остојић, Негослав П., 1948- [аутор]

2. Мирковић, Тодор [аутор], 1927-

а) Европска заједница – Регионална политика – 1951–1987

б) Привредни развој Неразвијене области – Европа – 1951–1987

COBISS.SR-ID 158496524

Uvodne napomene	5
I. Kako su definisana i koja su nerazvijena područja	7
II. Razlike u razvijenosti	15
III. Mehanizmi i organizmi pomoći	25
IV. Smerovi i namene intervencija	37
V. Izvori sredstava za pomoć	46
VI. Karakter sredstava pomoći, uslovi za dodelu i način alokacije sredstava	51
VII. Nefinansijski modaliteti podrške	58
VIII. Administrativne nadležnosti	61
IX. Efekti podrške	66
X. Bibliografija	74

Aneks A – Italija 77

Uvod	77
I. Kriterijumi definisanja nerazvijenih područja	78
II. Razlike u razvijenosti	79
III. Mehanizmi i organizmi pomoći	81
IV. Smerovi i namene intervencije	85
V. Izvori sredstava za pomoć	88
VI. Karakter sredstava pomoći, uslovi za dodelu i način alokacije sredstava	92
VII. Nefinansijski modaliteti podrške	96
VIII. Administrativne nadležnosti	97
IX. Efekti podrške	99

Aneks B – Turska 103

I. Uvod	103
II. Regionalni problemi	106
III. Regionalne posledice neregionalnih politika	114
IV. Ciljevi regionalne politike	120
V. Instrumenti regionalne politike	127
VI. Zaključak	138

Uvodne napomene

Naučnoistraživačka studija „Politika razvoja nerazvijenih područja – sistematizacija i komparativna analiza prakse evropskih i vanevropskih zemalja“ izrađena je na osnovu ugovora zaključenog 22.11.1989. između Fonda Federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina, Saveznog zavoda za društveno planiranje i Evropskog centra za mir i razvoj Univerziteta za mir Ujedinjenih nacija. Ovim ugovorom je uslovljen i sadržaj studije.

Svrha predmetne naučnoistraživačke studije je bila pružanje sintetičkog pregleda inostranih rešenja, tj. strategije i primenjene ekonomske politike sprovedene u drugim zemljama, kada je reč o originalnoj politici, pomaganju i podržavanju bržeg razvoja lokalnih zona ili zajednica, odnosno zaostalih područja. Jugoslovensko interesovanje za ovu tematiku je razumljivo. Jugoslavija se u posleratnom periodu veoma rano opredelila za strategiju otklanjanja ili bar osetnog ublažavanja velikih regionalnih dispariteta nasleđenih od pre rata. Štaviše, ta je strategija definisana i kao čvrsta ustavna kategorija na federalnom nivou. Osim toga, politika bržeg razvoja zaostalih područja figuriše i u okvirima razvojnih planova i napora pojedinih republika.

Na pragu novog razdoblja, kada će u poslednjoj deceniji ovog veka nužno morati da dođe do značajnih promena i racionalizacija u politici, metodologiji i instrumentarijumu pomaganja nerazvijenih područja Jugoslavije, pa i njenoj opštoj regionalnoj politici, bilo je apsolutno oportuno sagledavati inostrana iskustva na ovom polju, kriterijume u delimitiranju i nominiranju zaostalih područja, primenjenu aparaturu i mehanizme regionalnih intervencija, administrativne nadležnosti itd. U ovoj studiji nismo se upuštali u komparacije tuđih rešenja sa našim. Međutim, verovatno ne može biti sporno da naša opredeljenja i politiku ne smemo uzimati kao savršena i konačna, pa je za njihovo poboljšavanje neophodno videti već dosta bogata inostrana iskustva. Tako su i shvaćene ponude Fonda federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina i Saveznog zavoda za društveno planiranje, kao naručilaca studije.

Za prikaz su uzete samo zemlje tržišne privrede. To su uglavnom evropske zemlje, ali je osvrt proširen i na neke vanevropske zemlje, kao što su Kanada, Sjedinjene Američke Države, Japan i Australija. Nisu uzete u obzir zemlje sa centralno-planskom privredom, pošto ne mogu biti od praktičnog znača-

ja njihovi metodi administrativne realokacije sredstava za jugoslovenski tržišno-planski model.

Najviše je komparativnog gradiva, prirodno, uzeto iz politike i prakse evropskih zemalja, članica OECD. One su nam i najbliže, geografski, istorijski, pa i civilizacijski. Među njima su neke veoma razvijene, ali ih ima i na razvojnom nivou koji nije daleko od jugoslovenskog. To je slučaj sa Grčkom, Turskom i Portugalom, pa i sa Španijom. Istraživanje je pokazalo da je celishodno posvetiti posebnu pažnju primeru Italije i Turske. Zbog toga su kao dosta ekstenzivni aneksi uz studiju, tj. kao njen sastavni deo, izložena rešenja i iskustva Italije i Turske, kao neka vrsta "case study" u minijaturi.

Bilo bi neoprostivo da studija nije prikazala regionalnu politiku Evropske zajednice. Zato je u svim tematskim poglavljima, gde god je to dozvoljavala raspoloživa dokumentacija, dosta iscrpno izložena kolektivna regionalna politika i praksa ove krajnje značajne integracije evropskih zemalja. Za zainteresovane koji do sada nisu bili detaljnije upućeni u tu supranacionalnu regionalnu politiku mnoge će se stvari u tom pogledu otkriti kao iznenađujuće snažna pobeda kolektivnog duha.

Konačno, nešto o stavu autora u ovom istraživanju. Autori su dosledno težili da ostanu u oblasti čiste informacije, bez ikakvog nastojanja da daju sopstvene ocene, kritike ili preporuke. Jedan francuski autor, pišući studiju o socijalizmu kao društvenom sistemu, stavio je kao etiketu za ovaj odnos: "Je ne propose rien, je n'impose rien, j'expose". Taj je moto važio i u ovoj sistematizaciji i komparativnoj analizi prakse drugih zemalja u oblasti regionalne politike i intervencija u korist zaostalih područja.

Sadržaj studije, uslovljen navedenim ugovorom, upotpunjen je poglavljem X. u kojem je posebno obrađen slučaj Italije i Turske.

Na kraju, autori su se smatrali obaveznim da izraze sledeće zahvalnosti:

- zahvalnost Direktor^u Fonda Federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina – Beograd, Momčilu Cemoviću za izvanredno korisne sugestije, u procesu izrade studije; i
- zahvalnost mr Miodragu Čabriću i dipl. phil. Zorici Ćuruviji za saradnju u prikupljanju bibliografske građe i obradi podataka koji se odnose na praksu odgovarajućih zemalja.

Branislav Čolanović / Negoslav P. Ostojić

Kako su definisana i koja su nerazvijena područja

Višegodišnje, još uvek nezavršene, rasprave u Jugoslaviji o kriterijumima za utvrđivanje nerazvijenih područja, prema kojima treba da se vodi posebna politika podrške, nisu samo naša specifičnost. Problem se javlja u svim zemljama koje se opredeljuju za praksu regionalnog razvoja i, u tom okviru, za posebnu politiku podrške nerazvijenim područjima.

Teorijski pogledi na pitanje delimitacije područja kojima se namenjuje podrška pokazuju da je kategorisanje područja praktičan i dinamičan problem. Ekonomska, socijalna, demografska i druga kretanja uplivaju na delimitaciju, dovodeći do njenih izmena. Armstrong i Taylor u svome radu „Regionalna ekonomska politika i njena analiza“ ističu da nema jedinstvenog puta za klasifikovanje područja kojima je potrebna pomoć. Uvek je otvoreno pitanje parametara koji se upotrebljavaju u delimitiranju. Njihov je stav da je „jasna, nedvosmislena klasifikacija područja moguća jedino ako postoji samo jedna jedina svrha za pribegavanje klasifikaciji“.

David Wadley¹ nalazi da se u politici raznih zemalja mogu videti dva pristupa. Jedan broj zemalja opredeljuje se za primenu mera u širokim prostornim pojasevima, dok druge utvrđuju tzv. uže „džepove“ kojima se pruža pomoć. I jedan i drugi pristup, po njemu, ima svoje prednosti i mane. Metod širokih prostornih pojaseva može se pokazati neishodnim, budući da namenski fondovi mogu otići u prostore koji niti imaju velike potencijale, niti se nalaze u akutnoj depresiji. Nasuprot tome, ovde je manje diskriminacije, što je politički pogodno i stabilnije. Metod „džepova“ pruža veću sigurnost u izboru područja, ekonomski problemi mogu se brzo rešavati, ali se komparativne razlike brzo menjaju, što dovodi do preispitivanja cenzusa, a time i do nesigurnosti poslovnog sveta i preduzetništva u opredeljivanju da investiraju. Promene u kategorisanju područja, prema tome, česte su i neizbežne.

¹ Videti David Wadley „Restructuring the Regions“, Pariz, 1986.

Ovde se iz dokumentacije OECD² prenosi najnoviji raspoloživi pregled o geografskim opredeljenjima za stimulisane regionalne politike.

Zemlja	Područja podrške
Austrija	Odabrana područja. Približno 25% od stanovništva.
Belgija	Zone razvoja. Udeo stanovništva 33,1%.
Kanada	Područja kojima se pruža podrška podeljena su u četiri grupe, a stepen finansijske pomoći i poreskih olakšica zavisi od tzv. razvojnog indeksa koji se odnosi na pojedine grupe. Najmanja podrška je grupi koja je relativno najrazvijenija (50% stanovništva zemlje), a najveća najnerazvijenijoj grupi (5% od stanovništva).
Danska	Regioni opšteg razvoja. Ranije 24% od stanovništva, od 1987. svodi se na 21% od stanovništva, uz ograničen prelazni period.
Finska	Razvojne zone. Oko 84% od raspoložive zemlje, sa oko 43% od ukupnog stanovništva.
Francuska	Imenovana područja. Oko 39% stanovništva u zonama angažovanja regionalne politike.
SR Nemačka	Imenovana područja. Oko 28,4% stanovništva, u područjima gde se, putem tzv. zajedničkog zadatka, popravljaju regionalna ekonomska struktura.
Grčka	Imenovana područja. Oko 58% stanovništva u područjima investicionih pogodnosti.
Irska	Svi subjekti u zemlji mogu koristiti pogodnosti, ali postoji razlika između izričito nominalnih područja i ostalih, u pogledu maksimuma pogodnosti. Nominirana područja pokrivaju 50% teritorije, sa 28% stanovništva.
Italija	Jug. Oko 35,6% stanovništva.
Holandija	Imenovana područja. Manje od 25% stanovništva u područjima tzv. investicione premije.
Norveška	Postoji više stimulansa regionalne politike, a oni ne pokrivaju ista područja. Dodela investicionih stimulacija obuhvata oko 90% teritorije, sa oko 36% stanovništva. U okviru ovih područja maksimalna stimulacija varira od 40% investicionih troškova u severnoj Norveškoj, u centralnim područjima 35–25%, a u južnoj Norveškoj pada na 15% od investicionih troškova. Stopa stimulacije zavisi od ekonomske razvijenosti pojedinih područja.
Portugal	Korisnici iz cele zemlje mogu uživati pogodnosti. Zemlja je podeljena u zone, tako da zone maksimalnog prioriteta obuhvataju 43,6% stanovništva, zone srednjeg prioriteta 20,6% stanovništva, a zone najmanjeg prioriteta 35,8% stanovništva.

² Videti "Recent Regional Policy Development in OECD Countries", 1987.

Zemlja	Područja podrške
Španija	Široka područja industrijske ekspanzije. Oko 72% teritorije sa oko 45% stanovništva.
Švedska	Područja regionalnog razvoja, sa ukupno 13,4% stanovništva. U tome područje A (najveća podrška) 2,1%, područje B sa 2,2% stanovništva, područje C sa 9,1% stanovništva. Pored toga, privremeno područje razvoja sa 1,9% stanovništva.
Švajcarska	Planinski regioni, sa 66% teritorije zemlje i 23% stanovništva. Regioni čija je privreda rizična sa 12% teritorije zemlje i 11% stanovništva. Ova potonja su delimično uključena u planinske regione (tj. 69% njihove površine i 29% njihovog stanovništva).
Turska	Manje razvijeni regioni, sa 44,3% površine i 27,6% ukupnog stanovništva zemlje.
Ujedinjeno Kraljevstvo	Prema definicijama iz nove karte područja kojima se pruža pomoć (od novembra 1984), nova razvojna područja obuhvataju 15,4% radnog stanovništva V. Britanije iz 1983, dok srednja područja obuhvataju 19,8% toga stanovništva. Cela severna Irska ima prava na regionalne stimulacije.

Navedeni dokument OECD, iz kojeg su preuzeti gornji podaci, nije obuhvatio SAD. Od značaja je, svakako, da se na ovom mestu kaže nekoliko reči i o toj veoma razvijenoj zemlji.

U SAD specijalna pomoć za ekonomski razvoj i prilagođavanje daje se od strane Uprave za privredni razvoj (Economic Development Administration), na osnovu Zakona o javnim radovima i privrednom razvoju³. Pomoć obuhvata dve kategorije područja. U prvoj kategoriji su područja u kojima se odigravaju dugoročna ekonomska pogoršavanja. U ovom pravcu deluje jedan program zasnovan na tzv. revalvirajućem fondu za zajmove, sa ciljem da se lokalne zajednice ohrabruju da traže privlačenje i uključivanje privatnog poslovnog sektora. U drugoj kategoriji su područja koja su pogođena iznenadnim i ozbiljnim ekonomskim dislokacijama, kao što su problemi nezaposlenosti izazvani većim zatvaranjem fabrika. Pomoć je najviše usmerena ka stvaranju infrastrukture koja je potrebna za otvaranje novih radnih mesta. Pomenu ta Uprava za privredni razvoj ima regionalne administrativne službe u Filadelfiji, Atlanti, Denveru, Čikagu, Sijetlu i Ostinu, odakle deluje na ukupnoj teritoriji SAD. Pomoć prima 2739 područja koja su kvalifikovana ili imenovana kao područja razvojne obnove, sa površinom od 8,1 miliona kvadratnih metara.

³ Videti o tome dokument OECD sa oznakom DSTI /ind6/88 od maja 1989.

Kao što se iz celog gornjeg pregleda vidi, u svim prikazanim slučajevima područja kojima se pruža posebna podrška putem ekonomske politike čine velik deo teritorije i stanovništva pojedinih zemalja, bez obzira da li su zaostala područja definisana kao široki prostorni poja-sevi ili kao uži „džepovi“.

Međutim, strategija uklanjanja većih distorzija u pogledu nivoa regionalne ekonomske razvijenosti ne primenjuje se samo u nacionalnim okvirima, tj. kao politika pojedinih država. U savremenim shvatanjima neophodnosti da se radi ostvarivanja bržeg ekonomskog, socijalnog i naučno-tehnološkog progresa, obrazuju široke multinacionalne integracije dobila je i regionalna dimenzija svoje mesto. U filozofiji izgradnje „Evrope bez granica pre 1992. godine“ Evropska zajednica nastoji da osigura da svi delovi EZ osete prednosti integracije. U tom cilju identifikovane su u svim zemljama članicama zone zaostalosti, utvrđivanjem jedne zajedničke, integralne karte za sve prostore na kojima će EZ voditi svoju aktivnu zajedničku regionalnu politiku. Ovaj proces kolektivne, multinacionalne strategije regionalnog razvoja EZ pojačava se tokom vremena i zato zaslužuje da se o tome i ovde kaže nekoliko reči.

Da bi obezbedila sredstva za aktivne regionalne intervencije, Evropska zajednica formirala je poseban mehanizam, tzv. Strukturne fondove. EZ planira da u 1993. podvostruči obim ovih sredstava i da uspostavi takve institucionalne aranžmane koji bi osiguravali da sredstva budu dobro upotrebljena i da ispoljavaju stvaran uticaj u umanjivanju regionalnih neujednačenosti.⁴

Evropska zajednica identifikuje tri tipa regiona koje treba da podržavaju Strukturni fondovi i drugi finansijski instrumenti. To su: a) regioni sa zaostalim razvojem („cilj 1“); b) industrijska područja sa opadanjem aktivnosti („cilj 2“); c) seoska područja („cilj 5b“).

U regione sa zaostalim razvojem svrstane su Grčka, Portugalija i Republika Irska u celini, zatim jug Italije (uključujući Siciliju i Sardiniju), Korzika, Severna Irska i veliki delovi Španije.

U industrijska područja sa opadanjem aktivnosti („cilj 2“) svrstani su regioni, granični regioni ili delovi regiona koji zadovoljavaju sve sledeće kriterije:

⁴ Videti o ovome posebnu informaciju EZ pod naslovom „Dobre vesti za regione“, Brisel, 8. marta 1989. godine.

- prosečna stopa nezaposlenosti tokom poslednje tri godine mora biti iznad proseka EZ;
- procentualni udeo zaposlenih u industriji u ukupnoj zaposlenosti morao je biti isti ili veći od proseka EZ za svaku referentnu godinu od 1975. godine naovamo;
- morao je biti zabeležen vidljiv pad zaposlenosti u industriji u odnosu na referentnu godinu koja je odabrana u skladu sa prethodnim kriterijem.

Pomoć EZ po obrascu iz „Cilja 2“ može se proširiti i na obližnja područja, tj. ona koja su u susedstvu sa prethodnima, ako zadovoljavaju sva tri navedena kriterijuma; zatim na gradske zajednice sa stopom nezaposlenosti koja je najmanje 50% iznad proseka EZ, kada je u njima zabeležen bitan pad zaposlenosti u industriji; konačno, druga susedna područja gde je zabeleženo bitno gubljenje posla tokom tri poslednje godine ili takvi gubici u vitalnim industrijskim sektorima koji su doveli do ozbiljnog pogoršanja nezaposlenosti.

Kao što se vidi, kriterijumi i za „Cilj 1“ i za „Cilj 2“ postavljeni su dosta elastično, bez rigidnih preciznosti, ostavljajući politici EZ da pragmatički odlučuje o izboru područja u kojima se interveniše, svakako zavistno i od obima sredstava koja stoje na raspolaganju.

Značajno je dati nekoliko podataka o industrijskim područjima sa opadanjem aktivnosti („Cilj 2“).

Zemlja	Broj ozbiljno pogođenih područja	Broj stanovnika (u hiljadama)
Belgija	9	2178
Danska	2	252
SR Nemačka	26	5122
Španija	11	8577
Francuska	29	10.084
Italija	13	3764
Luksemburg	1	140
Holandija	7	1444
Ujedinjeno Kraljevstvo	33	19.868

Ukupno je, prema tome, EZ identifikovala 131 industrijsko područje (zonu) gde je došlo do opadanja aktivnosti, sa preko 51 miliona stanovnika.

Ponovo se ističe da ovde ne spadaju područja prema „Cilju 1“, tj. područja koja su kao celina zaostala (čitava Grčka, Portugalija i Republika Irska, zatim jug Italije, Korzika, Severna Irska i veliki delovi Španije).

Izbor tzv. Seoskih područja („Cilj 5b“ Evropske zajednice) može se videti u dokumentu EZ pod naslovom „Komisija je saglasna o merama za poljoprivredne strukture“, Brisel, 11. maja 1989. Prema „Cilju 5b“ delovanje EZ ostvaruje se putem Strukturnih fondova (regionalnih, socijalnih i dr.), angažovanjem Evropske investicione banke i putem drugih finansijskih instrumenata. Izbor tzv. Seoskih područja polazi od toga da treba ostvariti određenu koncentraciju upotrebe sredstava. Ova područja predstavljaju 17,3% površine EZ i 5,1% njenog stanovništva i na početku obuhvataju Belgiju, SR Nemačku, Dansku, Španiju, Francusku, Italiju, Luksemburg, Holandiju i U.K., ali u budućnosti se mogu uključiti i nova izabrana područja, što bi u totalu moglo činiti nekih 55% teritorije EZ i 42% njenog stanovništva, tj. kada dođe do reforme specifične pomoći Strukturnih fondova.

Kriterijumi za uključivanje u kategoriju „Seoskih područja“ su kvantitativni i kvalitativni. Među kvantitativne spadaju tri kriterija, koji moraju biti istovremeno ispunjeni: (1) visok nivo zaposlenih u poljoprivredi u odnosu na ukupnu zaposlenost; (2) nizak nivo dohotka od poljoprivrede; (3) nizak nivo društveno-privrednog razvoja procenjenog na osnovu bruto domaćeg proizvoda *per capita*. Kvalitativni kriterijumi mogu kvalifikovati za pomoć druga područja, ako ona zadovoljavaju neki od sledećih: (1) niska gustina stanovništva i/ili značajna depopulacija u području; (2) periferan položaj područja u odnosu na glavne centre privrednih i trgovinskih aktivnosti u EZ; (3) osetljivost područja na tok razvoja u poljoprivredi, naročito s obzirom na novu zajedničku poljoprivrednu politiku (meri se putem trendova u dohotku od poljoprivrede i veličini radne snage u poljoprivredi); (4) veliki pritisci koji se vrše na sredinu i na prirodu kraja; (5) nepovoljno stanje u okviru planinskih ili manje stimulisanih područja.

Kao što je ranije pomenuto, pomoć na osnovu „Cilja 5b“ odnosi se na sva ekonomski zaostala područja prema „Cilju 1“ plus ona područja koja zadovoljavaju upravo izložene kriterije prema „Cilju 5b“. Tako se dolazi do ukupnog obuhvata područja koja mogu koristiti pomoć prema „Cilju 5b“, a to su:

- Grčka, Irska i Portugal u celini (100% zemlje);

- Španija, Italija, U.K. i Francuska pogodnosti po oba osnova („Cilj 1“ i „Cilj 5b“) što u zbiru iznosi kod Španije 88,6%, kod Italije 52,1%, U.K. oko 30% i Francuske 40,1% ukupne površine zemlje;
- SR Nemačka, Belgija, Holandija, Danska i Luksemburg ne mogu koristiti pogodnosti prema „Cilju 1“, dok se pomoć prema „Cilju 5b“ za seoska područja kreće od 4% (Danska) do 10,6% (Belgija) u odnosu na ukupnu površinu zemlje.

Za Evropsku zajednicu, kao celinu, podrška prema „Cilju 1“, za opšte-zaostala područja, iznosi 38% od površine, a za seoska područja 17,3% od površine, tj. po oba osnova ukupno 55,3% od površine EZ.

Kao što je pri početku ovog odeljka istaknuto, delimitacija zaostalih područja je dinamična, tj. podložna promenama po negde, takoreći iz godine u godinu. Ovo važi kako za nacionalnu politiku pojedinih zemalja, tako i za kolektivnu politiku Evropske zajednice. To je u jakoj suprotnosti sa našim rigidnim izborom tri republike i jedne autonomne pokrajine, kao zakonom određenih nerazvijenih područja, za period koji traje već decenijama i dalje teče.

Za praćenje ove dinamike, tj. promenljivosti u delimitaciji zaostalih područja stoji na raspolaganju jedna dobra serija godišnjaka koje pripremaju Douglas Yuill i Kevin Allen, za svaku godinu od 1980. pa dalje⁵. Najkraća slika ovih izmena bila bi sledeća.

U 1980. godini autori uočavaju širenje prostornog obuhvata zaostalih područja, kao reakciju na porast nezaposlenosti u pojedinim zemljama Evropske zajednice i u Švedskoj. Promene su bile marginalne, dok je u Danskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu bilo obrnuto, budući da je obuhvat delimitacije smanjen.

U godišnjaku za 1981. zapažaju se dve suprotne tendencije. Na jednoj stani su *ad hoc* proširivanje obuhvata, usled pogoršavanja privrednog stanja na pojedinim lokalitetima Ujedinjenog Kraljevstva, Francuske i Holandije. Na drugoj strani je široko nastojanje da se obuhvat smanji, kako bi se pomoć koncentrisala na područja gde su potrebe najveće (ponovo U.K., zatim Danska, Italija i SR Nemačka), s tim što je politički bilo veoma teško isključiti pojedina područja, osim u okviru sveukupnog preispitivanja politike.

⁵ Videti Douglas Yuill and Kevin Allen “European Regional Incentives”, Univerzitet u Glazgovu.

U 1982. susrećemo se sa pojavom opštih restriktivnih planova u U.K. i Danskoj, kao i sa izvesnim racionalizacijama u delimitaciji u Grčkoj i Holandiji. Međutim, efektivno isključivanje područja iz obuhvata nastupa nakon period do tri godine.

U 1983. stabilnost obuhvata pokazuje se samo u Republici Irskoj, Luksemburgu i Portugaliji, gde se subjekti iz cele zemlje smatraju prihvatljivim za intervencione mere podsticaja. U drugim zemljama ostvaruju se manja ili veća smanjenja obuhvata, s tim što je u Švedskoj delimitacija skresana drastično, budući da je obuhvat smanjen sa 28,6% stanovništva na samo 13,5%.

Godine 1984. prostorni obuhvat stabilan je u Irskoj, Luksemburgu, Italiji, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. U svim drugim posmatranim zemljama dolazi do reduciranja obuhvata, motivisanog trostrukim razlozima: da se smanji javna potrošnja, da se kritički ispita specifična regionalna politika u vreme visoke nezaposlenosti, te da se nacionalna regionalna politika uskladi sa novom strategijom Evropske zajednice, o kojoj je u gornjem bilo dosta rečeno.

Biće od interesa da se prate naredni godišnjaci pomenutih autora, kada budu raspoloživi.



Razlike u razvijenosti

Razlike u razvijenosti među područjima mogu se prikazivati kao fiktivna, aktualna slika njihovog mesta na rang-listama razvijenosti, s tim što se same rang-liste uspostavljaju primenom različitih kriterijuma, odnosno metodologija. Moguć je, takođe, istorijski pogled na kretanje regionalnih odnosa razvijenosti, budući da su promene u odnosima prisutne veoma često, zavisno od dejstva domaćih ekonomskih, socijalnih, demografskih, političkih i dr. faktora, ili zavisno od međunarodnih pomeranja u ekonomskoj ili političkoj snazi nacija, od promena u industrijskoj ili trgovinskoj konjunkturi, od novih faza u naučno-tehnološkom razvoju, itd. Moguć je i kauzalni pristup, tako da se ispituju uzroci koji su doveli do regionalnih dispariteta u razvijenosti, odnosno činioци koji su te disparitete opredelili.

Ako je reč bilo o istorijskom bilo o kauzalnom pristupu, bitna su bar dva elementa. Jedan je bazična godina posmatranja, budući da je notorno da od izbora bazične godine zavisi aktualna slika, tj. kretanje u relativnim indeksima dispariteta. Drugi bitan element vezan je za zastupljenost pojedinih privrednih, naročito industrijskih sektora u pojedinim područjima, sa vitalnim, kapitalnim značajem za njihovu privrednu strukturu. Promene u opštem položaju pojedinih vitalnih privrednih, naročito industrijskih sektora povlače za sobom i promene položaja regiona na lestvici razvijenosti.

Ilustracije radi, uzmimo dva primera za kretanje dva industrijska kompleksa, jednog tradicionalnog i jednog modernog, za Nemačku i Francusku.

U tradicionalnom kompleksu industrije tekstila, odeće, kože i obuće proizvodnja je iznosila (indeksi):

	Nemačka	Francuska
1970.	111	98,7
1975.	100	100
1980.	96,2	96,4
1983.	85,0	88,0

U modernom kompleksu industrije automobila kretanje proizvodnje u isto vreme bilo je, takođe u indeksima:

	Nemačka	Francuska
1970.	99,6	83,4
1975.	100	100
1980.	121	121
1983.	148	112

(specijalno kompjuterizovani podaci OECD-a)

Jasno je da je veća ili manja zastupljenost ovih industrijskih kompleksa morala bitno uticati na relativni ekonomski i socijalni položaj pojedinih regiona u Nemačkoj ili Francuskoj. U ovakvim promenama treba videti jedan od veoma važnih argumenata za dinamički karakter delimitacija, tj. prostornog obuhvata u politici pojedinih zemalja na polju pružanja pomoći zaostalim područjima.

Veoma su važne promene u obimu proizvodnje, ali su, kao pokazatelji relativne nerazvijenosti veoma važne i promene u obimu nezaposlenosti, naročito sa socijalnog i političkog stanovništva. Kretanja u prošloj i ovoj deceniji pokazala su da su se dispariteti u regionalnim stopama nezaposlenosti povećavali, s tim što su regioni sa inicijalno lošim položajem doživeli dalja pogoršanja, dok su regioni sa niskim nivoom nezaposlenosti ostali manje pogođeni. Reč je o zemljama Evropske zajednice. Treba ipak imati u vidu da su kretanja u obimu proizvodnje bitna za formiranje zaposlenosti ili nezaposlenosti. Industrijski prosperitet u pojedinim zonama, urbanim centrima i sl. povlači za sobom jaka migraciona kretanja radnika i stanovništva, tako da se povremeno i privremeno mogu stvoriti veoma krupne razlike u relativnoj nezaposlenosti.

U ranije citiranom delu "Restructuring the Regions" D. Wadley identifikuje pet glavnih uzroka regionalne zaostalosti. Ukratko o njima.

- (1) Perifernost područja u odnosu na glavne centre stanovništva, proizvodnje i potrošnje podiže troškove transporta, ograničava tržište, tržišne informacije i tržišne kontakte, privlačnost za visokostručne kadrove je umanjena.
- (2) Industrijska struktura i promene u njoj mogu predstavljati jake determinante regionalnih dispariteta. Klasičan strukturni problem javlja se kada su u jednom regionu koncentrisane delatnosti koje

su u dekadenciji, a nema uspeha u privlačenju novih, prosperitetnih delatnosti.

- (3) Nepogodnost regionalnog ambijenta u pogledu društveno-ekonomske infrastrukture.
- (4) Uticaj egzogene kontrole ili vlasništva nad firmama u regionu, ukoliko pogoni u regionu oskudevaju u autonomiji, te imaju samo mali broj menadžerskih i visoko-profesionalnih radnih mesta.
- (5) Slabi uslovi za „rađanje“ novih procesa, za inovacije, pojavu novih proizvoda i sl., budući da su inovacije često preduslov za stvaranje novih firmi, naročito malih preduzeća i pogona.

Zanimljiv je pogled na strukturne uzroke regionalnih depresija koji su izložili A.J. Brown i E.M. Burrows⁶. Kretanje ka zaostajanju i depresiji može nastati kada:

- a) u regionu pojedine industrije pokazuju stalnu tendenciju lošijeg poslovanja nego u drugim regionima, usled čega nastaje agregatni pad („lokacioni“ efekat);
- b) je region specijalizovan za industrije koje dejstvuju loše u multiregionalnom ili nacionalnom smislu („strukturni“ efekat);
- c) region koncentriše industrije u kojima su performanse i poslovni rezultati suštinski i inherentno loši, tako da komparativne zaostalo sti dolaze do maksimuma (efekat „komparativnih prednosti“).

Ovih nekoliko teorijskih fragmenata, odnosno opštih konsideracija pokazuju da nije moguće uspostaviti jednu jedinstvenu, homogenu međunarodnu listu regionalnih dispariteta, tj. razlika u regionalnoj razvijenosti. Tema je nužno vezana za nacionalna opredeljenja, a ona su uglavnom pragmatična, konvencionalna i jako determinisana političkim činocima. U onome što se vidi u multinacionalnim razmerama, kao što je bilo pokazano u načinu na koji se utvrđuju zaostala područja od strane Evropske zajednice, karakteristični su velika fleksibilnost i, nema sumnje, politički motivi i politički konsenzus.

Ipak, raspoloživa je jedna sintetička tabela upravo za zemlje Evropske zajednice. Ona kao zajednički imenitelj uzima parametre regionalne zaposlenosti, odnosno nezaposlenosti za ona područja sa opadanjem privredne aktivnosti (tzv. „Cilj 2“) o kojima je bilo reči u prethodnom

⁶ Rown, A.J. and Burrows, E.M. “Regional Economic Problems”, London, 1977.

poglavlju. Ovde se reprodukuje, u nešto skraćenom obimu a podaci su od 30. novembra 1988. godine⁷.

Zemlja i region	Stopa prosečne nezaposlenosti (EZ=100)	Zaposlenost u industriji (% godišnje promene)
Belgija		
Turnhout	128,9	-1,7
Charleroi	159,8	-6,3
Menseren	131,4	-4,6
Soignies	149,6	-3,6
Liege	144,0	-4,9
Hasselt	190,6	-1,6
Masselin	142,2	-1,1
Tangeren	126,6	-2,3
Nemačka		
Bremen	108,2	-4,2
Duisburg	110,5	-4,3
Essen	109,9	-3,1
Oberhausen	136,7	-4,5
Gelsenkirchen	109,7	-5,4
Bochum	101,6	-3,2
Dortmund	117,7	-6,4
Saarbrücken	106,7	-1,7
Berlin (Zapadni)	77,9	-1,9
Španija		
Cantabria	186,1	-3,2
Alava	192,0	-2,6
Navarra	148,5	-1,9
Saragosa	146,3	-4,2
Barcelona	217,4	-5,4
Gerona	132,2	-3,8
Tarragona	179,9	-5,4
Francuska		
Ardennes	129,7	-4,0
Aube	101,2	-2,4
Aisne	117,0	-3,6
Somme	115,3	-3,1
Pas-de-Calais	134,6	-2,6
Loire	100,2	-4,1

⁷ Videti dokument IP (89)25 Evropske zajednice, Brisel, 25. januar 1989.

Zemlja i region	Stopa prosečne nezaposlenosti (EZ=100)	Zaposlenost u industriji (% godišnje promene)
Italija		
Torino	101,2	-4,5
Massa-Carrara	108,0	-4,4
Terni	121,1	-3,4
Frosinone	132,8	-4,6
Holandija		
Oost Groningen	121,3	-4,4
Zuidost-Drenthe	103,4	-1,0
Twente	105,0	-6,1
Zuid Limburg	120,2	-2,7
Delfzijl E.O.	121,5	-2,0
Ujedinjeno Kraljevstvo		
Cleveland	168,9	-7,1
Durham	124,3	-4,4
Northumberland	103,9	-2,8
Tyne and Wear	157,7	-5,8
Hamberside	123,9	-3,0
South Yorkshire	145,7	-5,5
West Yorkshire	104,5	-3,9
Nottinghamshire	106,0	-2,3
Greater Manchester	110,9	-4,5
Lancashire	102,0	-2,9
Fife	127,7	-2,3
West Glamorgan	123,9	-7,1

U daljem će se pružiti nekoliko primera o regionalnim razlikama u jednom broju zemalja, odnosno o karakteristikama nekih zaostalih područja.

Kada sprovodi politiku regionalnog razvoja u područjima koja imaju veoma „jake probleme“⁸, regionalni razvojni dispariteti mere se putem komparativnih proseka zaposlenosti i dohotka, tako što se ostvareni dohodak i nivo nezaposlenosti računa za svaku cenzusnu jedinicu, u odnosu na prosek zemlje. Cenzusna jedinica je ona najmanja geografska jedinica za koju postoje precizni i uporedivi podaci o zaposlenosti i nivou dohotka. Ima ukupno 260 cenzusnih jedinica, a 1986. godine u kategoriju područja sa „jakim problemima“ spadale su 83 cenzusne jedinice.

⁸ Videti dokument OECD pod šifrom DSTI/IND6/88.21/01 od 17. maja.

Razvojni disparitet neke jedinice smatra se jakim (dubokim) kada je njen ostvareni dohodak *per capita* ispod 70% od nacionalnog proseka, a nivo nezaposlenosti je za tri procentna poena iznad proseka za ostatak zemlje. Disparitet se smatra umerenim, kada je ostvareni dohodak *per capita* između 70 i 90% od proseka zemlje, dok nivo nezaposlenosti nije više od tri procentna poena od proseka zemlje.

Na osnovu ove šeme može se videti raspored stanovništva Kanade u okviru njenih regiona (u 1986. godini):

Region	Stanovništvo (u 000)	Procenat stanovništva koje živi u disparitetima	
		Dubokim	Umerenim
Newfoundland	568	94,9	5,1
Prince Edward	127	49,9	50,1
Nova Scotia	873	37,5	27,4
New Brunswick	709	50,4	38,7
Quebec	6533	12,8	30,8
Ontario	9102	0,2	8,4
Manitoba	1063	16,7	18,8
Saskatchewan	1010	20,2	33,6
Alberta	2366	3,5	15,8
British Columbia	2883	0,1	39,2
Kanada ukupno	25.234	10,4	21,5

Vidi se da u cenzusnim jedinicama sa jakim (dubokim) disparitetima, tj. problemima živi 10,4% stanovništva Kanade, a u jedinicama sa umerenim disparitetom 21,5% stanovništva zemlje. Relativno najgora stoji region Newfoundland, sa 94,9% stanovništva u jedinicama dubokih dispariteta, zatim dolaze regioni New Brunswick, Prince Edward Island i Nova Scotia.

SR Nemačka sprovodi jednu dosta složenu regionalnu politiku⁹. Regionalni problemi podeljeni su u tri kategorije. Prva, područje granične zone, koje čini jedan pojas širine 40–50 km paralelno sa granicama Čehoslovačke i DDR. U ovom pojasu, nepovoljno lociranom na periferiji SR Nemačke i Evropske zajednice, nepovoljni uslovi za privredni razvoj proističu iz posleratne podele Nemačke. Drugu kategoriju čine nerazvijena poljoprivredna (seoska) područja, za koja je karakteristična mala zaposlenost u industriji i trgovini, a naročito oskudnost u visokostručnim poslovima. Treća kategorija obuhvata visoko industri-

⁹ Videti dokument OECD-a DSTI/IND6/89/7 od 24.IV 1989.

jalizovana područja u kojima se javljaju problemi strukturnih promena u industrijskim sektorima koji su posebno značajni za region.

Područje granične zone uvek je imalo prioritet nad svim drugim područjima kojima se pruža pomoć, osim Berlina. Problem područja granične zone pre se posmatra kao politički nego kao ekonomski. Ovo područje uvek se smatra kao jedinstvena celina, bez obzira na nivo ekonomskog blagostanja njegovih pojedinih delova. Stanje u ovom području karakterišu natprosečna nezaposlenost u odnosu kako na SR Nemačku tako i na četiri pokrajine koje imaju okruge u području granice; slabija zastupljenost modernih delatnosti; informatike, istraživačkih aktivnosti, visokostručnih radnih mesta; komparativno niska produktivnost; visoki troškovi transporta; teškoće u privlačenju industrijskih investicija; opadanje stanovništva iseljavanjem.

U drugoj kategoriji, kako je rečeno, nalaze se područja za koja je karakteristična niska zaposlenost u oblasti industrije. Utvrđivanju liste ovih područja, kao i njenoj reviziji normalno se pristupa svakih 4–5 godina. Imenovanje područja u ovu listu ima dve glavne komponente. Prva je vezana za utvrđivanje 179 tržišta radne snage u SR Nemačkoj, na bazi njihove ekonomske strukture, što se meri pomoću četiri indikatora, od kojih svaki ima svoju specifičnu ponderacionu težinu. To su (1) bruto domaći proizvod, u ponderisanju učestvuje sa 22,5%; (2) bruto nadnice i plate zaposlenih, ponder 22,5%; (3) stopa nezaposlenosti (prosek 1981–1985), ponder 45%; i (4) kombinovani kapacitet infrastrukture (transport, energija, društvena, obrazovna i ambijentalna infrastruktura, ponder 10%).

Kao što se vidi, glavni značaj pridaje se indikatorima nezaposlenosti. Zato se ovde daje pregled regionalnih stopa nezaposlenosti u SR Nemačkoj u 1988. godini (u procentima) za regione iz druge kategorije:

Region	Stopa nezaposlenosti (prosek)
Schleswrig-Holstein/Hamburg	11,3
Donja Saksonija/Bremen	11,7
Severna Rajna Vestfalija	11,1
Hessen	6,6
Rheinland-Pfalz/Saarland	8,7
Baden-Wurttemberg	5,1
Severna Bavarska	7,2
Južna Bavarska	5,9
Berlin	3,7
SR Nemačka	8,8

U trećoj kategoriji su visoko industrijalizovana područja sa problemima jakih strukturnih promena u vitalnim delatnostima. To se u stvari odnosi na okrug Ruhr-a, veličine 4333 m², sa stanovništvom od 5,2 miliona ljudi. Stopa nezaposlenosti ovde je 1988. godine bila 15,1% prema saveznom proseku od 8,1%. Oba vitalna sektora, uglj i čelik, beleže jake padove, odakle krupni strukturni problemi. U sektoru uglja od 1957. do 1987. proizvodnja je pala sa 150 miliona na samo 75 miliona tona, broj zaposlenih sa 600.000 na 157.000, a broj rudnika sa 170 na 32. U sektoru čelika kriza je novijeg datuma, ali je jaka. Proizvodnja sirovog čelika u Ruhru pala je sa 32,2 miliona tona u 1974. na 21,6 miliona tona u 1985. Usled ovoga je udeo Ruhr-a u bruto nacionalnom proizvodu zemlje smanjen sa 12% u 1957. na samo 8,2% u 1987, u porastu je nezaposlenost (14,4% u 1988), u opadanju je broj stanovnika.

Turska¹⁰ je nesumnjivo od interesa za ispitivanje regionalne politike. Razlike u razvijenosti njenih regiona su velike. Zapadni deo zemlje nalazi se na upadljivo višem nivou razvijenosti. To se naročito odnosi na područja Mramornog mora, na egejsku i sredozemnu obalu, gde je urbanizacija najjača, povezano sa industrijom, trgovinom i saobraćajem. Istočni delovi zemlje su vidno zaostali.

Analitičari govore o pet aspekata regionalnih razlika među turskim regionima. Dispariteti se ocenjuju na osnovu: a) poljoprivrednih potencijala i proizvodnje, b) industrijskih potencijala i proizvodnje, c) razvijenosti uslužnog sektora i javnih službi, d) migracionih fenomena i e) veličine dohotka. Ovde se prikazuju dispariteti u pogledu veličine dohotka, kao sintetički.

Prema podacima za 1985. godinu, od 16 turskih regiona nalazili su se na vrhu Istanbul (indeks dohotka 152 u odnosu na prosek Turske=100), zatim Bursa (110) i Eskisheir (109), a na dnu Diyarbakir (48), Sivas (49) i Trabzon (51).

Zanimljivo regionalno grupisanje za Tursku, ali sa starijim datumom podataka (1977), izvršili su K. Dervis i S. Robinson¹¹. Pomenutih 16 regiona grupisano je u šest velikih područja, a podaci pokazuju njihove prosečne indekse dohotka po domaćinstvu.

¹⁰ Videti "Regional Problems and Policies in Turkey", izdanje OECD.

¹¹ K. Dervis and S. Robinson "The Sources and Structure of Inequality in Turkey", izdanje Svetske banke, Vašington.

Područje	Prosečni indeks dohotka	Udeo veoma siromašnih domaćinstava (u %)
1. Istočna Anatolija	68	54
2. Metroplitansko (Istambul, Ankara, Izmir)	148	14
3. Centralna Anatolija	104	37
4. Crnomorsko	109	38
5. Egejsko-Mramorsko	90	39
6. Mediteransko	87	49
Turska	100	38

Posle ovih nekoliko pojedinačnih ilustracija regionalnih razlika u razvijenosti za tri zemlje (Kanada, SR Nemačka i Turska), nesumnjivo zanimljiv može biti jedan uporedni pregled međuregionalnih dispariteta, koji je pripremila Svetska banka¹², tim pre što je u njemu i Jugoslavija.

Zemlja	Broj regiona	Dohodak (GDP) per capita, US \$	Stopa dispariteta
SR Nemačka (1980)	11	13.300	1,98
Francuska (1981)	8	9400	1,69
V. Britanija (1980)	10	9300	1,25
Japan (1980)	13	8800	1,59
Italija (1980)	11	7100	1,95
Koreja (1978)	9	1900	1,30
Malezija (1980)	10	1700	3,78
Turska (1977)	6	1300	2,18
Jugoslavija (1980)	8	3100	6,42

Nažalost, daleko najveći regionalni disparitet, u ovom pregledu, javlja se kod Jugoslavije, gde imamo čak 6,42 kao stopu dispariteta (odnos najrazvijenijeg prema najnerazvijenijem regionu)! Daleko ispod toga dolaze Malezija, sa stopom dispariteta od 3,78, te Turska (2,18).

Regionalne disparitete, međutim, ne treba posmatrati kao statične kategorije. Odnosi u privrednoj razvijenosti regiona su promenljivi. U mnogim zemljama, i pored vođenja aktivne regionalne politike, regionalni problemi ostaju i čak se uvećavaju.

¹² "Special Strategy Review", Svetska banka, 1986.

Jedan dokument OECD-a¹³ navodi da se, na jednoj strani, razlike u dohotku među regionima smanjuju u Danskoj i Grčkoj ili su stabilne (Kanada). Na drugoj strani se ove u brojnim zemljama povećavaju. Tu su Švajcarska, Italija, Švedska, Francuska, Japan. Ocena je da decentralizacija industrije u pravcu manje razvijenih regiona, koja se i dalje nastavlja u nekim zemljama, ne može više sama po sebi predstavljati osnovu za regionalni razvoj, prvenstveno usled novih faktora redistribucije komparativnih prednosti među regionima. Ocena, dalje, ističe da preduzeća danas sve više traže one komparativne regionalne prednosti koje su trajno povezane sa faktorima koji omogućavaju hitno prilagođavanje preduzeća bržim promenama na tržištu, a ti su faktori: fleksibilna i kvalifikovana radna snaga; razvijena mreža specijalizovanih kooperanata; adekvatan uslužni sektor; mreža jeftinih komunikacija; pristup naučnim i tehnološkim informacijama (istraživačkim centrima); dobra društvena infrastruktura i dobar životni ambijent.

Iako se nova redistribucija među regionima ne može u svim zemljama videti kao merljivo obnavljanje razlika, projekcije za budućnost ukazuju da ta opasnost postoji (Japan, Norveška, Francuska, Finska, Austrija). Međutim, to razmatranje je izvan okvira ove teme.

¹³ "Current Trends in the Regional Situations and Policies of Member Countries", OECD, DSTI/IND6/89. 4 od 1.II 11989.



Razne zemlje primenjuju jedan broj mera pomoći zaostalim područjima, odnosno regionima za čiji društveno-ekonomski uspon postoji opštenacionalni interes. Moguće je govoriti o tipičnim kompleksima mera ili, čak, o tipičnim instrumentima podrške, s tim što nisu svi zastupljeni u svim zemljama, a i tamo gde ih ima, javljaju se u različitim modalitetima.

Ako načelno govorimo o prirodi i instrumentalizaciji regionalne politike, možemo nastojati da se posebno prikaže makro-ekonomska politika, a posebno mikro-ekonomska politika¹⁴.

U makro-ekonomskoj politici tipična su dva polja intervencija, fiskalna politika i monetarna politika. Uz njih, postoje i druge mere, uključujući i politiku kontrole.

U mikro-ekonomskoj politici tipične su mere za realokaciju radne snage i mere za realokaciju kapitala.

U daljem, pre nego što se pređe na detaljnije nabrojanje mera koje su bile ili su sada u primeni u raznim zemljama, na ovom mestu nekoliko opštih reči o svemu tome.

Makro-ekonomska politika bavi se pitanjima dohotka i potrošnje u nacionalnim razmerama. Kada je reč o fiskalnoj politici, njena glavna preokupacija su državni prihodi (porezi) i rashodi. U monetarnoj politici područja delovanja su upravljanje novčanom masom, kursom nacionalne valute i, eventualno, regionalno usmeravanje kredita.

U domenu fiskalne politike primenjuju se različite pogodnosti u korist određenih područja. Za neke regione računa se sa upotrebom automatskih stabilizatora koji regulišu vrhove i dolove tražnje u privredi. Progresivni porezi na dohodak deluju kao kočnica za preterano bogaćenje jednih regiona, da bi se stvorila sredstva za dodeljivanje onim

¹⁴ Videti o tome D. Wadely, op. cit.

regionima koji žive u manje srećnim prilikama. Javljaju se i drugi mehanizmi transfera, makar posrednog.

Transparentnije su diskrecione mere koje se odnose na državne prihode i rashode. Mogu se podešavati tako da pružaju ustupke perifernim ili područjima u nevolji u odnosu na druga područja. Poreske pogodnosti daju se ili kompanijama ili građanima, sa ciljem da se regulišu faktori kapitala i radne snage.

Što se tiče državnih rashoda, ponegde postoji veći interes da se državni rashodi za odbranu povežu sa razvojem područja koja su od interesa za nacionalnu odbrambenu strategiju. Državna administracija ponegde daje prednost nabavkama u pojedinim regionima.

U domenu monetarne politike može biti reči o prilagođavanjima novčane mase tako da mogu alternativno stimulirati ili pregrijavati regionalnu tražnju, s tim da se vodi računa o rizicima inflacije. Mere regionalno diferencirane monetarne politike, koja bi se sprovodila putem raznih kreditnih pogodnosti, mogle bi u tržišnoj privredi dovesti u pitanje normalne rizike tržišnih procena. Manipulacije kursom nacionalne valute, u smislu regionalne politike, zavise od lokacije i razmeštaja uvoznika i izvoznika.

Osim fiskalnih i monetarnih mera, treće veliko područje makroekonomske politike obuhvata carinski sistem i spoljnotrgovinski režim. Njihov uticaj može biti jak u regionalnom pogledu. Uz carinske instrumente (olakšice) ponekad idu uvozne kvote, „privremene podrške“ i državne olakšice za lokalnu proizvodnju. Njihova je opšta svrha bilo da zaštite novorođenu industriju pre nego što sazre do faze osamostaljenosti, bilo da podrže industrije u dekadenciji dok se ne stabilizuju.

U oblasti makroekonomske politike susrećemo se, načelno, sa merama čija je svrha da utiču na alokaciju resursa.

Jedan kondenzovan rezime oblika restrukturiranja daju Mc Kersie i Sengenberger¹⁵.

¹⁵ R.B.M. Kersie and W. Sengenberger “Job Losses in Major Industries” OECD, Paris, 1983.

Parametar	Oblik restrukturiranja	
	Interni	Eksterni
Vrsta promene	Promene u proizvodnji i tehnologiji i interna realokacija radne snage	Pad tražnje i pomeranje kapitala i radne snage ka konjunkturalnim industrijama
Tempo promene	Može se vršiti sporije	Razumno brzo
Geografske implikacije	Obično, iste lokacije	Nove lokacije
Izvori finansijske podrške	Iz vlastitog obrtnog kapitala ili bankarskih kredita	Često, spoljni izvori, naročito državni

U pogledu realokacije radne snage jasno je da je poželjno pomeranje izvodljivije što je radna snaga mobilnija. Zato je bitno da potencijalni migranti raspoložu društvenim i ekonomskim informacijama, a u tome razne agencije u službi ekonomske politike treba da imaju važnu ulogu. Veoma je značajno da migranti budu sigurni da će na novim lokacijama naći trajno zaposlenje.

U pogledu realokacije radne snage prepreke se javljaju na trojak način. Jednom kao međuregionalne razlike u učinku radne snage. Drugi put, čak i kada su te razlike dovoljne, one možda nisu šire poznate. Treća prepreka može proisticati iz previsokih troškova preseljenja za migrante. U pogledu svih ovih prepreka za mobilnost radne snage organizacija podrške je celishodna.

Kada je reč o realokaciji kapitala, inostrana iskustva pružaju nam primere internih mera, tj. onih koje preduzimaju same firme, i eksternih mera, koje preduzima ekonomska politika zemlje. Među internim potezima primenjuju se (SAD) vraćanje nadnica na niži nivo i ograničavanje profita, kako bi se izbeglo gubljenje zaposlenja. Drugi (U.K., SAD, Švedska) su uveli interne mere poboljšavanja troškovne konkurentnosti, kao što su odustajanje od isplate premija, uvođenje neprekidnih operacija i raznih radnih i tehnoloških zahteva na radnom mestu. Treći (Japan) pribegavaju stvaranju alternativnih planova koji bi omogućili da fabrika nastavi sa radom. Četvrti, pritešnjeni prostornim ograničenjima premeštanja (evropske zemlje, Japan) nastoje da u istom području izgrade ista ili slična postrojenja.

Međutim, eksterni oblici potpomaganja regionalnog razvoja i prilagođavanja firmi novim okolnostima još su značajniji. Tu je u stvari glavna tačka na kojoj ekonomska politika zemlje i njen javni sektor interveniše da se spreče lokalni padovi i regionalne neuravnoteženosti. Reč je

o tipično Kejnzijskom odgovoru na problem neadekvatne tražnje za radnom snagom u pojedinim područjima. Programi realokacije ovog tipa imaju više oblika i instrumenata: kontrola, porezi, infrastrukturna podrška, subvencije i razne naknade. Kontrola obuhvata one mere ekonomske politike koje su tesno povezane sa obeshrabrivanjem investicija u određenim regionima, putem raznih mera. Porezi su ili koncesionalnog karaktera (pozitivne mere) ili restriktivne prirode, sve sa ciljem da se deluje u pravcu određene strukture industrijskih lokacija. Infrastrukturna podrška (u SAD., Australiji i dr.) obuhvata obuku radne snage, poboljšanje transporta i komunikacija, obezbeđivanje zemljišta i zgrada uz veoma povoljne cene. Subvencije i razne naknade naročito su pogodne za podršku novih preduzeća, a daju se bilo na inpute, fiksne ili obrtne, bilo na outpute. Mogu biti jednokratne, privremene ili stalne. Među zemljama OECD najpopularnije i najčešće primenjivane mere su subvencije ili garantovani zajmovi, kao i razne naknade za kapitalno investiranje. To je naročito slučaj u evropskim zemljama, manje u SAD i Japanu.

U svojoj pomenutoj studiji D. Wadley sumira primene glavnih regionalnih stimulansa u evropskim zemljama, za 1984. godinu. Taj prikaz zaslužuje da ovde bude prenet:

Belgija	Subvencija kamata, uz diskrecione administrativne nadležnosti u pogledu odluke, stope, maksimume. Dodela kapitala, uz administrativne diskrecije.
Danska	Povoljni zajmovi preduzećima, dodela investicionih sredstava, komunalni povoljni zajmovi, sve uz administrativne diskrecije, za kapital i kamate.
Francuska	Razne dodele putem regionalne politike, dodele za regionalnu zaposlenost, poreski ustupci za lokalnu privredu, uz veće ili manje administrativne diskrecije.
SR Nemačka	Investicione nadoknade, investicione dodele, posebno amortizacione nadoknade, jeftini lokalni zajmovi, većinom uz male administrativne nadležnosti.
Irska	Dodele za razvoj novih jedinica, dodele za razvoj uslužnih delatnosti, sve uz administrativne nadležnosti.
Italija	Fondovske dodele sredstava, nacionalna fondovska šema, poreske olakšice, olakšice na polju socijalne sigurnosti, sve bez mnogo administrativnih nadležnosti.
Luksemburg	Dodela kapitala i subvencija kamate, poreske olakšice, zajmovi za opremu, sve uz administrativne diskrecije.
Holandija	Investicione premije

Ujedinjeno Kraljevstvo	Regionalne dodele sredstava za razvoj, selektivna finansijska pomoć, većinom uz administrativne diskrecije. Za Severnu Irsku dodela kapitala, selektivna pomoć, većinom uz administrativne diskrecije.
Grčka	Dodela investicionih sredstava, subvencije za kamate, naknade za ubrzanu amortizaciju, poreske nadoknade, sve diskreciono.
Portugal	Finansijska pomoć, poreske olakšice uz delimične administrativne nadležnosti.
Španija	Dodela sredstava za regionalne investicije, prioritet za zvanične kredite, smanjenje carina, sve diskreciono.
Švedska	Zajmovi za lokaciju, dodela lokacija, dodela sredstava za za- pošljavanje većinom diskreciono.

Zanimljiv će biti i naredni pregled o primeni mera i oblika pomoći koji su u upotrebi u raznim zemljama. Pregled je preuzet iz dokumenta OECD-a "The Role of Industrial Incentives in Regional Development"¹⁶. Za posmatranje je uzeto 18 zemalja i to: Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Danska, Finska, Francuska, SR Nemačka, Irska, Japan, Norveška, Holandija, Španija, Švedska, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Sjedinjene Američke Države.

Ovde smo, kao izvod, izvukli podatke o broju zemalja koje primenjuju pojedine mere regionalne pomoći.

Vrsta pomoći	Broj zemalja koje je primenjuju
– Dodela investicionih sredstava za opremu i mašine	13
– Isto, za industrijske zgrade	14
– Ustupanje fabričkih zgrada	10
– Ustupanje zemlje i lokacije za industriju	12
– Odobravanje zajmova po tržišnoj kamati	9
– Isto, uz subvencioniranje kamata	14
– Isto, uz davanje garancije	15
– Fiskalne olakšice za investicije	11
– Isto, na profit	6
– Isto, na primljenu državnu pomoć za investicije	7
– Isto, na državne fiskalne obaveze, lokalne takse, licencne pristojbe, itd.	12
– Dodela sredstava za troškove radne snage	5

¹⁶ OECD, Pariz, 1979.

Vrsta pomoći	Broj zemalja koje je primenjuju
– Isto, za troškove zapošljavanja	3
– Podrška za troškove poslovanja	3
– Podrška za sređivanje troškova preduzeća	10
– Pomoć za mobilnost i realokaciju radne snage	13
– Državno učešće u deonicama	9
– Olakšice za transport i druge javne usluge	6
– Preferencijalni tretman u dobijanju ugovora za poslove sa državom	8
– Pomoć za obuku radne snage	13
– Razne druge mere podrške	6

Iz istog citiranog dokumenta OECD-a vredno je pokazati detalje u vezi sa oblicima i merama regionalne pomoći.

Prvo pitanje odnosi se na eventualno ograničavanje veličine dodele bespovratne pomoći. Jedan broj zemalja ne primenjuje ograničavanje veličine dodele bespovratne pomoći, a to su Australija, Japan i Turska (od navedenih 18 zemalja). Druge zemlje limitiraju visinu bespovratne pomoći, uz razne modalitete. Navešće se jedan broj slučajeva.

U Austriji su subvencije većinom ograničene do jednog procenta od investicije, u Španiji stimulacije idu do 20% od investicija u fiksne fondove, u Švajcarskoj je investiciona pomoć (zajmovi i bespovratna sredstva) limitirana do 2/3 od ukupne investicije u zgrade i mašine, dok bespovratna sredstva mogu dostići 35–65% od troškova građevine, zavisno od područja.

Sredstva koja se bespovratno dodeljuju ograničena su u Belgiji na 5% od troškova koji se priznaju (maksimalno za 5 godina); u Finskoj se dodeljuje, putem regionalnih odobravanja za investicije, 20–40% od ukupne investicije u područjima specijalne podrške, manje od toga u ostalim područjima, a 5–40% od nadnica i društvenih davanja za prve 2–3 godine; Francuska odobrava bespovratna sredstva 10–25% od investicionih troškova, držeći se okvira raspoloživih budžetskih fondova; Irska ima zakonske limite za bespovratnu dodelu novim industrijama (60% od fiksnih fondova koji se priznaju u imenovanim područjima, 45% u ostalim, ali i do 35% za troškove reinvestiranja); Holandija ograničava premiju za regionalne investicije do 25% od cene zemlje, zgrada, mašine i opreme, uz jedan fiksni maksimum; Norveška je utvrdila da bespovratna dodela, iz fonda za regionalni razvoj, može iznositi samo do 35% od investicija koje se prihvataju, s tim što nema ograničenja za

apsolutni iznos pomoći. Kanada ovu pomoć vezuje za nove delatnosti i proizvode, kao i za modernizaciju i povećavanje obima proizvodnje. Konačno, Danska priznaje dodelu do 25% od troškova investicije pojedinog projekta, ali uz ukupno ograničavanje budžetskih sredstava koja su za ovo namenjena.

Drugo je pitanje da li se stvarna isplata pomoći na neki način uslovljava. Za sve zemlje odgovor je potvrđan, uslovljavanje svugde postoji. Većinom se za izvršenje pomoći zahteva dokumentacija koja pokazuje da je ulaganje izvršeno. Kanada i Finska priznaju odobravanje određenih avansa. U Norveškoj projekat mora biti prethodno u potpunosti samofinansiran, da bi se steklo pravo na isplatu pomoći. Ujedinjeno Kraljevstvo ima diferencirane uslove za isplatu pomoći: bespovratna investiciona sredstva za mašine, opremu i zgrade isplaćuju se pošto su kvalifikovani kapitalni troškovi nastali, korišćenje zajmova pušta se u tečaj pošto se utvrdi da je nastala stvarna potreba za investicionim plaćanjima, slično važi za subvencije za kamate, dok se bespovratna sredstva za uslužne delatnosti isplaćuju nakon godinu dana za nove lokacije, a isplate za selektivno zapošljavanje (samo u Severnoj Irskoj) kvartalno unazad.

U vezi sa prethodnim pitanjima o uslovima za isplatu pomoći stoji i treće pitanje: Kako se nadgleda poslovanje preduzeća, u cilju da se obezbedi ispravna upotreba pomoći?

Nadgledanje se sprovodi u svih 18 navedenih zemalja. Tu ulogu vrše nadzorne službe nadležnih ministarstava, ponegde lokalni organi ministarstava za trgovinu i industriju (Finska), ponegde specijalne organizacije za verifikaciju (Japan), u Švedskoj tzv. Odbor za tržište radne snage prati neprekidno izgradnju pogona, odobravajući kamatnu pomoć na osnovu fakture. U nekim zemljama nadgledanje je povereno kreditnim institucijama.

Zanimljivo je možda pogledati metode koji se primenjuju u naknadnom nadgledanju poslovanja firmi kojima je pružena pomoć. Istina, u nekim zemljama nema takvog nadgledanja (SR Nemačka, Španija, Turska, U.K.), ali se u više zemalja ono vrši sistematično. U SAD, Australiji, Danskoj i Irskoj nadgledanje se vrši putem periodičnih kontakata, ispitivanja, proveravanja i sl., ponegde od strane službenika nadležnog ministarstva. Slično je u Kanadi. Neke zemlje su u tom pogledu postavile određenija pravila. U Finskoj su sve pomognute firme pod stalnim praćenjem od strane lokalnih organa Ministarstva trgovine i industri-

je, praćenje se proteže na period od tri godine ranijeg poslovanja i 4–5 godina nakon davanja pomoći. Holandija nadgleda poslovanje ovih firmi koje su dobile premiju, a veoma je ozbiljna kontrola kada se susrećemo sa učešćem države u kupovini deonica pojedinih preduzeća, kao i garantovanih zajmova. U Norveškoj tu ulogu vrše Fond za regionalni razvoj, a dodatno Nacionalni institut za tehnologiju, putem svojih regionalnih odeljenja. Švedska preduzeća dužna su da podnose godišnje preglede računa pokrajinskim udruženjima za trgovinu, a takođe izveštaje o broju zaposlenih, državnim pokrajinskim odborima. U slučaju bankrotstva, Ministarstvo industrije zaduženo je da pokuša da obnovi preduzeće.

U gornjem su dati koncizni opisi instrumenata koji se primenjuju u raznim zemljama. Treba, međutim, imati u vidu da se izbor instrumenata menja tokom vremena, bilo korenitije, bilo u pogledu njihovih modaliteta. Opravdanje je dvojako. Na jednoj strani su promene u položaju i stanju samih regiona u kojima ekonomska politika interveniše svojim posebnim instrumentima. Na drugoj strani stoje promene u opštoj ekonomskoj, socijalnoj i političkoj situaciji, međunarodnoj ili nacionalnoj, kolebanju konjunktura, izmene u opštoj ekonomskoj politici, izmene u veličini raspoloživih sredstava za intervencije, itd. Usled toga je OECD ustanovila redovno, periodično praćenje izmena u instrumentarijumu, kriterijima i dr., intervencija regionalne politike. Izveštaji pojedinih zemalja o takvim izmenama sumiraju se u redovnim pregledima koje OECD priprema kvartalno, ponekad i češće.

Takav pregled za februar 1989. godine¹⁷ govori kako o promenama u karti područja kojima se pruža pomoć (geografski obuhvat), tako i o veličini pomoći i promenama u orijentaciji pomoći. U većini zemalja OECD više nije reč o pomoći preduzeću kao takvom nego pre o selektivno inovativnim projektima, u smislu novih proizvoda, upravljanja ili proizvodnih procesa. Još jedna karakteristika novog pristupa. Osim u Japanu, gde nove mere ne prave razliku između velikih i malih preduzeća, većina novih mera u zemljama OECD poslednjih je godina usmerena ka malim i srednjim preduzećima, kao i prema sektoru uslužnih aktivnosti. O svemu tome vredi pogledati pregled OECD-a od 4. aprila 1989.¹⁸

¹⁷ Dokument OECD IND/ING6/89. 4 od 1. II 1989.

¹⁸ Dokument OECD IND/WPG (89)1 od 4. aprila 1989. godine.

I pregled od maja 1989. godine govori o sličnom trendu u zemljama OECD, tj. taj se trend dalje potvrđuje. Pomoć se sve više usmerava u pravcu podsticanja prilagođavanja faktora proizvodnje pre nego relativnog i nediferenciranog smanjivanja njihovih troškova. Tradicionalna podela na pomoć za investicije i pomoć za zapošljavanje, zavisno od toga da li je težište na pomoći u kapitalu ili se odnosi na radnu snagu, nije više potpuno u skladu sa aktuelnim pravcima mere¹⁹.

Ceo dosadašnji prikaz u ovom poglavlju odnosio se na mere ekonomske politike u pojedinim zemljama. U nastavku će biti reči o kolektivnoj regionalnoj politici Evropske zajednice, o merama i instrumentima koje ona primenjuje, kao velika kontinentalna integracija.

Evropska zajednica proklamovala je tri smera delovanja za svoju regionalnu politiku. Prvi je koordinacija regionalnih politika zemalja članica, drugi se smer sledi tako što se u druge ekonomsko-političke aktivnosti Evropske zajednice uključuje regionalna dimenzija. Konačno, treći smer, koji nas u stvari interesuje u ovom poglavlju, čini jedan dosta širok repertoar finansijske podrške nastojanjima da se ubrza razvoj zaostalih područja u Zajednici.

Finansijska intervencija EZ u domenu regionalnog razvoja oslanja se na dosta brojne mehanizme i organizme, o kojima ukratko u daljem²⁰.

Evropska zajednica za ugalj i čelik odobrava za regione uglja i crne metalurgije zajmove za modernizaciju industrije uglja i čelika ili za olakšavanje njihove preorijentacije putem privlačenja novih industrija koje podižu zaposlenost.

Evropska investiciona banka, u nizu svojih opštih funkcija uravnotežavanja razvoja u Ekonomskoj zajednici, odobrava zajmove usmerene na unapređivanju regionalnog razvoja. Na primer, u 1986. ova banka je dodelila ovakvih zajmova u visini od 3,6 milijardi ecu-a ili oko 54% od ukupnog zajmovnog plasmana iste godine!

Počevši od 1979. godine Evropska zajednica je uvela jedan novi instrument za intervencije, namenjene modernizaciji infrastrukture, razvijanjem energetske izvora i sl. Od 1982. sredstva se usmeravaju naročito

¹⁹ Videti dokument "Regional Policy Development in OECD Countries" Pariz, maja 1989.

²⁰ Videti "La Politique Regionale Europeene" 14/87, od avgusta-septembra 1987, izdanje EZ.

u pravcu malih i srednjih preduzeća. U svemu tome namenjeno je oko 30% zonama regionalnog razvoja.

Evropski socijalni fond i tzv. CEEA posvećuju svoju aktivnost obrazovanju, angažovanju i readaptaciji radnika. Vrlo veliki deo sredstava upravljen je za projekte u pogođenim regionima. Od 1986. godine preko 44% pomoći ovog fonda rezervisano je za najprioritetnije regione: jug Italije, Grčka, Irska, Severna Irska, prekomorski francuski departmani, Portugal i mnoge zone i regioni Španije.

Evropski poljoprivredni fond dodeljuje pomoć za modernizaciju strukture proizvodnje i distribucije u poljoprivredi.

Konačno, potpuno specifičan instrument vezan je za delovanje Evropskog fonda za regionalni razvoj (FEDER). Osnovan je 1975. godine i od tada je do 1986. odobrio oko 17,5 milijardi ecu-a za podsticanje privrednih aktivnosti i poboljšavanje infrastrukture u regionima koje pomaže Evropska zajednica. U ovim je regionima oko 132 miliona stanovnika, tj. 41,3% od ukupnog stanovništva Evropske zajednice.

Vredno je nešto više reći o Evropskom fondu za regionalni razvoj (FEDER), kao instituciji specifične namere. Ovaj fond može da učestvuje u finansiranju:

- višegodišnjih programa koji čine koherentan skup projekata i aktivnosti u korist određene zone; ovde spada i finansiranje nacionalnih programa od interesa za EZ kao celinu, što se ostvaruje putem kofinansiranja, a na osnovu usklađenog razmatranja od strane lokalnih, regionalnih, nacionalnih i organa EZ;
- pojedinačnih investicionih projekata u oblasti infrastrukture, industrije, zanatstva ili usluga;
- celovitih projektnih kompleksa kojima se valorizuje endogeni potencijal određenog regiona;
- studije koje su tesno povezane sa operacijama ovog fonda ili se odnose na probleme od posebnog interesa za efikasnu upotrebu resursa.

FEDER interveniše na osnovu šeme raspodele putem koje se svakoj zemlji članici EZ garantuje jedan minimum sredstava, pod uslovom da je Evropskoj zajednici dostavljen adekvatan volumen konkurentnih zahteva prihvatljivih za razmatranje i izbor. Intervencije se u principu ostvaruju putem kofinansiranja. Stopa intervencije FEDER kreće se od 50 do 55% od zbira ukupnih troškova namenjenih projektu koji je u pitanju, a u zbir se uključuje i doprinos koji daje EZ.

Svih šest gore navedenih fondova EZ čine, kao celina, tzv. Strukturne fondove EZ. Njihovoj se reformi pristupa od 1987. godine, u svetlosti strategije stvaranja jedinstvenog tržišta do 31. decembra 1992. godine. Reforma kao ekonomski imperativ ističe smanjivanje regionalnih dispariteta u Evropskoj zajednici²¹, a stupa na snagu 1. januara 1989. godine. U pravnom smislu, EZ je ovu reformu Strukturnih fondova uključila i definisala u članovima 130 a, b, c, i d. Opšteg sporazuma o EZ. U njima se definišu ciljevi ekonomske i socijalne „kohezije“ tj. harmonizacija razvoja EZ i smanjivanje dispariteta među njenim regionima, odnosno zaostalosti najmanje favorizovanih regiona, zatim se specificiraju praktični putevi da se postignu rečeni ciljevi, a to je koordinacija ekonomske politike zemalja članica, zajedničke politike EZ i jedinstvenog tržišta, kao i strukturnih instrumenata. Tu je veoma važno uključivanje Evropskog fonda za regionalni razvoj (FEDER) u Opšti sporazum EZ, uz definisanje njegovih zadataka, a to su pomaganje u otklanjanju glavnih regionalnih neravnoteža, putem učestvovanja u razvoju regiona koji zaostaju i putem učestvovanja u restrukturiranju regiona gde se javlja opadanje aktivnosti. Dalje, stipulira se nužnost koordinacije između svih strukturnih fondova, posebno sa Evropskom investicionom bankom.

Reforma strukturnih fondova EZ naglašava princip partnerstva. Fondovi Zajednice deluju putem partnerstva sa zemljama članicama. Praktički, to se ostvaruje na četiri načina: zajedničkom pripremom planova za koje se traži maksimum konsultacija, pregovaranjem o okviru pomoći od strane EZ, realizacijom operativnih programa na visokom nivou decentralizacije odnosno utvrđivanja globalnih dodela, te nadgledanjem i verifikacijom preduzetih mera.

Značajno načelo reforme je kombinovanje bespovratnih davanja i zajmova. Pri tome je jedan od glavnih međaša finansijska profitabilnost ulaganja u projekte. „Plafon“ podrške koju daje EZ kreće se od 50% za zajmove do 70% u slučaju kombinacije bespovratnih davanja i zajmova, što ponekad može ići i do 90%.

Reforma strukturnih fondova EZ posebno se bavi jednim brojem ovih organizama.

²¹ Videti „Guide to the Reform of the Community’s Structural Funds” dokument EZ, Luksemburg, 1989.

FEDER treba naročito da pomaže jačanje ekonomskih potencijala regiona, podržava strukturna prilagođavanja i stvaranje stalnih zaposlenja, finansirajući produktivne investicije, infrastrukturna ulaganja, razvoj lokalnih potencijala.

Evropski socijalni fond doprinosi finansiranju dva tipa mera, to su profesionalna obuka i subvencije za regrutovanje u novootvorena stalna radna mesta. Odnosi se na dve kategorije lica. Prvu čine lica iznad 25 godina nezaposlena duže od 12 meseci, drugu lica ispod 25 godina koja su završila obavezno školovanje, bez obzira na period njihove nezaposlenosti.

Za širu oblast poljoprivrede, EZ putem reforme fondova predviđa mere stabilizovanja poljoprivrednog tržišta (šeme za robne rezerve, pošumljavanje, napuštanje nekih tipova proizvodnje), zatim mere reorganizacije poseda, uključivanja mladih farmera, prevremenog pensionisanja, zatim mere promocije proizvodnje i marketinga proizvoda poljoprivrede i ribarstva, te mere zaštite i očuvanje okoline.

Reforma takođe jasnije precizira regionalne orijentacije Evropske investicione banke. EIB daje direktne zajmove, ali i finansira manje projekte putem okvirnih kredita koje daje određenim finansijskim institucijama, u cilju raspodele konkretnim korisnicima, za mala i srednja preduzeća ili lokalnu infrastrukturu.

Evropska zajednica za uglj i čelik odobrava zajmove bilo za modernizacije u proizvodnji uglja i čelika, za njihov marketing, bilo za stvaranje novih i ekonomski zdravih delatnosti koje su sposobne da apsorbuju radnike suvišne u ugljarstvu i industriji čelika.

Angažovanje i isplata sredstava iz svih fondova EZ regulisani su jasnim pravilima. Iznos angažovanja je jedan za operacije koje se vrše u okviru jedne godine, a deli se na godišnje tranše za operacije koje se izvođe dve ili više godina.

Isplate se vrše u skladu sa ugovorenim angažovanjem sredstava, s tim što se avansi mogu kretati do 50% od angažovane sume ili čak do 80% kada se potvrdi da je bar $\frac{1}{2}$ prvog avansa već upotrebljena i da se realizacija projekta odvija u skladu sa ustanovljenim ciljem.

Već je iz prethodnih poglavlja mogla biti dobijena, makar ponekad samo implicitno, dosta jasna slika o smerovima i namenama ekonomske politike koja se u drugim zemljama primenjuje u podsticanju regionalnog razvoja. Ovde će biti date još neke specifične informacije o tome.

U većini zemalja intervencije se zasnivaju na načelu selektivnosti. Drugim rečima, sasvim retko susrećemo, ili gotovo nigde, onaj tip intervencije koji je u našoj praksi, tj. da se pojedinom području, kao u nas nerazvijenim republikama i Kosovu, stavlja na raspolaganje jedan globalni iznos pomoći, koji se zatim redistribuira u isključivoj nadležnosti lokalnih organa, bez ikakvog efikasnog usmeravanja ili kontrole od strane centralnih nacionalnih institucija. Šta više, i u okviru načela selektivnih intervencija, u potonje vreme automatizam dodele se potiskuje, a više dolaze do izražaja diskreciona prava ovlašćenih organa da odlučuju o efektivnoj dodeli sredstava, davanju raznih pogodnosti, olakšica i sl. Drugu karakteristiku vidimo u orijentaciji ka konkretnim projektima, umesto globalnih dodela. Institucije koje upravljaju dodelama nastoje da što više same ocenjuju valjanost konkretnih projekata koji se kandiduju iz zaostalih područja, a naročito perspektivu plasmana nove proizvodnje na tržištu i visinu rentabilnosti konkretnog projekta. Treća je karakteristika povezivanje regionalnih intervencija sa celovitošću nacionalne razvojne i tekuće ekonomske politike. Harmonizacija i integrisanost opštenacionalne i regionalne politike uzimaju se kao značajan princip u praktičnoj primeni raznih intervencija u korist regiona. Ovo je vidljivo kako u slučajevima pojedinačnih zemalja, tako i u kolektivnoj strategiji Evropske zajednice!

Smerove intervencija mogli bismo klasificirati u nekoliko namena.

Jedna grupa mera odnosi se na pojedine privredne oblasti i delatnosti, kao što su industrija, poljoprivreda, usluge i dr. Kada je reč o industriji, vidimo tri pravca. Prvo, modernizacija u okviru postojeće strukture delatnosti, uz razumljivo i neizbežno povećanje kapaciteta njihove proizvodnje. Drugo, usmeravanje mera ka uvođenju novih, savremenih

delatnosti i tehnologija u industrijskoj strukturi regiona. Treće, intervencija sa ciljem da se očigledni padovi u veličini tradicionalne industrijske proizvodnje i zaposlenosti kompenziraju ulaganjima u nove, konjunkturane delatnosti, putem menjanja ranije granske strukture u oblasti industrije.

Slične elemente regionalne politike vidimo i u odnosu na oblast poljoprivrede, u širem smislu, tj. uključujući šumarstvo, ribarstvo i vodoprivredu. Međutim, tu su još i mere u domenu distribucije poljoprivrednih proizvoda (distributivna infrastruktura), kao i stabilnost poljoprivredne proizvodnje, njenih cena i sl. („robne rezerve“, kreditiranje zaliha i dr.).

Za oblast usluga, o kojoj u prethodnim poglavljima nije mnogo rečeno, pružiće se nešto docnije više informacija.

Druga grupa u klasifikaciji odnosi se na subjekte kojima su intervencione mere namenjene. To su preduzeća, javna preduzeća, zadruge itd. na jednoj strani. Nema diskriminacije u pogledu vlasništva. Prirodno, u zemljama tržišne ekonomije preduzeća su većinom u privatnom ili u akcionarskom vlasništvu, ali intervencione mere mogu uživati i javna preduzeća, nacionalizovane kompanije, mešovita preduzeća (sa stranim kapitalom), zadružne organizacije i dr. Ovde se u poslednje vreme sve više pažnje obraća izgradnji i razvoju srednjih i malih preduzeća, sa ciljem da se stvori što više vitalnih embriona za ubrzano otklanjanje regionalnih dispariteta, da se izgradi neka vrsta „preduzetničkog tkiva“, koje može uspešno apsorbovati sredstva pomoći i brže vući ka opštem privrednom progresu. Na drugoj strani, vidimo mere intervencije u korist individualnih subjekata, kao što su farmeri (potpomaganje da otpočnu izgradnju farmi i dalje investiraju), zatim lica koja su postala suvišna u delatnostima koje su u dekadenciji, školovani pojedinci koji duže čekaju na prvo zaposlenje, i dr. U vezi sa ovim su i mere za ostvarivanje obuke kadrova, prekvalifikaciju radne snage, njena teritorijalna dislokacija ka konjunkturnim delatnostima i zonama.

Treću grupu čine mere i dodele koje treba da podignu zaštitu, očuvanje i unapređenje prirodnog ambijenta, čovekove okoline, ekoloških uslova života i rada u regionima koji su u tom pogledu hendikepirani.

Četvrta grupa mera i dodela odnosi se na finansiranje izrade planova, studija i projekata od interesa za ubrzan (regionalni) razvoj zaostalih područja.

Petu, šestu i sedmu grupu mera u daljem ćemo bliže opisati dajući primere za, peto, intervencije u korist sasvim specifičnih prostornih zona, šesto, u korist sektora usluga i, sedmo, mere koje se donose sa ciljem da se pojača priliv inostranog kapitala u ona područja za čiji je regionalni razvoj nacionalna politika posebno zainteresovana.

Specifične uže zone za čiji je razvoj nacionalna politika izgradila posebne stavove, kriterijume i mere videli smo već u ranijem. To su, na primer, područje Ruhra u SR Nemačkoj, zatim njen granični pojas od 40 do 50 km prema Čehoslovačkoj i DDR, zona Berlina, prekomorski departmani Francuske. Ovde ćemo izložiti ukratko holandski primer intervencija u korist jedne zone sa veoma oštrim problemima²².

To je slučaj sa područjem Istočnog Groningena i Jugoistočne Drenthe, koje ozbiljno zaostaje za ostatkom Holandije u društveno-ekonomskom razvoju. Privredna struktura regiona još uvek nosi tragove njegove prvobitne industrijske strukture, sa jako zastupljenim korišćenjem ritova za proizvodnju treseta. Sada je većina obradive zemlje pod krompirom i šećernom repom. Prerađivačka industrija pretežno se bavi preradom poljoprivrednih proizvoda, na primer izradom panela od slame i proizvodnjom krompirnog skroba. Decenijama se javlja visoka strukturna nezaposlenost, u porastu poslednjih godina.

Usled ovoga, području je dat prioritet u regionalnoj politici Holandije, ali je ozbiljno kandidovano i za regionalnu politiku Evropske zajednice.

Intervencije polaze od načela da najbolje polazište za stimuliranje vlastitih razvojnih potencijala regiona predstavljaju njegove postojeće privredne aktivnosti. Drugo, priznata je važnost pribrežnih područja, tako da su intervencijama obuhvaćeni regionalni nukleusi na severu (Delfziji) i na jugu (Emmen). Ceo ovaj kompleks, centralno područje i pribrežni nukleusi, uključen je u tzv. Program integrisane akcije (GAP).

Cilj Programa integrisane akcije je eliminisanje strukturnih nedostataka odgovarajuće radne snage, kada je reč o zaposlenosti, zatim podizanje regionalnog dohotka, uklanjanje uzanih grla za privredni razvoj, poboljšavanje lokacija, podizanje standarda obrazovanja i obučenosti radnog stanovništva; u oblasti eksporta i turizma stimulacija razvojnih uslova i pogodnosti.

²² Videti dokument OECD-a DSTI/IND6/88.21/15, od 17. aprila 1989. godine.

Program integrisane akcije sastoji se od jednog sklopa koherentnih višegodišnjih mera. Kada se kaže koherentnih, to znači da mere koje se preduzimaju po raznim linijama nikako ne smeju biti u međusobnom sukobu. Sve treba da budu usmerene da se prostor planira tako da se vodi računa o reparcelizaciji zemlje, lepoti okoliša i rekonstrukciji industrijskih zona, zgrada i trgovačkih područja, na izbalansiran način. Mere treba da budu preduzete više ili manje simultano. Ambijent se uobličava u pogledu tla, vode i vazduha. U pogledu tla prioritetno je poboljšano organsko pođubavanje. U pogledu vode i vazduha, najkрупniji zadatak je vezan za preteranu poluciju koju čini industrija prerađivanja krompira. Polucije su i prepreke za razvoj turizma. Zato je izgradnja sistema za prečišćavanje vode preduslov za uspon mnogih delatnosti u poljoprivredi i turizmu.

Veza ovog programa integrisane akcije čvrsta je i sa regionalnom politikom Evropske zajednice. Tu se u stvari radi o obezbeđivanju uslova da projekti iz područja Istočnog Groningena i Jugoistične Drenthe, sa pomenutim pribrežnim nukleusima, mogu uspešno konkurisati kod odgovarajućih strukturnih fondova Evropske zajednice, o kojima je bilo već dosta reči.

Među specifičnim pravcima i namenama intervencija ekonomske politike ovde ćemo ukratko informisati o jednom važnom sektoru. Reč je o sektoru usluga. Kondenzovanu obradu ove teme neguju odgovarajuće službe OECD-a²³, a preuzećemo za ovaj rad nekoliko glavnih elemenata ove problematike, koja je u današnjoj sve složenijoj privrednoj strukturi sve značajnija.

Uobičajena metodologija razlikuje dva tipa usluga. Prvi tip obuhvata usluge koje se čine industriji i drugim privrednim sektorima, a drugi usluge domaćinstvima. U zemljama Evropske zajednice na prvi tip otpada oko 40%, a na drugi oko 60% od ukupnog broja zaposlenosti u sektoru usluga. Usluge domaćinstvima su u daljem brzom porastu, a projekcije pokazuju da će se ista tendencija nastaviti i u periodu do kraja ovog veka. To ilustruju podaci za Francusku, koji pokazuju prosečne stope rasta za razne stavke potrošnje domaćinstava *per capita* (izvor je navedeni dokument OECD-a).

²³ Videti "The Improvement of Services to Industry as an Instrument of Regional Policy", OECD, Pariz, januar 1989. godine.

Stavka potrošnje	1979–1985.	1985–2000. (predviđanje)
Hrana	0,5	0,9
Odeća	-0,1	1,0
Stanovi	2,9	2,7
Nameštaj i oprema stanova	-1,2	2,8
Zdravstvene usluge	5,5	3,6
Transportne usluge	1,4	3,4
Zabava i kultura	2,1	4,6
Ukupno	1,4	2,5

Stopa elastičnosti tražnje domaćinstava za uslugama u odnosu na dohodak u industrijskim je zemljama veća od 1, što nije slučaj sa većinom industrijskih proizvoda.

Međutim, u novije vreme podela usluga vrši se na usluge „visokog nivoa“ i rutinske usluge. Usluge „visokog nivoa“ apsorbuju dosada samo mali deo zaposlenosti od ukupnog sektora usluga, ali je njihov značaj velik, budući da su usmerena ka raznim industrijama i koncentrišu velik udeo u tzv. novododatnoj vrednosti u industrijskim zemljama, uz vrlo visoku stopu rasta zaposlenosti. Uočljiva je tendencija da se ove usluge lociraju u centralnim regionima, izbegavajući periferna područja, što ima jasne regionalne implikacije.

U svemu, regionalne dimenzije ekonomske politike obraćaju sektoru usluga sve veću pažnju. To se najpre odnosi na infrastrukturu, koja zauzima posebno mesto u sektoru usluga koje se pružaju industrijskim delatnostima. Tu su putevi, železnica, telekomunikaciona mreža, itd. Regionalne intervencije u ovom su domenu često samo indirektno, putem sistema cena i tarifa. U mnogim zemljama primenjuju se mehanizmi ujednačavanja cena, zahvaljujući kojima se istom cenom terete usluge čiji troškovi inače osetno variraju, zavisno od postojećih razdaljina ili gustine stanovništva. Time se daje prednost određenim područjima, kao što je, na primer, slučaj sa Francuskom, gde su cene i tarife za struju, telefon, poštu i prevoz putnika postavljene tako da favorizuju poljoprivredna (seoska) područja.

Dok je ekonomska politika u zemljama OECD sve do pre dve decenije zanemarivala sektor usluga, u novije vreme obraća mu sve veću pažnju. Pomoć je najpre usmerena u turističke delatnosti, da bi se, u većini zemalja, širila sve više ka drugim domenima. Preteče nove orijentacije bili su, ranih sedamdesetih godina, Italija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Ho-

landija i Francuska, dajući sve više sektoru usluga kapaciteta za podizanje regionalnog dohotka i zaposlenosti.

Aktuelna orijentacija pružanja podrške sektoru usluga namenjenih industriji daje prioritet malim i srednjim preduzećima. Takva su preduzeća u Švedskoj, Italiji, Belgiji i Kanadi jedini primaoci pomoći namenjene ovom sektoru usluga (za konsultantske troškove, za regrutovanje visokostručnog osoblja).

Strategija pomoći sektoru usluga namenjenih industriji obuhvata dva pravca. Prvi je promocija ponude usluga, a drugi podrška razvijanju tražnje za uslugama.

Promocija ponude usluga javlja se u dva oblika intervencija. Prvi se odnosi na podsticanje zapošljavanja, a vidimo ga sedamdesetih godina u U.K., Italiji, Francuskoj i Holandiji. Sastoji se u pružanju diskrecionih pogodnosti za stvaranje novih radnih mesta, putem transfera, širenja i uspostavljanja novih uslužnih firmi. Docnije je slična politika počela da se primenjuje u Finskoj, Švedskoj, Kanadi, Norveškoj, Grčkoj. U slučaju Grčke, na primer, tzv. Helensko nadležstvo za mala i srednja preduzeća i pogone subvencionira do 80% od troškova koje mala i srednja preduzeća plaćaju za konsultantske usluge privatnih savetnika ili univerziteta.

Drugi oblik promocije ponude usluga javlja se u vidu direktnih državnih davanja uslužnom sektoru. U Norveškoj tri institucije, i to Fond za regionalni razvoj, Služba za informacije i konsultacije, te i sama Centralna banka Norveške pružaju ekspertize i savete malim preduzećima besplatno. Slično je u Grčkoj, Kanadi. U Holandiji je vlada subvencionirala stvaranje jednog nadležstva za mala i srednja preduzeća, a slično je u Belgiji, gde je stvoreno jedanaest centara za firme u regionima gde se ostvaruje restrukturiranje, nudeći im opšte usluge (teleks, telefonske veze, sekretarske poslove), kao i visoko-stručne savete o industrijskim projektima. Sličnu ulogu u Italiji imaju tzv. opšteindustrijski centri za usluge, u Švedskoj dejstvuju Regionalni razvojni fondovi, sa savetodavnom ulogom u oblasti upravljanja, marketinga, razvoja novih proizvoda, i dr., što vidimo i u SR Nemačkoj i Sjedinjenim Američkim Državama. U mnogim zemljama programe obuke podržavaju nacionalne ili regionalne vlade.

Promocija tražnje za uslugama javlja se u skoro svim zemljama članicama OECD, ali u najnovije vreme. Najčešće se primenjuju bespovratne dodele firmama koje traže konsultantske savete. U Norveškoj je

slično. U Francuskoj regionalne vlasti subvencioniraju korišćenje konsultanata. U istu svrhu daju se u Belgiji trogodišnji zajmovi, do 75% od honorara koji se daju konsultantima za organizovanje i upravljanje. U Holandiji vlada plaća 40–60% od troškova koje mala i srednja preduzeća imaju u korišćenju određenih usluga, a načelno je slično u Nemačkoj i Kanadi. Pored toga, mnoge zemlje subvencioniraju regrutovanje visokostručnih funkcionera, inženjera ili istraživača (SR Nemačka, Kanada, Belgija i dr.).

Ovaj odeljak o smerovima i namenama intervencija završićemo informacijama o još jednom primeru politike. Reč je o politici privlačenja stranih investitora u kombinaciji sa domaćim merama podrške određenim područjima.

U celom dosadašnjem prikazu inostrane prakse i iskustava u vođenju politike pomoći zaostalim područjima bilo je reči i o Sjedinjenim Američkim Državama, tj. njihovoj nacionalnoj politici. Ovde ćemo, pak, ukratko izneti podatke o politici koja se vodi na nivou njihovih pojedinih država, kao federalnih jedinica.

Jedan globalni pregled²⁴ pokazuje da su u 1988. godini aktivnosti privrednog razvoja, u proseku za sve ujedinjene države, vezane sa 54%, za unutardržavni razvoj delatnosti, sa 31% za privlačenje opšteameričkog preduzetništva i sa 15% za privlačenje međunarodnog poslovnog nastupa. U poslednje vreme SAD agresivno traže da privuku inostrane investitore.

Američke države vode, svaka za sebe i u naslonu na federalne privredne mere, aktivnu ekonomsku politiku. U tom sklopu su i mere posvećene privlačenju stranih investitora.

Među regionalnim, tj. unutardržavnim merama nabrojaćemo najvažnije, odnosno one koje nudi svaka država u SAD. To su razni poreski stimulansi, kao i kreditne i druge posebne olakšice.

Među poreskim stimulansima nalazimo poseban tretman za poslovni inventar (imovinu) za porez na dohodak preduzeća, stimulanse za štednju energije i goriva, povlašćeni porez, savezni porez, robu u tranzitu, porez na dohodak, stimulanse za nabavku industrijske opreme i mašina i uopšte za investicije, za stvaranje novih radnih mesta, olakši-

²⁴ Za celu ovu temu kao izvor podataka videti The Asian Wall Street Journal, 29–30. septembar 1989. godine.

ce za ličnu imovinu, za opremu namenjenu obuzdavanju raznih populacija, za istraživanje i razvoj, poreze na prodaju i upotrebu, stimulanse za određena (ciljna) područja, za određene (ciljne) industrije, za određena zaposlenja, za tehničke i usluge podrške.

Ove i druge mere direktne državne finansijske stimulacije za poslovnu ekspanziju možemo grupisati ovako:

- direktni državni zajmovi
- garancije za zajmove
- državne dodele sredstava, uključujući bespovratne
- osnivanje državnih akcionarskih preduzeća
- podrška putem drugih finansijskih programa
- poslovne (preduzetničke) zone.

Ovo poslednje, tj. poslovne zone mogu nas posebno zanimati, sa staništa koncentrisanog regionalnog razvoja i podrške zaostalim područjima.

Koncept poslovne zone amalgamira na određenom prostoru mnoge različite stimulanse. Uveden je 1980. godine, kao program federalne vlade, sa početnom idejom da ove zone budu oslobođene državnih nameta (poreza i drugih regulativnih mera). Docnije je taj koncept shvaćen kao alternativa za mere pomaganja siromašnim područjima, a pojedine države su ga prihvatile, proširile i obogatile. Sada nalazimo programe poslovnih zona u 38 država. Sve uključuju poreske stimulanse, a mnoge i druge pogodnosti.

Poslovnim zonama države nude poslovne stimulanse, tj. zajmove, bespovratne dodele, akcionarski kapital, finansiranje povećanih poreza, poboljšavanje infrastrukture, poboljšavanje javnih službi i usmeravanje drugih državnih ili federalnih sredstava. Tu su zatim pomoć u obuci kadrova i pomoć u odnosu na lokalne zahteve koji se moraju ispuniti da bi se dobila dozvola za investiranje u poslovnoj zoni.

Ocenjuje se da poslovne zone sada menjaju raniji način na koji su SAD pristupale pomaganju siromašnih područja. Države nastoje što jače da ove urbane i seoske prostore učine što privlačnijim za nove investitore, ali i za postojeće firme koje bi mogle ekspondirati na postojećim lokacijama.

Na celoj ovoj osnovi odvija se i aktivnost privlačenja stranih investitora. U načelu, SAD su otvorene za strani kapital, ali takođe u načelu,

stranim ulagačima ne daju se veće olakšice nego domaćinu. U primeni je, međutim, jedan broj pogodnosti koje se pružaju stranim investitorima, a te pogodnosti spadaju u kategoriju tzv. socijalnih usluga. Tu spadaju pomoć u učenju jezika, savetodavna pomoć pojedincima, pomoć pri preseljavanju, posebni razredi (u školama), pomoć u kulturnoj adaptaciji, u obezbeđivanju stanova i viza. Posebna se pažnja posvećuje ovakvoj asistenciji kada je reč o zajedničkim ulaganjima sa stranim partnerima.

Brigu o svemu ovome, na federalnom nivou, vodi Nacionalna asocijacija državnih agencija za razvoj (NASDA).

Različiti su izvori sredstava za pomoć zaostalim područjima, u raznim zemljama. Negde je njihova struktura uzana, a negde veoma razvijena, u zavisnosti od mogućnosti koje pruža institucionalna osnova u pojedinoj zemlji, ali i od opšte strategije i praktične šeme za regionalnu podršku. Takođe, vremenom se uspostavljanje i korišćenje raznih izvora menjaju, kao i modaliteti njihove primene ili kombinovanja.

U prethodnim poglavljima već je dato veoma mnogo informacija koje osvetljavaju i poreklo sredstava za regionalne intervencije, tj. njihove izvore. Ovde će se pružiti jedan sintetički pregled izvora koji su u primeni.

Budžetska sredstva su prisutna praktično u svim zemljama. Služe za bespovratne dodele, subvencioniranje kamata i drugih troškova, za obuku kadrova, izradu projekata i studija, za unapređenje prirodnog ambijenta, i dr.

Budžetska sredstva mogu biti na nacionalnom nivou (federalna), na regionalnom nivou (države, pokrajine, regioni u okviru jedne zemlje), na lokalnom nivou (okruzi, opštine). Ova struktura zavisi od administrativno-političke karte pojedine zemlje, odnosno od nadležnosti i odgovornosti koje pojedine subfederalne jedinice, udružene države, pokrajine i sl. imaju u domenu uprave, ekonomije, finansija, unapređenja prostora i sl.

Često su intervencije iz budžetskih izvora raznih nivoa povezane i međusobno uslovljene. Uopšte, to je tzv. princip participacije, prema kojem izvori nižeg nivoa takođe učestvuju u intervenciji i to prema određenim kvantitativnim, vremenskim ili drugim normama. Veoma često, naročito kod bespovratnih dodela iz budžetskih izvora, zahteva se određeno minimalno učešće sredstava samih preduzeća u ukupnim troškovima jednog projekta.

Budžetske intervencije javljaju se u vidu različitih kvantitativnih dimenzija. Ponegde se utvrđuju fiksne budžetske kvote za namenjene

intervencije, ređe susrećemo automatizme u povlačenju budžetskih sredstava, budući da oni mogu voditi u jaka probijanja opštih budžetskih okvira. Šta više, u poslednje vreme se automatizam povlačenja sredstava sve više potiskuje. Na scenu stupa kritično ispitivanje konkretnih projekata, njihova celishodnost, bonitet ili doprinos postavljenim ciljevima intervencije. Pri tom se sve češće javljaju diskreciona prava nadležnih organa da li da odobre ili ne puštanje u tečaj namenskih budžetskih sredstava.

Iz svega ovoga može se videti ogroman značaj fiskalnog, posebno poreškog sistema u sprovođenju aktivne regionalne politike, odnosno intervencija u korist zaostalih područja. Bez jedinstveno harmonizovanog nacionalnog fiskalnog, posebno poreskog sistema, bilo da je reč o jedinstvenom državnom uređenju ili o usklađivanju decentralizovane federalne strukture, jedna osmišljena koncepcija, strategija ili praktična ekonomska politika bržeg razvoja određenih područja ne mogu se susresti uglavnom nigde.

U mnogim zemljama fungiraju posebno osnovani fondovi za unapređenje razvoja u zaostalim područjima. Bave se dodeljivanjem sredstava za kapitalne investicije, pod povoljnim uslovima. Obično ih osniva država, a sredstva formiraju dodelom od strane države, emisijom dugoročnih vrednosnih papira, uzimanjem pogodnih dugoročnih kredita, i dr. Kada plasiraju svoja sredstva, moguće je da to čine uz subvencioniranje kamata i drugih troškova od strane države.

Uz ove fondove, kao parastatalne institucije, u više slučajeva susrećemo preduzeća koja je osnovala država da bi dejstvovala u zaostalim područjima ili u njihovu korist. Mnoga imaju javni karakter, mnoga su mešovitog vlasništva, tako da država poseduje značajan deo njihovog osnivačkog (akcijskog) kapitala.

Bankarske organizacije angažovane su, u okviru ekonomske politike zemlje, u pružanju finansijske podrške razvoju zaostalih područja. Često se pri tom kao metod javlja kofinansiranje. Država, na nacionalnom ili regionalnom nivou, po potrebi subvencioniše kamate i druge troškove plasmana bankarskih organizacija u zaostalim područjima.

U daljem će se dati, ilustracije radi, informacije o izvorima sredstava i karakter mera za zemlje koje dosada ovde nisu mnogo pominjane ili nisu uopšte.

Australija, kao federalna država, primenjuje dosta širok varijetet mera u pomaganju zaostalih područja. Iz same definicije i opisa mera vide se i izvori za njihovo sprovođenje u život.²⁵

Svih šest saveznih država Australije primenjivale su (podaci za 1980) godinu) gotovo sve od dole navedenih mera državne pomoći industriji:

- Infrastruktura: pomoć za razne projekte;
- Podrška u kapitalu ili u poslovanju: dodeljivanje industrijskih prostora, zemlje i fabrika, stanogradnja putem zajmova ili državnih dodela, zajmovi razni ili garancije za zajmove, subvencije za plaćanje kamata, bespovratne dodele ili subvencije za proširivanje ili uspostavljanje poslovanja, popusti pri plaćanju poreza, popusti na zemljišne poreze, kupovina akcija, pomoć pri preseljavanju opreme i osoblja, dodele regionalnog značaja;
- Za radnu snagu: bespovratne dodele ili subvenciju za troškove radne snage, pomoć za učenike, državni kursevi obuke;
- Energija: subvencije za snabdevanje vodom, kanalizaciju, elektriku i dr.;
- Transport: koncesije ili subvencije za železničke vozarine, koncesije za autotransport, subvencije za skladišta, i dr.
- Marketing: prednosti pri državnim nabavkama, pomoć u eksportnom marketingu i istraživanju tržišta odnosno promociji prodaje;
- Tehnologija: subvencije za angažovanje tehničkih savetnika, dodele ili subvencije za industrijsko oblikovanje (design), subvencije za studije izvodljivosti projekata;
- Posebne usluge: savetodavne usluge maloj privredi, stvaranje turističkih agencija, finansiranje agencija ili komiteta za razvoj.

U svemu gore navedenom verovatno posebnu pažnju zaslužuje, kao mera pomoći, kupovina akcija od strane države. Time se privredi u odabranim zaostalim područjima daje veoma povoljan, praktično bespovratan, početni kapital. Osim toga, država se uvodi u kontrolu i upravljanje odabranim preduzećima, što može biti veoma povoljno u prvim fazama njihovog poslovanja.

Zanimljivi su neki metodi pomoći zaostalim područjima koji se primenjuju u Norveškoj. Pomenuće se dva. Prvi je novi sistem prihoda za

²⁵ Videti D. Wadley, op.cit., str. 139. i dalje.

lokalne vlade i okruge, u primeni od 1. januara 1986. godine. Državne dodele za troškove redovnog rada lokalnih vlada i okruga sakupljene su u jednu jedinstvenu sumu. U tom sklopu, lokalne vlade kompenziraju se za sve povišene operativne troškove koji proističu iz sektorskih alokacija. Izjednačavanje prihoda, a time delimično i troškova, postiže se na sledeći način²⁶:

- dodele za egalizaciju poreza,
- posebne dodele lokalnim vladama u severnoj Norveškoj,
- posebne dodele malim lokalnim vladama,
- ostale potrebne dodele.

Kao primer za upotrebu posebnih fondova u regionalnom razvoju Norveške nam daje institucija tzv. poslovnog fonda. Reč je o opštinskom poslovnom fondu, uvedenom 1987, sa dvostrukom svrhom. Jedna je podsticanje povećanog angažovanja u lokalnoj razvojnoj aktivnosti. Druga, skraćivanje birokratske procedure i poboljšanje lokalne prilagodljivosti promenljivim okolnostima privrednog života. Posredstvom ovih fondova lokalne vlade dobijaju sredstva za privredni razvoj, s tim da ih upotrebe za unapređenje novih delatnosti ili razvijanje postojećih firmi. Ovi se fondovi angažuju u potpomaganju izrade studija i planova za uspostavljanje novih firmi za preduzetničke dodele, za obuku preduzetnika, menadžera i službenika firmi, za razvijanje novih proizvoda, analizu tržišta, za „pilot-projekte“ (naročito za povećano zapošljavanje žena, itd.). Ideja je da ovi fondovi finansiraju manje projekte, oslobađajući od toga nacionalne organe i vlasti.

I Portugalija ima posebne izvore za sprovođenje mera namenjenih malim i srednjim preduzećima.²⁷ Za njihovo finansiranje kombinuju se domaći izvori i oni koje obezbeđuju odgovarajuće institucije Evropske zajednice. Ne treba zaboraviti, naime, da Portugalija kao celina ima tretman nerazvijenog prostora u Evropskoj zajednici.

Za ovakva, mala i srednja preduzeća u primeni su četiri specifična instrumenta finansiranja. To su kreditna linija Evropske investicione banke, posebna linija za podizanje kvaliteta, tzv. budžetska linija br. 772 Evropske zajednice, te kreditna linija za pojačavanje društvenog kapitala u malim i srednjim preduzećima.

²⁶ O ovoj norveškoj praksi videti dokument OECD-a DSTI/IND6/88.24. od 1. decembra 1988. godine.

²⁷ Videti „Guide to the Reform of the Community’s Structural Funds”, strana 19–20.

Ne treba ovde propustiti da se još jednom istakne kolektivni napor Evropske zajednice u ispravljanju glavnih regionalnih neravnoteža od kojih trpi EZ. Kao što je navedeno, u tom pravcu specifično deluje FEDER, Evropski fond za regionalni razvoj. Tokom 12 godina svoga postojanja FEDER je, od 1975. do 1986, iz budžetskih sredstava EZ primao sve veća sredstva, tako da su ona za 1987. godinu dostigla 3,3 milijardi ecu-a ili 9% od budžeta EZ.

U ovom kontekstu, na temu o izvorima sredstava za pomoć zaostalim područjima, vredno je pomenuti praksu mešanja (kombinovanja) bespovratnih dodela i zajmova koju primenjuje EZ. Svrha joj je podizanje efikasnosti ulaganja u zaostalim područjima. U najugroženijim regionima bespovratne dodele mogu ići do 50% od ukupnih troškova investicije, u drugim regionima taj plafon ide do 30% ili manje. U dodatku na ovo komplementarno, su sredstva koja se odobravaju u vidu zajmova. Međutim, ukupan volumen bespovratnih sredstava i zajmova mora biti u skladu sa pravilima koja se odnose na simultanu primenu raznih tipova pomoći. Tamo gde u pomoći učestvuje Evropska investiciona banka ili drugi fondovi EZ, plafon za pomoć od strane EZ fiksiran je kao udeo u ukupnim troškovima investicije i to sa 50% kada su u pitanju samo zajmovi, a sa 70% kada je slučaj sa kombinacijom zajmova i bespovratnih dodela EZ. U nekim slučajevima ovo poslednje može da ide i do 90% finansiranja pojedinih projekata.

Karakter sredstava pomoći, uslovi za dodelu i način alokacije sredstava

Na ovu kompleksnu tematiku odgovor je dala jedna zanimljiva anketa koju je još pre 10 godina sproveda OECD²⁸. Anketa je obuhvatila 19 zemalja od kojih 15 evropskih zemalja, kao i: Australiju, Kanadu, Japan i SAD. Ispitivanje je postavljalo tri pitanja: oblici (karakter) pomoći, limiti za pomoć, uslovi za pomoć.

Odgovori na anketu pokazali su da sve ispitane zemlje primenjuju stimulanse za regionalni razvoj privrede (industrije). U više od polovine ispitivanih zemalja, dakle kao najfrekventnija praksa, primenjuju se:

- bespovratna dodela sredstava za industrijske zgrade (14 zemalja), mašine i opremu (13 zemalja);
- garancije za zajmove (15 zemalja);
- dodela industrijskog zemljišta i lokacija (12 zemalja);
- pomoć za obuku radne snage (12 zemalja);
- zajmovi po subvencioniranim kamatama (14 zemalja);
- zajmovi po tržišnim kamatama (9 zemalja);
- pomoć za premeštanje i preseljenje radne snage (13 zemalja);
- fiskalne koncesije (olakšice) za državne obaveze, lokalne obaveze i sl. (12 zemalja);
- fiskalne olakšice za investicije (11 zemalja);
- pogodnosti i pomoć u izgradnji fabričkih zgrada (10 zemalja);
- pomoć u troškovima premeštanja firmi ili njihovog sređivanja (10 zemalja).

Na drugoj strani, samo nekoliko zemalja pruža stimulanse za regionalni razvoj u sledećim kategorijama podrške:

- bespovratna sredstva za troškove zapošljavanja (troškovi socijalne sigurnosti) – tri zemlje;

²⁸ Videti “Report on the Role of Industrial Incentives in Regional Development”, OECD, Pariz, august 1979. godine.

- bespovratna pomoć za troškove radne snage (pet zemalja);
- fiskalne olakšice za profit (šest zemalja);
- pomoć u troškovima poslovanja (tri zemlje).

Kategorija bespovratnih sredstava, kao što se vidi, dosta je česta. U stvari, bespovratne dodele za mašine i opremu, kao i za industrijske zgrade, spadaju među najčešće regionalne stimulanse. U nekim je zemljama u potonje vreme njihov značaj čak u porastu (Finska, Francuska, Holandija, U.K., Danska).

Bespovratna sredstva za kupovinu zemljišta susrećemo u Belgiji i Holandiji, delimično i u Ujedinjenom Kraljevstvu. U još deset zemalja troškovi vezani za kupovinu ili zakup zemlje mogu biti prihvatljivi među uslovima za pomoć.

Limiti za odobravanje pomoći postavljaju se u svim zemljama, uz varijacije zavisne od vrste programa i geografskog položaja. Većinom se limit određuje kao procentualni udeo u troškovima investicije, ali ima slučajeva utvrđivanja fiksnih novčanih iznosa (Australija, U.K., Kanada, Francuska, Belgija), naročito kada se pomoć daje za otvaranje novih radnih mesta; tada je fiksiran iznos pomoći po radnom mestu.

Veličina bespovratne pomoći u većini zemalja određena je kao procentualni udeo u ukupnim troškovima investicije, s tim da sama investicija mora biti prihvatljiva sa stanovišta utvrđenih kriterijuma (“eligible”). Maksimumi ovakvih dodela variraju među zemljama, pa i u okviru pojedinih zemalja. Najčešći je limit od 40%, ali je u nekim zemljama i veći.

Karakter približan bespovratnim sredstvima imaju i ulaganja koje neke države vrše u deonice pojedinih preduzeća. Neki primeri za takvu intervenciju već su bili navedeni. Svrha je ovde da se preduzeću stavi na raspolaganje bespovratan kapital (preduzeće plaća samo godišnje dividende, zavisno od ostvarenog profita), s tim što se država, ili neka parastatalna institucija, uključuje u upravljanje preduzećem u čije je deonice ulaganje izvršeno. Što je ovakvo ulaganje u deonice relativno veće, upravljačka prava, prirodno, su veća.

Uslovi za korišćenje sredstava pomoći tipično se mogu odnositi na:

- prihvatljivost (“eligibility”) investicija, projekata i sl.;
- obaveze investitora da učestvuje u troškovima investicije (participacija);

- u vezi sa prednja dva uslova, često se za dodelu sredstava primenjuju konkursi;
- automatizam u dodeli pomoći potiskuje se, sve više dolaze do izražaja diskreciona prava davalaca pomoći da ocenjuju celishodnost, rentabilnost i dr. ulaganja, njihovo uključivanje u širu makroekonomsku politiku, i dr.;
- sve više je prisutna orijentacija ka finansiranju konkretnih projekata, umesto opšteg pružanja pomoći nekom području.

U vezi sa primenom automatizma ili, alternativno, diskrecionog odlučivanja o dodeli, nesumnjivo nas moraju zanimati informacije koje D. Waley²⁹ daje o tome iz sintetičkog pregleda koji je pripremio. U tom pogledu vidimo sledeće.

U pogledu automatske dodele pomoći, svakako kada su zadovoljeni određeni kriterijumi, vidimo da nema automatizma u Belgiji, Kanadi, Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Španiji, Turskoj i SAD. To istovremeno znači da je u tim zemljama na snazi diskreciono odlučivanje o dodeli pomoći bilo o kojem karakteru i vrsti pomoći da je reč.

Automatska dodela pomoći, uz zadovoljenje određenih kriterijuma, susreće se u Australiji (uz neke izuzetke, za zajmove i zajmovne garancije); zatim u Austriji (za subvencije vezane za stvaranje novih radnih mesta u graničnim zonama ili u Donjoj Austriji); u SR Nemačkoj (investicione pogodnosti); u Irskoj (fiskalne olakšice); u Japanu, generalno; u Norveškoj (samo za transportne subvencije); u Švedskoj (bespovratna sredstva za zapošljavanje, kao i transportne subvencije); u Ujedinjenom Kraljevstvu (investicione bespovratne dodele naročito u Severnoj Irskoj, fiskalne olakšice za lokalne poreze u Severnoj Irskoj, selektivne isplate za zapošljavanje u Severnoj Irskoj).

Diskreciono odlučivanje susrećemo i u zemljama u kojima se primenjuje i automatizam dodele za neke vrste pomoći. To znači da je diskreciono pravo zadržano za druge vrste pomoći. Takav je običaj u Australiji, zatim u SR Nemačkoj (samo za neke oblike pomoći), u Irskoj (besplatne dodele za investicije i obuku kadrova, kao i za opraštanje budžetskih poreza), u Holandiji (investicione premije, učešće države u akcijskom kapitalu i u garantovanim zajmovima), u Norveškoj (za sve, osim za transportne subvencije), u Švedskoj (za sredstva za obuku, za podršku merama

²⁹ Op. cit., str. 20.

uklapanja u lokalnu sredinu), u UK (za sve oblike pomoći, osim automatskih).

Kada je reč o diskrecionim pravima dodeljivača u pogledu iznosa pomoći diskreciona prava susrećemo bez izuzetaka ili skoro bez izuzetaka u skoro svim zemljama.

U daljem ćemo reći nekoliko reči o još dva metoda dodele sredstava, relevantnim sa stanovišta karaktera sredstava i uslova za njihovu doделu.

Jedan metod su tzv. direktne javne intervencije, a drugi tzv. poslovne zone.

Direktne javne intervencije odnose se uglavnom na preduzeća za javne investicije. Skorašnjeg su porekla, budući da su nastale nakon prve naftne krize, kada je postalo jasno da za akutne probleme zaostalih područja nedostaje spoljni kapital, te da je nužno stimulirati „unutrašnji“ potencijal takvih područja. U tim okolnostima, naime, javni sektor nije smeo sedeti skrštenih ruku. Rešenje je traženo u funkciji preduzeća za javne investicije.

Ta je politika imala dva cilja. Prvi je da se nove investicije privuku stvaranjem, širenjem i rekonstruisanjem privatnih preduzeća. Drugi cilj, da se stimulira javna privredna inicijativa, tako da država pokrene nove projekte, osnivajući nova ili proširujuća postojeća preduzeća.

To se dobro može videti na primeru Belgije, gde regionalne investicione kompanije imaju tri funkcije. To su, najpre, razvojne banke, čiji je zadatak da stimuliraju stvaranje, rekonstrukcije i širenje privatnih firmi, zatim da podstiču javnu podršku u podizanju preduzeća, te da sprovode u život ekonomsku politiku države i regiona. Sada na tom polju deluje u Belgiji Nacionalna korporacija za investicije, sa zadatkom da pomaže mala i srednja preduzeća, povećava kapital domaćih ili zajedničkih akcionarskih preduzeća, uspostavlja trgovačke firme u područjima značajnim za privredu, pomaže firme koje su u teškoćama i osniva specijalizovane podružnice za određene namene. U Belgiji dejstvuju i dve Regionalne investicione korporacije, svaka na svom užem području (valonsko i flamansko). One kupuju deonice privatnih firmi, otkupljuju obveznice i deluju, putem zajmova, u pravcu restruktuiranja privrede regiona.

Poput belgijskog slučaja, ali sa nešto manje naglašenim funkcijama, beleže se i rešenja u nekim drugim zemljama, Španiji, Holandiji, na pri-

mer, zatim u Švedskoj i Francuskoj. Za nas bi, međutim, mogao biti od većeg značaja primer Italije. Tamo investicione kompanije povremeno i privremeno učestvuju u kapitalu firmi koje se bore sa teškoćama prilagođavanja, finansiranja ili upravljanja. U svetu je poznata italijanska holding-organizacija I.R.I. (Institut za industrijsku rekonstrukciju). Ima više finansijskih ogranaka i nekoliko stotina delujućih kompanija, a deluje pretežno u teškoj industriji, aeronautici, u telekomunikacijama, naftnoj industriji i dektioprivredi. Među načelima za poslovnu politiku vredi istaći tri: javna preduzeća ne ograničavaju se u pogledu sektorskog angažovanja, javna industrija ne može očekivati uspeh u maloj privredi, ali sama javna industrija ne može rešiti regionalne probleme. Zahvaljujući jakoj aktivnosti, javni sektor kontroliše 30% od ukupnih investicija u Italiji, a zakonski je obavezan da svoje nove poduhvate usmerava prema nerazvijenom jugu zemlje. No, o italijanskom slučaju, kao što je rečeno u uvodnim napomenama, biće opširno reći u posebnom dodatku ovoga rada.

Ranije je prikazana, na primeru Sjedinjenih Američkih Država, uloga tzv. poslovnih zona ("Entreprise Zones"). Ovde, kada je reč o karakteru, uslovima i načinu alokacije sredstava za regionalne intervencije još nešto informacija o tom metodu.

Poslovne zone su novija tekovina regionalne razvojne politike i prakse. Ideja je ponikla u Ujedinjenom Kraljevstvu, a vezana je za činjenicu da su neki urbani centri svojevremeno bili žarišta privredne aktivnosti, naročito male privrede, ali da ih je tokom vremena nagrizla sve veća državna regulativa i restriktivnost. Godine 1980. u U.K. je metod poslovne zone zakonski uobličen, sa sledećim glavnim karakteristikama:

- poslovne zone su oslobođene detaljne planske kontrole, zadržavajući samo kontrolu policije, zdravlja i javne sigurnosti;
- sva se zemlja u javnom vlasništvu podvrgava prodajnim aukcijama;
- svako novo poslovanje oslobađa se kontrole nad rentom;
- preduzeća koja se formiraju u zoni oslobađaju se od poreza na dobit od kapitala, kada je ta dobit rezultat novog poslovanja;
- preduzećima se garantuje nepromenljivost početnih uslova u pogledu poreza, cena ili subvencija;
- u zonama nema dodele državnih bespovratnih sredstava ili subvencija.

U 1984. godini bilo je već 17 ovakvih poslovnih zona u Engleskoj, po tri u Velsu i Škotskoj i dve u Severnoj Irskoj.

Kao što je i u ranijim poglavljima bilo pokazano po neko specifično iskustvo koje se primenjuje u pojedinim zemljama, ovde će se dati kratka informacija o regionalnoj politici podrške zaostalim područjima u Japanu. U stvari, specifično je reč o tzv. planu tehnopolisa.

Tehnopolis je koncepcija amalgamiranja naučnog, industrijskog i urbanog razvoja u određenim žarištima. Reč je o područjima srednje ili slabe razvijenosti, a svrha je da se izgrade privlačni gradovi u kojima će se tesno integrisati industrija, istraživanje i razvoj, akademske aktivnosti, rezidencijalni način života i stanovanja³⁰. Delatnosti sa visokom tehnologijom treba da disperziraju istraživanje, razvoj i proizvodnju u razne regione, a Ministarstvo za međunarodnu trgovinu i industriju treba da obezbedi izvesne fiskalne i finansijske pogodnosti područjima koja su odabrana za razvoj. Ova je strategija započela 1980. godine i ubrzo je naišla na vrlo jak odziv, čak se 40 prefektura prijavilo da pristupi ovom visokotehničkom razvoju.

Selektivni kriterijumi za tehnopolise obuhvataju više uslova, između ostalog:

- odabrana područja ne smeju imati od ranije gusto koncentrisanu industriju;
- treba da pružaju fizičke, privredne i socijalne i uslove za razvoj zasnovan na visokoj tehnologiji;
- u blizini mora biti grad sa najmanje 150.000 stanovnika;
- mora biti olakšano delovanje univerziteta ili istraživačkih instituta za visoku tehnologiju;
- mora biti lagan pristup jednom aerodromu ili da postoje druge vrste brzog transporta, tako da se u toku jednog dana mogu obavljati kružna putovanja između tehnopolisa i Tokija, Osake i Nagoje.

Mere ekonomske politike uključile su i privlačenje stranog kapitala u tehnopolisu.

Konačno je odabrano 14 područja za izgradnju tehnopolisa u Japanu, sa delatnostima najviše tehnologije, kao što su elektronika, biotehnologija, novi materijali, dizajn, moda, fina hemija, muzički instrumenti za domaćinstvo, medicina i farmacija, software, itd.

³⁰ Videti D. Wadley, op. cit., str. 124.

Na kraju ovog poglavlja, koje govori između ostalog, o uslovima za dodelu pomoći, još nekoliko reči o načinu isplate pomoći, tj. puštanja sredstava u tečaj. Načelo, svugde prihvaćeno u zemljama OECD, postavlja kao glavni uslov da se mora verifikirati „status“ odnosnog projekta, tj. u kojoj se fazi nalazi njegovo izvršenje u odnosu na ranije potvrđene planove. Bez toga nema isplate pomoći.

U praksi Evropske zajednice, kada je reč o isplatama iz njenih fondova za konkretne projekte, primenjuje se, po pravilu, sledeći postupak:

- a) jednokratno, tj. u jednom iznosu, kada se projekat izvršava u periodu do jedne godine;
- b) u godišnjim tranšama, kada se projekat izvršava u periodu od dve ili više godina, s tim što se obaveze za drugu tranšu vezuju za finansijski plan izvršenja projekta i stvarno kretanje izvršavanju toga plana.

Dozvoljava se isplata avansa od 50% od ugovorene sume, pa čak i od 80% od ugovorne sume kada se isplaćuje drugi avans i pošto se ustanovi da je najmanje 1/2 od prvog avansa bila iskorišćena i da se izvršenje projekta odvija prema postavljenom planu.

Ostatak iznosa isplaćuje se pod uslovom da se zahtev podnese najkasnije do šest meseci po završetku projekta, da je o završetku podnet izveštaj organima EZ, te da je takav zahtev prosledila i sama zemlja članica Evropske zajednice.

U prethodnim poglavljima obrađene su mere regionalne politike u korist zaostalih područja koje se sprovode u život putem raznih finansijskih intervencija. Tu su bila bespovratna sredstva za investicije, zajmovi, garancije, subvencije, poreske pogodnosti, i dr. Međutim, postoje i tzv. nefinansijske mere podrške.

U stvari, važno područje makroekonomske politike u korist određenih područja obuhvataju razne mere u oblasti carina, usmeravanju trgovine i dr., sa jakim sektorskim i regionalnim uticajima.

Carine su važan instrument svake ekonomske politike. Opterećujući uvoznu robu, one imaju svrhu da štite bilo mladu industriju do njenog „punoletstva“, bilo onu industriju koja je u dekandenciji, kako bi se stabilizovala. Carinska zaštita često se kombinuje raznim instrumentima kontrole i usmeravanja spoljne trgovine, kao što su razne kvote, „privremena pomoć“ ili državna davanja u korist lokalne proizvodnje. I kada nisu namerno diskriminatorne ili preferencijalne, mere regulisanja spoljne trgovine imaju, prirodno, jasne regionalne posledice.

Carinske i druge spoljnotrgovinske mere u korist pojedinih regiona ne gledaju se sa simpatijama sa stanovišta opšte razvojne i ekonomsko-političke filozofije na nivou OECD. Ipak, te mere koriste mnoge zemlje.

Druge nefinansijske mere primenjuju se u zemljama OECD na sledeći način³¹:

- Koncesije i pogodnosti u oblasti transporta i drugih javnih usluga (Australija, Finska, SR Nemačka, Norveška, Švedska, Turska)
- Preferencijalni tretman u dobijanju državnih ugovora, tj. ugovora za državne nabavke (Australija, Austrija, SR Nemačka, Italija, Norveška, Švedska, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo)

³¹ Videti “The Role of Industrial Incentures in Regional Development” str. 16.

- Pomoć u obuci kadrova (sve zemlje OECD-a, osim Kanade, SR Nemačke, Turske, SAD-a)
- Razne druge mere susrećemo u šest zemalja OECD.

Jedan kratak informativni pregled nekih među ovim merama, po zemljama, sledi u daljem.

Austrija daje neke regionalne prednosti u dobijanju ugovora za državne nabavke, kao i za obuku kadrova.

Finska daje transportne subvencije (povlašćene tarife), podršku u obuci kadrova, obuci menadžera i upravljanja itd.).

Francuska firmama iz zaostalih područja daje prednost u dobijanju državnih ugovora (nabavki), što je slučaj i u SR Nemačkoj, gde vidimo i subvencije za transportne troškove, kao i u Norveškoj.

Španija primenjuje opraštanje ili smanjivanje carina na uvoz mašina za zaostala područja.

Švedska subvencionira železnički i kamionski transport u korist zaostalih područja, takođe pomaže obuku kadrova, ali i daje prednost firmama iz zaostalih područja u državnim ugovorima (nabavkama), a slično je u Turskoj.

Ujedinjeno Kraljevstvo takođe daje preferencijalan tretman firmama iz zaostalih područja u državnim ugovorima (nabavkama), ali i besplatne usluge u obučavanju kadrova.

Značajna tema odnosi se na tehnologiju u odnosu na regionalnu politiku. Nema sumnje da politika koja sa predumišljajem usmerava razvoj visoke tehnologije u korist određenih područja ili zona spada u veoma komplikovane metode, ali ona dugoročno gledano, može veoma efikasno doprinosti ukklanjanju regionalnih zaostalosti.

Nešto od takve politike videli smo malo pre na primeru Japana, ali ne izostaje ni u nekim drugim razvijenim zemljama tržišne privrede. U Kanadi takav primer pruža tzv. Aglomeracija u Otavi, u Sjedinjenim Američkim Državama tu je sličan fenomen brojniji. Imamo tzv. Istraživački trougaoni region u Severnoj Karolini, koji zajednički razvijaju tri velika univerziteta, uz pomoć raznih državnih, parastatalnih i privatnih institucija i sredstava. Drugi slučaj je tzv. Bostonska Aglomeracija, verovatno najstariji visoko-tehnološki kompleks u SAD. Treći slučaj je tzv. Silicon Valley, najveći visokotehnološki rejon sveta. Sadrži oko 3000 firmi sa visokom tehnologijom.

Među evropskim zemljama poučni su primeri Ujedinjenog Kraljevstva i Francuske.

U Ujedinjenom Kraljevstvu sada je u središtu pažnje Naučni region Kembridža, oslonjen na čuveni Univerzitet u Kembridžu. Obuhvata firme nekoliko kategorija. Tu su firme koje se pretežno bave istraživanjem i dizajnom, zatim firme čije su osnovne komponente tako tesno integrisane da je važan nadzor i upravljanje od strane istog izvršnog osoblja, te firme koje, tehnološkom nužnošću, moraju zapošljavati relativno mnogo naučnika, tehnologa i tehničara, pogonskih stručnjaka, i sl.

Francuska nudi jedan nešto skromniji primer. To je tzv. Sophia Antipolis, između Nice i Kana. Na užem prostoru od 150 hektara, uz okolnih 2400 hektara šumovitog brežuljkastog zemljišta, nalazimo preko 60 velikih i malih javnih i privatnih preduzeća koja se bave naučnim i visokotehnološkim aktivnostima. Tu su kompjuterska tehnologija, dermatološka ispitivanja, rudarska, arheološka, menadžerska nauka i mnoge druge.

Značajno je pitanje nadležnosti u odlučivanju o dodeli pomoći. Od administrativno-pravnog uređenja ili nadležnosti može zavisiti nekoliko stvari. U pitanju može biti preciznost i ekspeditivnost u sprovođenju mera regionalne politike, moralna čistota u dodeljivanju sredstava, politička odgovornost nadležnih organa, kao i njihovo pravo da nadgledaju izvršavanje pomoći, odnosno docnije rad i poslovanje preduzeća nakon intervencija u njihovu korist.

U zemljama tržišne privrede, okupljenim u OECD, susrećemo uglavnom tri vrste organa koji su ovlašćeni da donose odluke u pružanju pomoći. To su:

- a) organi vlade (ministarstva, departmani) ili vladine agencije,
- b) organi vlade ili njene agencije, ali na preporuku jednog savetodavnog tela,
- c) ovlašćena predstavnička komisija.

Za ovo poslednje, odmah da se kaže, primer imamo samo u Danskoj. Kao predstavničko telo tu deluje tzv. Odbor za regionalni razvoj. Odbor se sastoji od predsednika i još deset članova, a sve njih postavlja ministar trgovine.

Najčešći je slučaj pod a), dakle odluku o dodeli pomoći donosi nadležni vladin organ (ministarstvo) ili nadležna vladina agencija. Takvo rešenje imamo u 15 zemalja OECD i to u: Australiji, Austriji, Belgiji, Kanadi, Finskoj, Francuskoj, SR Nemačkoj, Irskoj, Japanu, Norveškoj, Španiji, Švedskoj, Turskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i u SAD.

U nekoliko zemalja susrećemo kao nadležna tela vladine organe ili agencije, s tim da oni odluke donose na preporuku određene savetodavne institucije. Na primer, to je slučaj u Australiji (ali samo u nekim njenim federalnim jedinicama), u Kanadi (u krupnim i osetljivim slučajevima), u Finskoj (za projekte od 500.000 finskih kruna ili više), u Francuskoj (za investicione programe koji prelaze 10 miliona franka).

Sastav ovih savetodavnih tela je po zemljama različit, ali je svugde visokog nivoa i uključuje ozbiljne predstavnike i funkcionere vlasti. Na većemo neke sastave ovih savetodavnih tela, na čiju se preporuku donosi konačna administrativna odluka o primeni mera pomoći u korist određenih područja.

U Belgiji je posebno telo kada je u pitanju dodela stimulansa pomoći (učestvuju Ministarski komitet za ekonomsku i socijalnu koordinaciju, te Ministarski komitet za regionalni razvoj); posebno je telo kada je u pitanju davanje državnih garancija, odluke donose zajednički ministar finansija i Ministarstvo za privredna pitanja ili državni sekretar za odgovarajući privredni region.

U Kanadi ulogu savetodavnog tela vrši Odbor za regionalne razvojne stimulanse. To je savezni međuministarski odbor, a zadužen je da savetuje ministra za regionalni ekonomski razvoj o primeni krupnih mera stimulacije.

U Finskoj ovakvo telo čini tzv. finansijski odbor Državnog saveta. Sastoji se od pet članova vlade. Odluke donose zajednički taj odbor i ministar trgovine i industrije.

Francuska se opredelila za specijalizovane komitete Fonda za ekonomski i socijalni razvoj.

Holandija je za donošenje odluka o investicionim premijama ovlastila Ministra za privredu, ali uz preporuku regionalnih vlasti, dok je za ulaganje državnog kapitala u deonice preduzeća ili za garantovane zajmove uspostavljen jedan odbor za nadgledavanje, sastavljen od predstavnika centralne vlade, regionalnih vlasti i organizacija poslodavaca i zaposlenih.

U Norveškoj se kao savetodavno telo javljaju okružni komiteti za zašljavanje i razvoj.

Švedska ima dve odvojene vrste odbora. Prvi su državni okružni odbori, koji mogu donositi odluke (stavove) o investicijama koje iznose do 1,5 miliona švedskih kruna, s tim što su odbori sastavljeni prema političkom ključu. Drugi je Odbor za tržište radne snage. Donosi odluke o investicijama do 5 miliona švedskih kruna, a sastavljen je od predstavnika organizacija koje deluju na tržištu radne snage. Ipak, generalni direktor toga odbora jedini je odgovoran i ovlašćen za odluke.

U Ujedinjenom Kraljevstvu djeluje jedan savetodavni odbor, kojeg imenuje vlada, i koji zauzima stavove u slučajevima selektivne finansijske pomoći (zajmovi i dr.) kada se prelazi određena visina pomoći³².

U prethodnom nabrajanju nije bilo reči o Grčkoj i Portugalu, te se ovde daju kratke informacije o njihovim institucionalnim dispozicijama u ovoj oblasti.

U Grčkoj se planiranje regionalne politike, koordinacija javnih investicija, ocenjivanje i praćenje ostvarenog razvoja nalaze u resoru Ministarstva nacionalne ekonomije. U nekim manje značajnim slučajevima odluke o merama regionalne politike donose se na nivou prefektura, uz učešće resorne centralne vlade. Načelno, odluke se donose na ministarskom ili međuministarskom nivou, a sprovode na nivou regionalnih vlasti.

Portugalija, za nadgledanje tzv. Integralnog programa razvoja svakog regiona ima komisiju, kojom predsedava jedan predstavnik javne vlasti.

Najnovije tendencije, s početka 1989. godine, pokazuju i u domenu administrativnih nadležnosti izvesna pomeranja. Kao što je već bilo navedeno u ovome radu, nove mere imaju najvećim delom diskrecioni karakter i čak teže da budu visoko selektivne. To nadležnim telima daje veća prava da budu elastična u donošenju odluka u alociranju pomoći sredstava. U nekim zemljama, kao u Švedskoj i Finskoj, zapažamo tendenciju veće decentralizacije u donošenju odluka³³.

Zapažamo, takođe, integrisanje regionalnih razvojnih politika. To se sprovodi bilo administrativnom reorganizacijom koja je usmerena ka boljem povezivanju ciljeva pojedinih agencija, bilo uspostavljanjem novih mehanizama za koordinaciju među pojedinim agencijama.

U Italiji je novo zakonodstvo za jug u 1986. stvorilo jednu novu agenciju za unapređenje razvoja južnih područja zemlje, zaduženu da obezbeđuje bolju integraciju raznih programa juga sa agencijama centralne vlade. Stvoreno je posebno odeljenje za jug u okviru kabineta predsednika vlade, da bi procenjivalo projekte koji se predlažu za godišnje programe. Slično je učinjeno u Kanadi, Danskoj.

³² O svemu ovome videti pomenuti "Report on ..." str. 19. i dalje.

³³ Videti dokument OECD DSTI/INDI6/77.4 od 1. februara 1989.

Kako je vreme više proticalo, proces decentralizacije sve je više jačao. To se zapaža ne samo u tradicionalno centralizovanim zemljama, kao što su: Belgija, Španija, Francuska, a i Italija, nego i u zemljama gde je decentralizovanost odavno bila na visokom stepenu (SAD, zatim SR Nemačka).

Zapaža se tendencija redistribucije nadležnosti, u pravcu decentralizacije. Tako su u SAD tzv. „programi za siromašne“, koji su u najvećem broju industrijalizovanih zemalja briga centralnih vlada, prebačeni u nadležnost pojedinih saveznih država.

U stvari, zapažamo dve karakteristike. Prva je u tome da centralne vlade po pravilu zadržavaju jedino pravo da monetarnu i budžetsku politiku koriste u vođenju ekonomske politike, a da se regionima prepušta sve više odgovornosti, ovlašćenja i sredstava namenjenih regionalnom privrednom razvoju. Druga je karakteristika da je svrha mera decentralizacije da doprinesu većem smislu za odgovornost i efikasnost na raznim nivoima državnih nadležnosti u finansiranju iz izvora kojima upravljaju³⁴.

Konačno, na temu o administrativnim nadležnostima još nekoliko reči o onome što vidimo u kolektivnom delovanju Evropske zajednice u domenu regionalne politike.

Procedura koja se primenjuje u EZ, ekonomska podrška regionima ostvaruje se u četiri faze. Zahtevi se unose u višegodišnje planove (3–5 godina), što čine zemlje članice EZ ili nadležni nacionalni, regionalni i dr. organi koje je država odredila; drugo, prioritete određuje Komisija EZ, u tesnoj vezi sa zemljama članicama, ali i sa njihovim nadležnim nacionalnim, regionalnim, lokalnim i dr. vlastima; treće, operativna faza u pravom smislu te reči zasniva se na partnerstvu Komisije EZ i odnosne zemlje članice, tj. na njihovom dogovoru i sporazumu; četvrto, Komisija EZ i zemlje članice zajednički nadgledaju izvršavanje pomoći, po potrebi prilagođavajući tok izvršavanja pomoći.³⁵

Evropska zajednica formirala je tri komiteta koji njenoj komisiji pomažu u radu.

³⁴ Videti dokument OECD, “Recent Regional Policy Developments in OECD Countries”, april 1987. godine.

³⁵ O svemu ovome, kao i onom što sledi videti “Guide to the Reform of the Community’ Structure Funds”, str. 27. i 32.

Prvi je Savetodavni komitet za razvoj i preobražaj regiona, drugi komitet daje komisiji mišljenja koja se odnose na osnovne pravce delovanja tzv. Okvira za podršku (Community support frameworks), a treći je Komitet za poljoprivredne strukture i seoski razvoj, koji daje mišljenja o listi područja kojima se daje pomoć, o merama pomoći, korišćenju sredstava i dr.

Međutim, uz ovu šemu kolektivne procedure i nadležnosti u Evropskoj zajednici mora se istaći da se inače veoma razvijena regionalna politika u zemljama EZ ispoljava kao veoma ubedljiv primer političke i tehničke integracije projekata, putem povezivanja velikog broja organa i agencija na svim državnim nivoima. To se vidi u Portugalu, a naročito u Grčkoj, gde je vlada uspostavila ceo jedan sistem razvojnih ugovora koji povezuju javne i privatne agencije. U Grčkoj je u svakom od 13 regiona osnovana po jedna agencija za razvoj, sa ciljem da povezuje regionalne razvojne napore raznih lokalnih tela, javnih institucija, trgovinskih komora i dr. Slično tome, u Italiji se insistira na ugovornom sistemu koji povezuje razne nivoe državne, regionalne i lokalne intervencije, a sasvim je slično u Francuskoj.

Bilo bi jednostavno prikazivati efekte regionalne podrške koja se u raznim zemljama sprovodila u korist određenih zaostalih područja, kada bi bili raspoloživi eksplicitni, vremenski ocrtni i kvantitativno izraženi ciljevi takve politike. Nažalost, to nije slučaj. Odsustvo takvih parametara, a često i metodološki homogeno uređenih vremenskih serija, pripremljenih za utvrđivanje i praćenje ostvarenih efekata podrške, primorava nas da o ovoj temi pišemo više u primerima, ilustrativno, a manje u vidu celovitih, sintetičkih prikaza.

Teškoće u ovom smeru proističu bar iz tri razloga. Prvi su razlike u „filozofiji“ pristupa pitanju regionalnih intervencija. Drugi razlog su fluktuacije egzogenih faktora koji uplivaju na tempo i strukturu regionalnih ekonomskih ostvarenja i kretanja, a treći treba videti u uticaju raznih neekonomskih činilaca, populacionih, migracionih, političkih i sl.

„Filozofija“ pristupa pitanju regionalnih intervencija javlja se u raznim varijetetima, a ovde ćemo ukazati na dva, sasvim različita, pogleda na to. Oba ćemo uzeti iz novijih radova britanskih teoretičara.

U svojim analizama M. Chisholm³⁶ definiše globalne ciljeve regionalne politike više u kvalitativnom smislu. Po njemu, smanjivanje regionalnih razlika ne treba da bude primarni zadatak regionalne politike. Umesto toga, u budućnosti težište treba staviti na stvaranje uslova za lokalne privrede sposobne da se prilagođavaju, kao i na one lokalne privrede, koje mogu podsticati i unapređivati lokalne inicijative, u interesu bržeg rasta nacionalne privrede kao celine.

Sasvim drugu „filozofiju“ izlaže G. Manners, obrađujući vezu između regionalne politike i opštenacionalnog interesa. Njegov je postulat da centralna vlada ne može beskonačno ostati neosetljiva na promene u ekonomskoj geografiji zemlje, na posledice koje odatle proističu, kao i na ekonomske šanse koje mogu biti propuštene zbog pasivnosti i odsustva intervencije. Manners smatra da se ovo odnosi, kako na lokalna tako i

³⁶ M. Chisholm “Regional Policy for the Late Twentieth Century”, str. 348–352.

na šira, geografska područja. Nijedna vlada ne može izbeći odgovornost da formuliše svoje poglede i stavove o međuzavisnostima između njene međunarodne i nacionalne politike, na jednoj strani, i lokalne, subregionalne i regionalne problematike, na drugoj. Po njemu, čak i administracija koja je najmanje orijentisana ka regionalnom intervencionizmu mora imati načina da rasvetljava ove međuzavisnosti, putem formalnih rasprava i razmene informacija. I takva administracija mora imati sposobnost da izmiruje pomenute kontraverzne elemente³⁷.

Ovo stanovište, prema tome, celom problemu regionalnih intervencija pristupa sa stanovišta globalne ekonomske strategije, koju zemlja treba integralno da postavi kao nerazlučan snop njenih međunarodnih, nacionalnih i regionalnih komponenti.

Drugi razlog za utvrđivanje efekata podrške proističe, kao što je rečeno, iz fluktacije egzogenih faktora koji uplivišu na tempo i strukturu regionalnih ekonomskih ostvarenja i progresa. Ovde je najviše reč o uticaju konjunkturnih kretanja u međunarodnim i nacionalnim razmerama. Ta se kretanja neminovno moraju odražavati na regionalnom nivou. Notorno je koliko su ranije recesiona kretanja na Zapadu diferencirano pogodila razne regione zapadnih zemalja, čak i najrazvijenijih. Međutim, upravo su takva kretanja podstakla da se, radi otklanjanja posledica, jače aktiviraju i prošire mere i instrumenti regionalnih intervencija. Sva dejstva egzogenih faktora, međunarodnih i nacionalnih, moraju se odraziti na stanje i prilike privrede raznih regiona. Hronika koja prati takve uticaje i promene beleži da se negde javljaju poboljšanja, a negde pogoršanja u relativnom odnosu jednih regiona prema drugima. Manje-više svugde ostaje osnovni problem regionalne neravnoteže, ali se zapažaju pomeranja u relativnom položaju i disparitetima među regionima. Pojavljuju se novi regioni i područja koji predstavljaju problem za nacionalnu ekonomsku politiku. Ali, čak i kada neki regioni poboljšavaju svoj relativni položaj, u najvećem broju slučajeva ostaju oštri problemi strukturalnih slabosti u najvećem broju regiona, čak i tamo gde je ekonomska politika intervenisala.

U tom pogledu bizarno zvuče zapažanje i ocena da „niti poboljšanje niti pogoršanje stanja u kojemu se nalaze regioni u nekoj zemlji ne mogu se u potpunosti pripisati efektima stimulativnih šema“³⁸. U stvari, učinak stimulativnih mera nalazi se pod izuzetno jakim uticajem opštih toko-

³⁷ G. Manners, "Regional Policies and the National Interest", str. 281–299.

³⁸ Report on the Role of Industrial Incentives in Regional Development, str. 11.

va privrednog rasta ili konjunktura, odnosno recesije ili dekonjunktura u vanregionalnim razmerama. Ipak, niko ne sme potcenjivati efekte stimulanja. U najvećem broju zemalja koje OECD proučava stimulacije predstavljaju ključni element u opštoj ekonomskoj politici. Intervencije vidljivo utiču na opšte privredne trendove u zemljama OECD.

Možda se može smatrati mudrim da bi u slučajevima gde je zabeleženo pogoršavanje ono bilo još teže bez regionalnih stimulacija, odnosno da bi u slučajevima gde je zabeleženo poboljšavanje u položaju regiona ono bilo blaže i umerenije, da nisu primenjivane mere regionalnih intervencija.

Treći razlog za teškoće i arbitrarnost u ocenjivanju efekata podrške, kao što je rečeno, treba videti u uticaju raznih neekonomskih činilaca, populacionih, migracionih, političkih i sl. Očigledno je da populaciona eksplozija (natalitet), kao što je u Turskoj i drugim zemljama, može veoma obesnažiti dejstvo mera stimulacije, naročito, kada se kretanja i efekti među regionima posmatraju *per capita* pokazateljima. Slično je i sa migracionim pomeranjima, budući da se ona mogu više koncentrisati na jedne regione nego na druge, što vidimo na primeru Ujedinjenog Kraljevstva ili Francuske, gde su milioni doseljenika iz bivših kolonija nesumnjivo izazvali regionalne implikacije. Politički faktori mogu izazvati migracione talase, kao u najnovije vreme egzodus iz DDR u SRN, sa jasnim uticajem na prilike u graničnim pojasevima, u kojima SRN, kao što smo videli, sprovodi u život posebne mere regionalnih intervencija. Politička klima, napetosti i sukobi, naročito u etnički heterogenim zemljama, mogu nesumnjivo voditi ka privrednoj apatiji, opstrukciji, čak destrukciji u pojedinim regionima ili područjima.

Uz sve ove ograde i „otežavajuće okolnosti“, daćemo nekoliko informacija o jednom broju slučajeva za zemlje za koje su poznati podaci o nekim efektima podrške odabranim regionima.

Jedan dokument OECD³⁹ govori o rezultatima registrovanim u Kanadi. Za njena ugrožena područja bila je (i značajno ostala) karakteristika: visoka zavisnost od transfera dohotka, hronična neiskorišćenost prirodnih, materijalnih i ljudskih resursa, uz relativno nizak nivo obrazovanja, malobrojnost kvalifikovane radne snage, nedostatak inicijative i preduzetničkog duha i naviknutost (mentalitet) na državnu pomoć. Međutim, iako ti problemi i dalje ostaju, stanje se uveliko popravilo

³⁹ Dokument OECD DSTI/IND 6/ 88.21/04, od 17. maja 1989.

u mnogim ovakvim regionima. Povećan je doprinos srednjih i malih preduzeća razvoju ovih područja. U tzv. Atlantskoj regiji broj preduzeća povećan je za 55% u periodu 1984–1988, što je bilo brži tempo nego za zemlju u proseku. Uopšte, područja određena za pomoć pokazuju značajan progres, budući da sada raspolažu modernom infrastrukturom (putevi, škole, industrijske zone ...).

Zanimljiva proučavanja o efektima podrške vršili su u Kanadi razni „spoljni“ konsultanti i akademici. Tako je Kanadski ekonomski savet našao, da je „učinak prirasta“ projekata koji su se izvršavali u okviru savezno-regionalnog programa stimulacija bio 35–68%, u pogledu radnih mesta, a 25–59%, u pogledu dohotka. Pri tom se smatra da jedan investicioni projekat nosi „učinak prirasta“, kada odnosno preduzeće ne bi pristupilo ostvarivanju projekta, da nije bilo stimulatивne pomoći ili bi isti projekat preduzelo izvan zaostalih regiona. Međutim, studije su pokazale još neke fenomene. Tako, konstatovano je da su regionalne stimulatивne dodele imale relativno mali uticaj na investicione odluke velikih firmi. Proučavanja su, na drugoj strani, ocenila da visina stimulacija (1–5% od prodajnih cena) nije bila dovoljna da neutrališe dodatne troškove poslovanja koji nastaju u zaostalim regionima (5–20% od prodajnih cena).

Bliže ocene, u kanadskom slučaju, raspoložive su za dva regiona. U New Brunswiek-u životni standard i socijalne prilike krupno su poboljšani tokom intervencionog perioda. Dohodak *per capita*, polazeći od veoma niskog nivoa, približio se na oko 2/3 od državnog proseka. Slično tome je u Istočnom Kvibeku.

U kojoj meri i sa kakvim obrtima se opšta nacionalna ekonomska politika može odražavati na evoluciju regiona, pokazuje primer Sjedinjenih Američkih Država. Tamo su promene u državnoj administraciji, njenoj političkoj „filozofiji“ i ekonomskoj strategiji odista nepravolinijske. Jedan dokument OECD⁴⁰ saopštava da Uprava za privredni razvoj, istina, nastavlja da pruža finansijsku podršku lokalnim zajednicama, ali je politika tokom više najnovijih godina nastojala da se smanje savezni doprinosi za pojedine projekte. Dok je ranija savezna finansijska pomoć mogla da pokriva i do 80% od troškova izgradnje jednog projekta značajnog za privredni razvoj, sada se traži da područja učestvuju najmanje sa 50% od troškova projekta.

⁴⁰ Dokument OECD DSTI/IND6/88.21/07. od 30. maja 1989. godine.

Domaća američka ocena je da je ova nova „reducirana“ politika naterala lokalne nivoe da povećaju dodelu sopstvenih sredstava, naročito povezujući javne sa privatnim izvorima. Navedena Uprava za privredni razvoj ističe uspeh ove strategije. Pokazuju se uspešni rezultati u stvaranju novih radnih mesta, zahvaljujući inicijativama lokalnih rukovodstava da svoja sredstva upotrebe u sprezi sa privatnim sektorom.

Jedna kratka ocena raspoloživa je o rezultatima podrške koja se u SR Nemačkoj pruža području Ruhra⁴¹. Iako globalni podaci još uvek ne odražavaju rezultate politike podrške, uočljiva su određena poboljšanja. Ocene političara i privrednika (Rurska komora za industriju i trgovinu) podudaraju se u tome da je stanje mnogo bolje nego što izgleda na prvi pogled. Postoje jasni primeri uspeha u procesu restrukturiranja. Rađaju se nove delatnosti i tehnologije. Već 1984. godine oko 1/3 svih preduzeća u SR Nemačkoj koja proizvode uređaje za zaštitu okoline locirana je u Severnoj Rajni – Vestfaliji. Neki su univerziteti poslužili da se privuku nove industrije kojima pripada budućnost. Sada je Dortmund, na istoku područja Ruhr-a, najpoželjnija zona za najprivlačnije lokacije za industrijske kapacitete.

Ocene o efektima regionalne podrške u Turskoj u globalu su pozitivne. Aktivna regionalna politika igrala je i dalje treba da igra korisnu ulogu u smanjivanju regionalnih dispariteta, odnosno u sprečavanju njihovog uvećavanja, kao i u ublažavanju njihovih posledica⁴¹. Dva su glavna cilja turske regionalne politike. Prvo, „obezbediti zdrave odnose u veličini naselja“, sprečavanjem daljeg rasta velikih gradova. Drugo, smanjiti i, dugoročno, otkloniti regionalne razlike. U pogledu prvog cilja, zapažaju se fenomeni koji su u skladu s njim. Tri najveće metropole, Istanbul, Ankara i Smirna, pokazuju u pogledu stope rasta opadanje, tako da im je stopa rasta sada niža nego u manjim gradovima. Međutim, prisutni su i kritički pogledi na ovakvu politiku. Neka gledišta ističu da upravo Istanbul, Ankara i Smirna predstavljaju kičmu turske privrede, te da njihov rast snažno doprinosi opštem podizanju nacionalne privrede. I drugi se cilj uglavnom ostvaruje, ali su i ovde prisutne kritičke primedbe. Njihova je suština u tome da se uklanjanje regionalnih razlika može postići samo u jednom veoma dugom vremenskom periodu, a da je ostvarivanje toga cilja skupo sa stanovišta celine nacionalne privrede. Cilj će se postići, verovatno, samo na uštrb toka i tempa celine turskog

⁴¹ Videti “Regional Problems and Policies in Turkey” Pariz, 1988, str. 53. i dalje.

privrednog razvoja. Ne skriva se, međutim, da je sadašnja regionalna politika u Turskoj opredeljena političkim i socijalnim motivima.

Ovde i nekoliko reči o učinku Evropske zajednice odnosno njenog FEDER⁴². Tokom 12 godina intervencija u zemljama članicama EZ, od 1975. do 1986, ovaj fond je finansirao preko 33.000 individualnih investicionih projekata. Svrha ovih investicija bila je da stvore nova radna mesta ili održe zaposlenost u sektoru industrije i usluga. Kofinansirano je 8599 projekata sa oko 765.000 novozaposlenih ili sačuvanih radnih mesta, ne računajući indirektno efekte, koji se procenjuju kao bar isto toliki. U oblasti infrastrukture (putevi, luke, industrijske zone, električne centrale i dr.) kofinansirano je skoro 25.000 projekata. Prema nekim procenama, ove investicije u infrastrukturi odgovaraju jednogodišnjem radu 1,3 miliona lica u sektoru građevinarstva i javnih radova.

Na kraju ovog poglavlja da učinimo ipak jedan pokušaj da se promene u relativnom položaju regiona iskažu pomoću zajedničkog, sintetičkog indikatora. Kao parametar, ne može se uzeti ništa adekvatnije od stope nezaposlenosti. Razlike u razmerama nezaposlenosti su predmet stalne pažnje u razvijenim zemljama tržišne privrede, ne samo iz ekonomskih razloga (regionalni ciljevi) nego i iz političkih i socijalnih (uticaji opozicionih partija, sindikata i sl.).

U daljem će za 10 najrazvijenijih zemalja Zapada biti date vremenske serije o indikatorima regionalne nezaposlenosti.⁴³ Prethodno su prikazani procenti prosečne nezaposlenosti u pojedinim zemljama, u 1987. godini:

	Prosečna nezaposlenost u 1987. (%)
Austrija	7,8
Kanada	8,9
Finska	5,1
Francuska	10,5
SR Nemačka (1985)	8,9
Italija	12,0
Japan (1985)	3,4
Švedska	1,9
U.K.	11,9
SAD	6,2

⁴² Videti "La politique regional europeene" avgust-septembar 1987, str. 10.

⁴³ Ovi su podaci iz Dokumenta OECD DSTI/IND6/89.12 od 10. maja 1989. godine.

Razlike među zemljama su velike, ali o njima ovde neće biti reči, budući da je to izvan teme. Biće prikazani samo odnosi (koeficijenti) između najviših i najnižih stopa nezaposlenosti (kvartalni indikatori) među regionima u periodu od 1960. naovamo:

Australija (broj regiona 8)	1960 nema podataka
	1970 1,89
	1980 1,26
	1987 1,57
Kanada (broj regiona 10)	1970 1,67
	1980 2,02
	1987 2,00
Finska (broj regiona 11)	1971 4,08
	1980 2,74
	1987 3,37
Francuska (broj regiona 22)	1970 1,62
	1980 1,62
	1987 1,50
SR Nemačka (broj regiona 8)	1960 4,38
	1970 2,92
	1980 1,89
	1987 1,95
Italija (broj regiona 19)	1960 2,16
	1970 3,12
	1980 2,68
	1987 2,95
Japan (broj regiona 46)	1960 3,14
	1970 2,36
	1980 1,96
	1985 2,00
Švedska (broj regiona 24)	1980 2,47
	1987 2,65
U.K. (broj regiona 11)	1960 3,57
	1970 2,50
	1980 2,30
	1987 1,92
SAD (broj regiona 51)	1960 1,66
	1970 1,86
	1980 1,70
	1987 2,03

Može se zapaziti da su regionalne razlike u stopama nezaposlenosti vidljivo smanjene u Ujedinjenom Kraljevstvu, Japanu, SR Nemačkoj, pa i u Francuskoj, Finskoj i Australiji. Pogoršane su u SAD, Švedskoj, Italiji i Kanadi. Sve to, svakako, ukazuje i na uspešnost ili neuspešnost regionalne ekonomske politike.

Dokument OECD-a	Šifra	Datum
	DSTI/ind6/88.21./07	30. maj 1989.
	DSTI/ind6/88.21/04	17. maj 1989.
	DSTI/ind6/89/7	24. april 1989.
	DSTI/ind6/89.4	1. februar 1989.
	IND/WP8(89)1	4. april 1989.
	DSTI/ind6/88.21/15	17. april 1989.
	DSTI/ind6/88.24	1. decembar 1988.
	DSTI/ind/89.20/16	10. maj 1989.
	DSTI/IND6/89.21./01	1. februar 1989.
	DSTI/ind6/89.12	10. maj 1989.

“Recent Regional Policy Developments in OECD Countries” 1987

“Regional Problems and Policies in Turkey” izdanje OECD-a, Pariz, 1988

“Regional Policy Developments in OECD countries”, maja 1989, Pariz

“The Improvement of Services to Industry as an Instrument of Regional Policy”, OECD, januara 1989

“Report on the Role of Industrial Incentives in Regional Development” OECD, Pariz, avgust 1979

- Dokumenti Evropske zajednice
 - „Dobre vesti za regione“, Brisel, 8. marta 1989.
 - Dokument IP(89)25, Brisel, 25. januara 1989.
 - “La Politique regional Europeenne” 14/87, avgust–septembar 1987.
 - “Guide to the Reform of the Community’s Structural Funds“, Luksemburg, 1989.
- Special Strategy Review, Svetska banka, 1986.
- The Asian Wall Street Journal, 29–30. septembar 1981

- Armstrong, H. and Taylor, J., “Regional Economic Policy and its Analysis“, Oxford, 1987
 - Brown, A.J. and Burrows, E.M., “Regional Economic Problems“, London, 1977
 - Chisholm, M., “Regional Policy for the Late Twentieth Century“
 - Dervis, K. and Robinson, S., “The Sources and Structure of Inequality in Turkey“, Svetska banka, Vašington
 - McKersie, R.B., and Sengenberger, W., “Job Losses in Major Industries“, Pariz, 1983.
 - Manners, G., “Regional Policies and the National Interest“, Geoforum, 1981.
 - Wadley, D., “Restructuring the Regions“, Pariz, 1986.
 - Yuill, D. and Allen, R., “European Regional Incentives“, Glazgow, 1984.
- a) Marija Ambrožič-Počkar: Problemi ekonomskog podizanja nerazvijenih područja Italije, Knj. 2, Institut za MPP, Beograd, 1959.
 - b) Marija Ambrožič-Počkar: Nedovoljno razvijeni regioni Zapadne Evrope, Institut za MPP, Beograd, 1967.
 - c) Renato Curatolo: Statistica Economica, Firenze, 1977.
 - d) N.V. Goffe: ITALIJA – Problemi Juga i regionalna politika (1950–1980), „Nauka“, Moskva, 1983.
 - e) Lloyd Saville: Regional Economic Development in Italy, Edinbrogh, 1968.
 - f) Radivoje Uvalić: Nerazvijena područja zapadnih zemalja, SANU, Beograd, 1972.
 - g) OECD Economi SURVEY – ITALY 1988/1989, OECD, Paris, 1989
 - h) SISTEM PODSTICANJA RAZVOJA JUGA ITALIJE – Vodič kroz pravila unapređenja vanrednih mera na Jugu, Banco di Sicilia, mart 1986. (Prevod s italijanskog), Fond Federacije za kreditiranje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina, Beograd
 - i) Zakon br. 651. od 1.12.1983. – Odredbe za trogodišnje finansiranje vanrednih mera na Jugu (U „Sistemu podsticanja razvoja juga Italije“, str. 82–86.

- j) Zakon br. 67. od 1.III 1986. – Direktive za odobravanje finansijskih olakšica u korist proizvodnih aktivnosti na Jugu Italije („Sistem podsticanja razvoja Juga Italije“, str. 87–120)
- k) Dekret Predsednika Republike br. 58. od 28.II 1987. – Reorganizacija zavoda za unapređenje razvoja Juga („Sistem podsticanja razvoja Juga“, str. 137–149)

Uvod

„Aneks A: Italija“ naučnoistraživačke studije „Politika razvoja nerazvijenih područja – Sistematizacija i komparativna analiza prakse evropskih i vanevropskih zemalja“ izgrađen je u svemu prema modelu koji je uslovio glavni autor ove situacije B. Čolanović.

Italija, zemlja sa 301.250 km² i 57.300.000 stanovnika, sve se više svrstava u red visoko industrijalizovanih zemalja zapadne/južne Evrope. U svom privrednom razvoju karakteriše se brzim tempom ekonomskog rasta, a u novije vreme – i tehničkog progresa.

Početkom pedesetih godina, Italija je imala društveni proizvod po stanovniku u iznosu od oko 360 US dolara, početkom sedamdesetih godina – oko 2500 dolara, a krajem osamdesetih godina blizu 9000 dolara. Izvesna usporavanja stope ekonomskog rasta početkom sedamdesetih i početkom osamdesetih godina, nadoknađena su ubrzanim tempom rasta u postrecesijskom periodu. Među zemljama Evropske ekonomske zajednice, Italija je zemlja sa najdinamičnijim privrednim razvojem.

Italijansku privredu karakteriše takođe neravnomernost u regionalnom razvoju. Jaz između razvijenog severa i nerazvijenog juga najevidentniji je pokazatelj te neravnomernosti.

Italija u čitavom posleratnom periodu vodi aktivnu politiku u odnosu na razvoj nerazvijenih i/ili nedovoljno razvijenih područja. U tome značajnu ulogu imaju država i javni kapital, ali i stimulisanje priliva privatnog kapitala i njegovog ulaganja u razvoj juga.

Veoma su raznovrsni oblici stimulisanja ulaganja u razvoj juga, a značajna su i sredstva koja se u to ulažu. Međutim, prema ocenama brojnih merodavnih institucija, rezultati nisu adekvatni uložnim sredstvima i naporima.

Autor ovog Aneksa se smatra obaveznim da zahvali autoru navedene naučnoistraživačke studije B. Čolanoviću i Izvršnom direktoru ECPD N. P. Ostojiću na korisnim sugestijama u toku njegove izrade.

I. Kriterijumi definisanja nerazvijenih područja

Italija je 1950. godine donela prvi zakon o merama direktne intervencije u cilju ubrzanog razvoja nerazvijenih područja. Tim zakonom (donet 10.VIII 1950) i dopunskim Zakonom iz 1952. (donet 25.VII) definisana su i nerazvijena područja Italije. To su područja geografski locirana južno od Rima, tj. kopneni deo juga Italije i ostrva Sicilija i Sardinija.

Nerazvijeni deo Italije, prema navedenim zakonima, obuhvata regione: Abruci i Molise, Kampania, Pulja, Bazilikata, Kalabria, Sicilija i Sardinija⁴⁴. U to vreme njegovog definisanja, on je iznosio 41% državne teritorije (123.043 km²) i 37,43% stanovništva (17.643.318 ljudi).⁴⁵

Glavni kriterijumi primenjeni u definisanju pojma „nerazvijena područja“ i njihovom prostornom utvrđivanju su: dohodak po stanovniku, gustina naseljenosti, stepen razvijenosti društvenog kapitala (putevi, telekomunikacije, zdravstvena i školska mreža) i intenzitet emigracije radne snage (Marija Ambrožič-Počkar, 1967, str. 41, 42).

Primenjeni kriterijumi u definisanju nerazvijenih područja po svom karakteru su ekonomski i socijalni. Prvi se izražava kroz stepen industrijske i druge razvijenosti i proizvodni output u agregatu i po stanovniku, a drugi u strukturi stanovništva (starosnoj, stručnoj, obrazovnoj i dr.), uključujući i intenzitet emigracije.

U vreme kada je započeta aktivna politika za razvoj nedovoljno razvijenih područja, dohodak po stanovniku bio je skoro dva i po puta niži na jugu nego na severu i u centru zemlje, a 1,6 puta niži nego u Italiji kao celini. Taj deo Italije (jug) bio je pretežno poljoprivredno područje sa niskom produktivnošću rada, visokim stepenom nataliteta i stalno visokom stopom emigracije (vidi Radivoje Uvalić, str. 26).

⁴⁴ Prema Ustavu iz 1948. godine, Italija je podeljena na regione, provincije i komune (opštine): na 19 regiona, 91 provinciju i 7870 opština.

⁴⁵ Marija Ambrožič-Počkar: Problemi ekonomskog podizanja nerazvijenih područja Južne Italije, Knj. 2, Beograd, 1959. godine, str. 19–22. (U daljem tekstu navodiće se samo ime autora i stranica dela, a podaci o izvorima u prilogu).



Slika 1. Nedovoljno razvijeni regioni Italije (prema R. Uvaliću)

Geografski pojam (nerazvijenog) juga (nazvan još Mecodorno) punih 40 godina ostalo je, u osnovi, nepromenjen, mada se u postupku planiranja njegovog razvoja unose izvesne promene u geografskom obuhvatanju područja na koje se odnose vanredne mere za ubrzani razvoj⁴⁶. Tako, na primer, Dekretom predsednika Republike Italije br. 218/78 „nerazvijena područja“ geografskog juga proširena su na delove teritorija provincije Latina i Frosinone, Rijeti i Rim.

II. Razlike u razvijenosti

Na početku aktivne politike juga (1951. godine), dohodak po stanovniku u Italiji je bio, prosečno, 160.000 lira. Na severu i u centralnom delu zemlje, on je iznosio 250.000 lira, a na jugu, Siciliji i Sardiniji – 100.000

⁴⁶ Prema novijim kriterijumima i propisima (Zakon 64/86. i drugi) utvrđivanje nerazvijenih područja i njihovo geografsko obuhvatanje vrši se, svake treće godine.

lira godišnje. Isti relativan odnos, u osnovi, zadržan je i kasnije, tokom sprovođenja vanrednih mera za razvoj juga.

U isto vreme (1951. godine) prirast stanovništva na jugu zemlje bio je 13,7, a na severu – 4,9 promila. Vremenom je prirodni prirast stanovništva na Jugu usporen.

Mada se Mecođorno (kontinentalni deo juga, Sicilija i Sardinija) tretira kao jedna nerazvijena geografska celina Republike Italije, unutar njega, ipak, postoje velike i brojne razlike.

Radivoje Uvalić (str. 110) navodi da „Mecođorno ima oko 30 geografskih zaokruženja i brojnih polova razvoja, koji su izabrani u cilju sprovođenja odredaba privilegovane politike razvoja ...“.

Lojd Sevil (Lloyd Saville) teritoriju Italije, u geo-ekonomskom smislu, deli na sedam regiona: po dva na severu i u centralnom delu zemlje i tri na jugu Italije. Prva četiri spadaju u razvijena, a druga tri u nerazvijena područja.

Nerazvijeni deo Italije Sevil (vidi Lloyd Saville, 1986, str. 52, 53) razmatra kao tri geografske celine: kopneni deo južne Italije, te ostrva Sicilija i Sardinija. Najnerazvijenija su ostrva, dok južni deo italijanske „čizme“, koji se sastoji od pet „odeljaka“ (compartiments) odlikuje se priličnim razlikama u stepenu razvijenosti. Prilično su razvijeni neki od delova zapadne i istočne obale italijanskog juga, dok je njegov jugozapadni deo znatno manje razvijen. Slično navodi i Renato Kuratolo (Renato Curatolo), koji „stopalo italijanske čizme“ ističe kao najmanje razvijeno područje (V.R. Curatolo, 1977, str. 35).

S obzirom na stepen razvijenosti pojedinih regiona, geografske i druge karakteristike, nedovoljno razvijena područja juga deljena su i prema uslovima za razvoj, a shodno tome i formama i oblicima stimulisanja razvoja. Tako, na primer, nakon prihvatanja koncepta industrijalizacije juga 1957/58. godine, Mecođorno je podeljen na tri zone: a) zona agrarne reforme, b) zona industrijskog razvoja i c) brdovita područja (V.N.V. Goffe, 1983, str. 19).

Slično tome, Zakon br. 64/86. tretira tri nivoa razvijenosti juga. To su Zona A (najmanje razvijena područja), Zona B (srednje razvijeni regioni) i Zona C (najviše razvijeni regioni). Pri tome, posebno se izdvaja i stimuliše Zona A – najmanje razvijeni regioni, koji na osnovu određenih kriterijuma (radna snaga u potrazi za zapošljavanjem, odnos između zapošljavanja i naseljenog stanovništva, dohodak po stanovniku,

emigracija i dr.) određuje Međuministarski odbor za privredno planiranje (MOEP) (Zakon i pravila za njegovo izvršavanje).

III. Mehanizmi i organizmi pomoći

Da bi pomoć razvoju nedovoljno razvijenih područja Italije bila što uspješnija, uspostavljen je sistem redovnih i vanrednih mera koje se srednjoročnim i tekućim planovima predviđaju i finansijski obezbeđuju, a razvijen je i sistem rukovođenja i finansiranja na opštem (državnom), regionalnom i lokalnom nivou.

- 1) U naporima Italije da unapredi razvoj nedovoljno razvijenih područja značajno mesto zauzima planiranje i programiranje tog razvoja, koje se vrši u okviru (i od strane) organa Vlade, regionalnih i lokalnih organa vlasti.

Kasa za Mecođorno (Cassa peri l Mezzogiorno), u vreme njenog formiranja 1950. godine, bila je predviđena prvenstveno kao organ planiranja i da se brine za finansijsko obezbeđenje razvoja juga. Međutim, ubrzo se razvila ideja o planiranju razvoja italijanske privrede u celini, pa je tako nastao tzv. Vanonijev plan (za period 1954–1965) sa osnovnim zadatkom – „suštinsko smanjenje, ako ne i eliminisanje razlika ekonomskog razvitka juga u odnosu na ostale delove zemlje“. Plan je predviđao da se „finansiranje procesa razvoja južnih područja Italije mora obezbeđivati prvenstveno iz opšte-nacionalnih resursa“ (Goffe, str. 43).

U periodu 1962/1963. razrađen je novi koncept planiranja, u kojem je naglašen socijalni aspekt razvoja juga. Nacionalni plan ekonomskog razvoja Italije, usvojen 1965. godine, postavio je ambiciozne programe i predvideo značajna sredstva za razvoj Mecođorna. Prema tom planu trebalo je, pored ostalog, u periodu 1965–1969. godine otvoriti 670.000 novih radnih mesta, a dohodak po radniku povećati od 78% nacionalnog proseka u 1964. na 85% u 1968. godini (V.R. Uvalić, str. 125–130).

Teškoće s kojima se suočila privreda Italije početkom sedamdesetih godina (opadanje stope ekonomskog rasta, povećana nezaposlenost, inflacija), uzrokovane – pored ostalog, krizom energije, naročito su pogodile manje razvijeni jug; jaz u stepenu razvijenosti između severa i juga u tom periodu je čak i produbljen.

Godine 1978. usvojen je „Plan Pandolfi“, za period 1979–1981, kojim je naglašena potreba da se plan razvoja juga u većoj meri integriše sa opštim planom razvoja zemlje. Planom Pandolfi je bilo predviđeno postepeno snižavanje stope inflacije na 8% u 1981. godini, povećanje stope ekonomskog rasta od 2% u 1987. na 4,5% u 1979. i (po) 4% u naredne dve godine, uravnoteženje bilansa plaćanja i smanjenje razlike u stepenu razvijenosti juga i ostalih delova zemlje. Glavni instrument u politici razvoja juga ostala je i dalje Kasa za Mecedjorno, koja je u periodu od 1979. do 1981. godine raspolagala sredstvima od 12.375 milijardi lira (Goffe, str. 55).

Početak osamdesetih godina vođena je opsežna diskusija o ukidanju Kase i izmeni metoda planiranja i programiranja. Proizvod tih diskusija je ukidanje Kase (1984. godine) i usvajanje devetogodišnjeg plana (1985–1993) i Trogodišnjeg programa razvoja juga (za period 1985–1987). Za realizaciju vanrednih mera tokom njihovog sprovođenja u navedenom devetogodišnjem periodu predviđena su sredstva od 120.000 milijardi lira (V. Čl. 1, Zakona 64/86).

Trogodišnji program mera, zavisno od procesa realizacije i tekućih procena razvoja, svake godine se ponavlja i pomera za godinu dana unapred. Realizuje se putem godišnjih planova izvršenja, a odobrava ga Međuministarski odbor za privredno planiranje (MOEP) na predlog ministra za vanredne mere na jugu.

Trogodišnjim programom mera predviđa se stimulisanje aktivnosti razvoja nedovoljno razvijenih područja u tri sfere delatnosti: 1) u sferi javnih radova i opštih infrastruktura usmerenih na unapređivanje opremljenosti teritorije; 2) u sferi razvoja proizvodnih aktivnosti, uključujući mere za podsticanje konkurencije, inovacija, istraživanja i eksploatacija (resursa); i 3) u sferi pružanja tehničke pomoći i stvaranja kadrova. (Opširnije o Trogodišnjem programu mera vidi „Sistem podsticanja razvoja juga Italije“, Beograd, 1986, str. 23–33)

- 2) Mehanizmi podsticanja razvoja. Podsticanje razvoja juga veoma je značajno po obimu (intenzitetu) i raznovrsno po formama. U tu svrhu osnovan je veliki broj institucija, a karakteriše se i po dominantnom učešću javnog kapitala.

Dugo vremena centralno mesto u politici razvoja juga imala je Kasa za Mecedjorno (peri l Mezzogiorno). Osnovana je Zakonom od 10.VIII 1950. godine, kao autonomna javno-pravna institucija za period od 10 godina. Međutim, kasnijim zakonskim propisima

je produžavana sve do 1984. godine, kada je posebnim dekretom predsednika Republike ukinuta i zamenjena najpre Fondom za razvoj juga, a zatim Agencijom za unapređenje razvoja na jugu.

U cilju uspešnijeg ostvarivanja postavljenih zadataka, Kasa je osnovala nekoliko instituta, agencija ili zavoda, koji su se bavili izučavanjem razvoja juga i obezbeđivanjem finansijske podrške. Godine 1951. osnovan je Institut za pomoć razvoja Mecedjorno (IASAM). Godine 1957. stvoren je Internetski centar za pripremu kadrova i za studije (FORMEZ); 1963. formiran je Institut za podsticanje razvoja industrije turizma; 1965. – Institut za razvoj poljoprivrede (FINAM), a 1975. – Zavod za unapređenje malih i srednjih preduzeća (FIME).

Agencija za unapređenje razvoja na jugu je formirana umesto 1984. godine ukinute Kase za Mecedjorno. Kao pravno lice, ona radi na izvršenju mera unapređenja i finansiranja njoj poverenih Trogodišnjim programom i godišnjim planovima izvršenja (V. Član 4, stav 2. Zakona 64/86).

Prema postojećim propisima, mere Agencije odnose se isključivo na odobravanje finansijskih povlastica u korist ekonomskih aktivnosti na jugu; finansiranje regionalnih i međuregionalnih projekata; finansiranje aktivnosti učestvovanja, pomoći i obrazovanja koje obavljaju zavodi za unapređivanje razvoja juga, kao javni i privatni subjekti određeni zakonom. Agencija predstavlja „finansijski stožer“ vanrednih mera za razvoj juga.

Zakonom br. 64/86. i Dekretom predsednika Republike br. 58. od 28.II 1987. godine, reorganizovane su i novim uslovima prilagođene finansijske ustanove (zavodi) osnovane od strane Kase za Mecedjorno. U tim dokumentima navode se sledeće institucije (zavodi):

- Finansijsko društvo za poljoprivredu juga (FINAM)
- Finansijsko društvo juga (FIME)
- Finansijsko društvo novih inicijativa na jugu (SPINSUD)
- Finansijsko društvo za komercijalizaciju juga (ITALTRADE)
- Centar za oblikovanje i učenje (FORMEZ)
- Institut za pomoć razvoja juga (IASM): osnovan kao deoničko društvo sa početnim kapitalom od 10 milijardi lira.

Glavni zadatak navedenih institucija je finansijsko obezbeđenje podsticanja razvoja juga.

Među finansijske institucije prve vrste, ali na regionalnom nivou, ubrajaju se i tri kreditna preduzeća na jugu Italije osnovana još 1953. godine i specijalizovana za srednjoročno kreditiranje male i srednje privrede po nižoj kamatnoj stopi. To su:

- Institut za ekonomski razvoj južne Italije (ISVEIMER)
- Regionalni institut za finansiranje industrijskog razvoja Sicilije (IRFIS)
- Zavod za industrijsko kreditiranje Sardinije (CIS)

U pitanju su javne ustanove, čija se suština sastoji u posebnom odnosu stvorenom između njih i države, ali koje vrše ekonomsku aktivnost. ISVEIMER je, na primer, stvorila Napuljska banka na osnovu dekreta Ministarstva trezora „s ciljem da daje srednjoročne kredite malim i srednjim industrijskim preduzećima ..., s tim što su kompetencije kasnije proširene i na finansiranje većih industrijskih i trgovinskih projekata“ (R. Uvalić, str. 57).

3) Organi zaduženi za pružanje pomoći

Veoma je raznovrsna mreža organa koji se bave politikom razvoja nedovoljno razvijenih područja Italije i onih koji su odgovorni za njeno ostvarivanje.

Politiku razvoja nedovoljno razvijenih područja utvrđuje i, na osnovu predloga odgovarajućih organa vlade Italije, redovne i vanredne mere odobrava Parlament Republike Italije, u okviru kojeg postoji posebna Komisija/Odbor za kontrolu mera na jugu.

Za sprovođenje politike razvoja juga, Zakonom od 1950. godine bili su osnovani veoma značajni i uticajni organi, Komitet ministara za Jug i Kasa za Mecedjorno.

Komitet ministara za jug sačinjavali su ministri: trezora, poljoprivrede i šumarstva, trgovine i industrije, rada i socijalnog staranja, prosvete, turizma. Komitetu je predsedavao ministar za vanredne mere na jugu koji je bio odgovoran za rad kase i drugih organa koji sprovode mere za razvoj juga (V.R. Uvalić, str. 97, 98).

Početakom osamdesetih godina Međuministarski komitet i Kasa su ukinuti, a njihove funkcije su preuzeli Međuministarski odbor za privredno planiranje i Agencija za unapređenje razvoja na jugu, respektivno. Ministar za vanredne mere na jugu je zadržan, kao organ vlade za sprovođenje politike na jugu, ali su izvršene promene kod pridatih mu organa. Umesto izvršnog Sekretarijata, u okviru Mini-

starskog saveta formiran je Odsek za jug koji ministru za vanredne mere na jugu pomaže u njegovom radu.

Značajnu ulogu u razvoju juga imaju naučnoistraživačke i naučno-obrazovne ustanove.

Naučnoistraživačkim i obrazovnim radom se bave i neka od navedenih „finansijskih društava“. Tako, na primer, Društvo za planiranje i inovacije na jugu, S.p.a. (SPINSUD), osnovano kao deoničarsko društvo sa početnim kapitalom od 25 milijardi lira, radi na promociji tehnoloških inovacija i njihovoj aplikaciji na jugu.

Centar za oblikovanje kadrova i studije (FORMEZ) izučava savremene tendencije u menadžmentu i radi na osposobljavanju kadrova javnih i privatnih organizacija, uključujući funkcionere regionalnih i lokalnih organa vlasti, za aktivnosti na razvoju juga. Centar saraduje sa univerzitetima i drugim srodnim naučnim i obrazovnim ustanovama na jugu.

Institut za pomoć razvoju juga, S.p.a. (IASM) istražuje najpogodnije lokacije za nova preduzeća i shodno tome daje informacije i pruža savetodavnu i drugu pomoć potencijalnim domaćim i stranim investitorima.

IV. Smerovi i namene intervencije

U politici podsticanja razvoja nedovoljno razvijenih područja Italije, smerovi intervencije mogu se posmatrati u prostornom (geografskom) i sektorskom smislu. Tokom dugogodišnjeg sprovođenja te politike, oni su se menjali zavisno od rezultata preduzimanih mera intervencije i promovisanih uslova razvoja.

- 1) S obzirom na namensko (sektorsko) usmeravanje pomoći, u italijanskoj politici i praksi zapažaju se dva različita perioda: 1950–1957. i od 1957. godine pa dalje. U prvom periodu težište je bilo na ulaganjima u poljoprivredu i infrastrukturu. Od 1957. godine pa dalje, težište je postepeno prenošeno na razvoj industrije, trgovine i turizma, oblikovanje i izgradnju stručnog kadra. U okviru programa industrijalizacije juga prioritet je imala mala i srednja privreda⁴⁷.

⁴⁷ U kategoriji tih preduzeća ubrajana su ona koja ostvaruju dohodak do 1500 miliona lira godišnje i zapošljavaju do 500 radnika. Ta ograničenja, posebno o ostvarenom dohotku su pomerana. Tako je, na primer, 1962. godine granica dohotka pomerala na 6000 miliona lira.

U prvoj fazi sprovođenja interventnih mera, na primer, „sektorska namena“ sredstava Kase za Mecodjorno, prema Radivoju Uvaliću (str. 56) bila je: 77% za razvoj poljoprivrede, 11,5% za izgradnju vodovoda i kanalizacije, 9% za puteve i 2,5% za turistički razvoj.

Zakonom 634/57 aktivnosti Kase su proširene na intervencije u industrijski razvoj, pa je Kasa bila ovlašćena da sa 20% predviđenih sredstava učestvuje u izgradnji malih i srednjih preduzeća u opštinama sa manje od 75.000 stanovnika.

Stimulisanje industrijskog razvoja, međutim, otpočeto je ranije – u periodu 1953/54. kada su osnovane prethodno navedene institucije za finansiranje ekonomskog (industrijskog) razvoja na jugu Italije: ISVEIMER, IRFIS i CIS.

U prvih petnaest godina sprovođenja interventnih mera na jugu, u razvoj poljoprivrede investirano je 56,1% raspoloživih sredstava Kase, u infrastrukturni razvoj 37% i u razvoj industrije svega 6,9%. U narednih 5 godina (u periodu od 1965. do 1970) struktura ulaganja je izmenjena, tako da je najveći deo investicija išao u razvoj industrije (33,5%), dok je u razvoj poljoprivrede uloženo svega 24,4% raspoloživih sredstava Kase. Turizam je dobio takođe značajan deo (21,7%), a ostale delatnosti preostalih 20,4% (N.V. Goffe, str. 49–53).

Povećanje ulaganja u razvoj industrije nastavljeno je i u kasnijim periodima. Tokom sedamdesetih godina (1971–1981) one su iznosile više od 50% svih ulaganja vršenih posredstvom Kase u razvoj juga. Međutim, i u tim periodima nastavljena su značajna ulaganja u infrastrukturni razvoj, kako bi se obezbedili bolji uslovi za izgradnju industrijskih kapaciteta, infrastrukturni razvoj usklađivan je konceptom industrijalizacije juga.

Još 1959. godine, Međuministarski komitet za jug razradio je osnovne smernice za definisanje industrijskih zona i uputstva za osnivanje konzorcijuma koji bi trebalo da obezbede njihovo opremanje potrebnom infrastrukturuom kako bi privukli priliv privatnog kapitala i njegovo plasiranje u privredne objekte. To je vodilo osnivanju „industrijskih zona“ i „industrijskih polova“.

Planovima iz tog (i nešto kasnijeg) perioda bila je predviđena izgradnja industrijskih polova u tri glavne oblasti ili zone: Bari (mašinska industrija), Taranto (čeličana) i Brindizi (petrohemijska industrija) sa osam glavnih i 22 pomoćne jedinice.

Zakonom 651/83. predviđene su vanredne mere za stimulisanje razvoja juga, koje se odnose na:

- realizaciju javnih radova (infrastrukturna izgradnja);
- razvoj proizvodnih aktivnosti; i
- tehnička pomoć i stvaranje kadrova.

U svim planovima i programima juga naglašavan je socijalni aspekt razvoja, pre svega rešavanje problema zapošljavanja. U nekima od njih prioritet je davan pojmu zapošljavanja, uz iznalaženje modaliteta kako da se ona ostvari, a u drugima – izgradnji proizvodnih kapaciteta putem kojih će se rešavati i problem nezaposlenosti.

2) Prostorno usmeravanje pomoći

U politici stimulisanja razvoja nedovoljno razvijenih područja Italije, prioritet – u načelu – imaju oni regioni koji su na najnižem stepenu razvijenosti.

U prvoj fazi razvoja juga, stimulaturna ulaganja bila su usmeravana u zone sa najmanjim mogućnostima. U izboru objekata intervencije, nije traženo postojanje odgovarajućih sirovina na licu mesta ili lokalnog tržišta, „nego industrija za čije potrebe postoji dinamična tražnja, što omogućava da se zaostale oblasti uključe u opšti privredni razvoj zemlje“ (Maria Ambrožič-Počkar, 1959, str. 36).

Najmanje razvijene zone zadržale su, u načelu, prioritet u dobijanju pomoći u čitavom periodu sprovođenja aktivne politike razvoja nedovoljno razvijenih područja Italije. Pravilima za izvršenje Zakona 64/86, na primer, nedovoljno razvijeni jug (Mecodjorno) razvrstan je u tri zone (najmanje, srednje i najviše razvijene), koje ne predstavljaju geografske celine, već raštrkane delove teritorija zavisno od stepena razvijenosti⁴⁸. Takvo „gradiranje“ odgovara i „trima stepenima intenziteta samih olakšica, što se tiče dodatka na c/kapital“ (tač. 9. navedenih Pravila).

3) Namena intervencija

Vanredne mere i stimulaturna ulaganja u tri glavne oblasti razvoja: infrastruktura, razvoj proizvodnih aktivnosti i stvaranje kadrova, namenski se dalje raščlanjavaju na niz delatnosti u svakoj od njih.

⁴⁸ Zona A (najmanje razvijeni), na primer, obuhvata teritorije provincija Benevento (Kampania); Potenza (Bazilikata); Katancaro, Kozenca i Ređo Kalabrija (Kalabrija); Agridento, Kaltaniseta, Ena, Mesina i Trapani (Sicilija); Nuoro i Oristano (Sardinija). U ovim reonima „predviđeno je povećanje od 1/5 dodatka na c/kapital“ dok je u reonima zona B i C „dodatak na c/kapital odobren u normalnoj meri“ (iz tač. 11. navedenih Pravila).

U infrastrukturnu izgradnju uključena je meliorizacija poljoprivrede, izgradnja puteva, pruga i pristaništa, telekomunikacijskih postrojenja, kanalizacije i vodovoda i objekata turističkog značaja. U nekim slučajevima, razvoj infrastrukture se stimuliše i radi stvaranja uslova za industrijalizaciju određenih regiona i privlačenje privatnog kapitala za ulaganje u privredne objekte.

Što se stimulisanja razvoja proizvodnih aktivnosti tiče, i one su raščlanjene na veći broj objekata „intervencije“, koji se vremenom povećava. U obrazloženju novih propisa koji se odnose na podsticanje razvoja juga, pored ostalog, se kaže u odnosu na uobičajenu poddelu odobravanja inicijativa na četiri vrste: izgradnja, proširenje, obnova i modernizacija industrijskih postrojenja, novi zakon (Zakon 64/86) predviđa i inicijative za restrukturizaciju i rekonverzije. Osim zidarskih (građevinskih) radova, pogonskih uređaja i opreme, kao i u granicama povoljšćenih kredita za nabavku terena i zaliha sirovina i polufabrikata, Zakon danas sadrži i nabavku patenata i licenci koji se tiču i tehnoloških procesa i proizvoda. Odobravanjem povlastica obuhvaćeni su i troškovi usmereni ka stvaranju biroa distributivne mreže u zemlji i u inostranstvu i za komercijalizaciju proizvodnja proizvedenih na jugu („Sistem podsticanja razvoja juga Italije“, str. 11, 12).

Pružanje tehničke pomoći i oblikovanje kadrova ogleda se u stimulisanju izgradnje školskih i socijalnih ustanova, uključujući unapređenje zdravstvene zaštite.

V. Izvori sredstava za pomoć

Izvori sredstava za pomoć razvoja italijanskog juga su raznovrsni i značajni. Oni su javnog i privatnog karaktera, a veliku ulogu u tome ima i međunarodni kapital.

- 1) U prvim posleratnim godinama, vlada Italije je pokušavala da stimuliše razvoj juga posrednim putem – putem davanja beneficija privatnom kapitalu. Međutim, ubrzo se uvidelo da za brži razvoj juga nije dovoljna „slobodna igra zakona tržišta“ i da pitanje ne može da bude prepušteno privatnoj inicijativi, koja traži mogućnosti dobijanja najveće moguće profitne stope, a to joj investiranja u nerazvijena područja ne obezbeđuju. Zbog toga je vlada Italije težište stavila na korišćenje javnih sredstava i na javne investicije u programima razvoja juga.

Direktna i indirektna ulaganja javnog kapitala u Italiji (i učešće javnog sektora u italijanskoj privredi uopšte), po obimu i po formama veoma su značajna.

U publikaciji OECD "SURVEY – ITALY 1988/89", pored ostalog se kaže da u Italiji država igra veću neposrednu ulogu u investiranju nego u drugim većim (zapadno) evropskim zemljama. Kapitalna ulaganja od strane vlade iznosila su 26 odsto ukupnih investicija u 1987. godini. Njihov udeo u DBF i dalje raste. Učešće u investiranju od strane „decentralizovanih“ organa – lokalnih vlasti i struktura socijalnog osiguranja – u ukupnim kapitalnim ulaganjima države takođe se postepeno povećavaju. Kada se uzme u obzir javni sektor u širem smislu, a takođe javna i polu-javna preduzeća u kojima država ima učešće ("partecipazioni statali"), onda je neposredno investiranje kapitala od strane tog sektora bilo prosečno 6,5% od DBP u periodu 1980–1987. godine. Kada se sve to uzme u obzir, onda je udeo javnog sektora u ukupnim fiksnim investicijama, u 1986–1987. godini, bio 32%, a kada se izuzme gradnja stanova – čak i 45%.

Uloga javnog sektora kao investitora, prema istom izvoru, dalje se povećava velikim doprinosima države nacionalizovanim preduzećima, decentralizovanim (regionalnim) organima vlasti i sistemu socijalnog osiguranja, koji ostaju nezabeleženi u nacionalnom bilansu (Survey, p. 39, 40).

Značajan deo investiranja javnog sektora usmeren je u razvoj juga. Sem sredstava posebnog Fonda za jug (Kasa za Mecodjorno), koji je funkcionisao sve do 1984. godine, ulaganja u razvoj juga vršena su i iz dohotka preduzeća javnog sektora.

Prema odredbama Zakona 634/57, na primer, sva javna preduzeća u nadležnosti Ministarstva za javna učešća (IRI, ENI i druga)⁴⁹, bila su obavezna da 40% novih i 60% ukupnih investicija plasiraju u industrijski razvoj juga (V. Marija Ambrožič-Počkar, 1967, str. 128).

Shodno tome, u navedenoj publikaciji Survey navodi se da su u periodu 1965. godine do „prvog naftnog šoka“ (1973) učinjeni ogromni naponi kako bi se povećale investicije na jugu, koji su – pored ostalog – obuhvatili i obavezu svih segmenata javnog sektora da usmere bližu jednu polovine (najčešće 40%) svojih investicija u Mecodorno.

⁴⁹ IRI – Institut za industrijsku rekonstrukciju, usmerava rad privrednih banaka, kontroliše RAI-TV, Air Italia i dr.

ENI – Ente Nazionale Indocarburari, kontroliše petrohemijsku industriju Italije.

Agencija za unapređenje razvoja juga, osnovana 1984. godine umesto ukinute Kase za Mecodjorno, ima zadatak isključivo da finansira mere Trogodišnjeg programa i godišnjih planova izvršenja. Za sprovođenje mera razvoja juga u devetogodišnjem periodu (1985–1993), Agencija raspolaže sredstvima od 120.000 milijardi lira. Finansijska sredstva Agencije za izvršavanje njenih zadataka proizilaze iz usvojenih programa trogodišnjih mera i godišnjih planova izvršenja.

Značajnu ulogu u razvoju, naročito tehnološkom, juga – sem Kase za Mecodjorno/Agencije za unapređenje razvoja juga, imaju i neke druge vladine institucije. To se, pre svega, odnosi na IMI i na Fond za tehnološke inovacije.

Prema L. Sevilu, Istituto Mobiliare Italiano (IMI) je u 1963. godini imao otvorenih srednjoročnih i dugoročnih kredita u iznosu od blizu dve milijarde dolara. Znatan deo tih sredstava bio je angažovan za razvoj juga. IMI se, kao značajna institucija za promovisanje tehnološkog razvoja, navodi i u publikaciji SURVEY – ITALY 1988/89, ali se ne precizira obim i delokrug njegove delatnosti.

Fond za tehnološke inovacije osnovan je Zakonom 46/82. U nadležnosti je Ministarstva industrije. Namenjen je za podsticanje inovacija u industriji uopšte, pa i na jugu Italije.

- 2) Značajnim sredstvima raspolažu i kreditne ustanove na jugu Italije: ISVEIMER, IRFIS, CIS. One svoj kreditni potencijal obezbeđuju dotacijama Kase za Mecodjorno/Agencije za unapređenje razvoja na Jugu, putem učešća lokalnih banaka i ostalih, uglavnom lokalnih izvora.

Dotacioni fond ISVEIMER-a, na primer, početkom sedamdesetih godina bio je sastavljen: 40% od doprinosa Kase za Mecodjorno, 40% doprinosa Napuljske banke i 20% doprinosima Kase ušteda i drugih lokalnih izbora (V. Radivoje Uvalić, str. 57).

- 3) Razvoj juga Italije stimulisan je i uz pomoć stranog kapitala.

Komisija EEZ, na primer, pružila je pomoć u rešavanju problema izgradnje velikog kompleksa čeličane u Tarantu.

Za rešavanje problema zaposlenosti na Siciliji i unapređenje eksploatacije prirodnih resursa Zajednica za ugalj i čelik (CECA) utrošila je oko 65 miliona dolara, a značajna je bila njena uloga i u lociranju čeličana u La Specija i Taranto.

Od ukupnih kredita dodeljenih od strane Evropske investicione banke u periodu 1958–1962, 64% (ili 612,7 miliona dolara) odnosi

se na kredite dodeljene Italiji, primarno za razvoj juga. Kreditima te Banke odobrenim 1962. godine, finansirana je izgradnja postrojenja za dobijanje polietilena i magnezijuma iz morske vode na Siciliji i fabrike za proizvodnju papira na Sardiniji. Samo u 1968. godini, Banka je odobrila 13 zajmova jugu Italije i poseban zajam za jedno brodogradilište.

Najviše kredita Svetske banke, među evropskim zemljama, dodeljeno je Italiji. Samo u razdoblju 1953–1959. godine, Kasa za Meccodjorno je zaključila zajmove sa Svetskom bankom u iznosu od 337 miliona dolara.

Socijalni fond (organ EEZ) je, do kraja 1962. godine, isplatio 12 miliona dolara za pomoć u zapošljavanju radnika u pet zemalja Zajednice. Od tog iznosa, 11 miliona (ili blizu 90%) utrošeno je za prekvalifikaciju i zapošljavanje italijanskih radnika, pretežno na jugu zemlje.

Određenu ulogu u razvoju juga Italije ima i međunarodni privatni kapital, čije se privlačenje takođe stimuliše određenim fiskalnim i drugim merama.

Razvoju italijanskog juga doprinosi i kumulativna potrošnja snaga NATO-pakta i SAD stacioniranih u tom području.

Od oko 130.000 pripadnika snaga SAD, koji stalno stacioniraju u Italiji, približno dve trećine je na njenom jugu. Tu su smeštene visoko vojne komande NATO i SAD, izgrađene su mnoge vojne baze i druga postrojenja. Brodovi američke VI flote (na njima je ukrcajno oko 27.000 ljudi) najčešće se zadržavaju u južnim italijanskim lukama.

U Napulju je Glavna komanda NATO za južno bojište evropskog ratišta, a tu su i komande snaga kopnene vojske, ratnog vazduhoplovstva i ratne mornarice NATO. U Napulju (Gaeta) je i Komanda američke VI flote, kao i matična baza komandnog broda te flote.

Na Siciliji je vazduhoplovni opitni poligon NATO, a tu je bila izgrađena i raketna baza za američke krstareće rakete (sada se povlače).

U području Livorna (Camp Darby) je 8. logistička komanda kopnene vojske SAD, koja je zadužena za snabdevanje svih američkih snaga i diplomatskih predstavništva u široj zoni Sredozemlja.

U području Brindizija su izgrađene vazduhoplovne baze i komunikajska postrojenja snaga SAD.

Finansiranje razvoja vojne infrastrukture⁵⁰, održavanje vojnih objekata, snabdevanje snaga Šeste flote i lična potrošnja pripadnika oružanih snaga SAD i njihovih porodica (većina ih je sa porodicama, jer je u pitanju plaćenička armija) – povećava tražnju i time intenzivira proizvodnju, odnosno podstiče razvoj određenih područja i/ili proizvodnih i uslužnih delatnosti.

VI. Karakter sredstava pomoći, uslovi za dodelu i način alokacije sredstava

- 1) Sredstva koja se koriste za podsticanje razvoja joga su javnog i privatnog karaktera. Sredstva javnog karaktera su koncentrisana u odgovarajućim fondovima i kreditnim zavodima (centralnim i regionalnim), a privatnog – u privatnim bankama i finansijskim društvima, od kojih su neka mešovita (uz učešće i javnog kapitala).

Korišćenje kapitala javnih fondova i kreditnih zavoda je regulisano odgovarajućim propisima, a karakteriše se raznovršnošću mogućnosti tog korišćenja. Marija Ambrožič-Počkar (1959, str. 35), na primer, navodi da je Administrativni savet Kase za Mecedjorno bio ovlašćen da ulaže direktno ili preko ovlašćenih kreditnih preduzeća, da izdaje akcije i zaključuje zajmove u inostranstvu pod garancijom države i drugo.

Prema istom autoru (1967, str. 162) Kasa je bila ovlašćena zakonima iz 1957. i 1959. godine da iz sopstvenog fonda dodeljuje konzorcijumima, koji rukovode osnivanjem industrijskih zona na jugu Italije, posebne dotacije – do 50% izdataka za pokriće troškova realizacije odgovarajućih radova u oblasti infrastrukture.

Sredstvima kojima raspolažu zavodi (finansijska društva) za unapređenje razvoja na jugu predstavljaju dotacije iz raznih izvora i koriste se za podsticanje regionalnog industrijskog razvoja, prvenstveno putem odobravanja namenskih srednjoročnih kredita uz povoljne uslove.

Za podsticanje razvoja joga koriste se i kreditne ustanove privatnog sektora, ukoliko su predviđene Trogodišnjim programom mera i unete u odgovarajući registar.

⁵⁰ Iz dela budžeta Ministarstva odbrane Italije za 1989. godinu, koji se odnosi na razvoj vojne infrastrukture, na primer, predviđeno je obavezno investiranje u području Mecedjorna 16.650 miliona lira, shodno odredbama Zakona 64/86.

- 2) Osnovni vid stimulisanja razvoja juga predstavlja kreditiranje investicionih ulaganja i ulaganja u unapređenje proizvodnje pod povoljnim (povlašćenim) uslovima.

Kreditiranje razvojnih aktivnosti na jugu Italije povereno je velikom broju organizacija, a postoji i velika raznovrsnost oblika finansiranja. Najčešće su u pitanju srednjoročni krediti, sa rokovima otplate od 10 do 15 godina⁵¹, mada kreditne ustanove lokalnog karaktera odobravaju i kratkoročne kredite (od 1 do 5 godina).

Visina kredita i kamatna stopa variraju zavisno od namene. Do početka osamdesetih godina, dodeljivani su krediti u iznosima od 500 do 30.000 miliona lira, po stopi od 3% do 5% kamata. Pri tome, odobravane su različite olakšice, zavisno od vrste i namene kredita, kao i ustanove koja kredit odobrava⁵².

Zakonom 64/86. (čl. 9) predviđeno je odobravanje kredita u iznosima od 7 do 30 milijardi lira i više (maksimalna kvota od 30 milijardi lira, koja je bila predviđena Zakonom 183/76. je ukinuta) i to:

- a. do 7 milijardi (za pokriće iznosa) do 40% fiksnih investicija;
- b. 7 do 30 milijardi: 30% fiksnih investicija; i
- c. više od 30 milijardi: 15% fiksnih investicija.

Istim članom (čl. 9. tač. 8), „kamatne stope, uključujući sporedne obaveze i troškove finansijskih olakšica su ovako određene:

- a. za inicijative koje bi realizovale ili dostigle fiksne investicije do 30 milijardi lira: 36% od polazne stope;
- b. za inicijative koje bi realizovale ili dostigle fiksne investicije veće od 30 milijardi lira: 60% od polazne stope.“

Odredbama Zakona 64/86. predviđene su posebne olakšice malim i srednjim industrijskim i trgovačkim, poljoprivrednim i zanatskim, turističkim i uslužnim delatnostima (preduzećima) na jugu Italije. S tim u vezi, kao i u vezi stimulisanja inovacija, u čl. 12. stav 4. tog Zakona se kaže: „Pri svakom zavodu za srednjoročno kreditiranje, konstituiše se rotacioni fond sa posebnom upravom određen za odobravanje zajmova po povlašćenoj stopi u korist malih

⁵¹ Zakonom br. 64/86. odobravanje kredita za infrastrukturnu izgradnju ograničeno je na rokove do 12 godina, a za ostale delatnosti do 10 godina.

⁵² Na Sardiniji, na primer, kreditni zavod CIS (Credito Industriale Sardo) je odobravao zajmove za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih industrijskih postrojenja pod sledećim uslovima: rok otplate 15 godina, odloženo plaćanje pet godina, kamata 3% godišnje (L. Saville, p. 120).

i srednjih južnih preduzeća i zanatskih i poljoprivrednih preduzeća, za nabavku proizvodnih postrojenja i opreme sa visokim tehnološkim sadržajem, za razvoj programa primenjenog istraživanja, za pomoć investicijama okrenutim ka uvođenju novih tehnologija za nove proizvode ili proizvodne procese i za finansiranje projekata organizacionih, trgovačkih, upravljačkih inovacija i projekata okrenutih ka racionalnoj upotrebi energije i sirovina“.

Za neke kredite i do određenog iznosa (najčešće do 50% odobrenog zajma) garantuje država, a za neke regionalne vlade.

- 3) U stimulisanju razvoja italijanskog juga korišćen je i sistem državnih učešća (preko javnih holdingsa). Marija Ambrožič-Počkar (197, str. 130) o tome, pored ostalog, kaže: „Prema sada važećim propisima, Udruženje za razvoj privrednih delatnosti (ISAP) na jugu Italije moglo je da ima do jedne polovine akcija u kapitalima preduzeća italijanske nacionalnosti. Zakonom regionalne vlade na Siciliji, društvo SOFIS (osnovano 1958. godine) može da drži do 25% akcija u kapitalima angažovanim u osnivanju, modernizaciji i proširenju malih i srednjih privrednih jedinica i do 35% u kapitalima predviđenim za osnivanje privrednih preduzeća koja se bave preradom sumpora proizvedenog na Siciliji ...“.

Na Sardiniji, prema istom autoru, regionalna vlada i finansijsko javno udruženje FINSARDA bili su ovlašćeni Zakonom iz 1953. godine da drže do jedne polovine akcija u kapitalima akcionarskih društava na tom području.

- 4) U italijanskoj politici razvoja juga, naročito njegovog industrijskog razvoja, važno mesto zauzima čitava serija fiskalnih olakšica regulisanih zakonima iz 1957, 1965. i kasnije.
 - a. Zakonom 634/57. bilo je predviđeno oslobađanje, u roku od pet godina, kompanija u Mecedjornu od plaćanja taksa (poreza) na onaj deo profita koji ne prevazilazi 50% kapitala, ako je direktno investiran u radove prilagođavanja zemljišta na jugu. Cilj je bio da se privuku kompanije na reinvestiranje profita ostvarenog na jugu.
 - b. U jednu grupu olakšica, prema Zakonu od 30.VI 1965. godine, spadaju oslobađanja od plaćanja carinskih dažbina za uvezene mašine i materijal, i smanjenje do jedne polovine poreza na mašine i opremu neophodnu za stavljanje u pogon novih postrojenja.

- c. Bila su predviđena i oslobođanja i od onih taksa (poreza) koje su u nadležnosti lokalnih vlasti i to potpuno ili delimično (do 1967. godine) kada su u pitanju stavljanje u pogon novih, proširenih ili reorganizovanih fabrika (vidi R. Uvalić, str. 69, 70).

Osnovu za alokaciju sredstava za stimulisani/interventni razvoj juga predstavljaju usvojeni planovi i u njima utvrđeni prioriteti. Prema novijim propisima (Zakon 651/83. i Zakon 64/86), to su Trogodišnji program mera i godišnji planovi izvršenja.

Trogodišnji program mera, prema Zakonu 64/86. (čl. 2, stav 3), uređuje sistemske akcije mera, individualizuje radove koji treba da se realizuju, javne i privatne subjekte odgovorne za sprovođenje samog Programa...; utvrđuje finansijske kvote koje treba da se dodele pojedinim sektorima i formuliše kriterijume za realizaciju mera predviđenih regionalnim programima razvoja.

Trogodišnji program i godišnji planovi izvršenja dodeljuju Agenciji za unapređenje razvoja na jugu finansijska sredstva za izvršenje njenih zadataka, kao i troškove njenog finansiranja.

Agencija za unapređenje razvoja na jugu radi na izvršavanju mera unapređenja i finansiranja, koje su joj poverene Trogodišnjim programom i planovima izvršenja, kao što su:

- finansiranje aktivnosti učešća, pomoći i stvaranja koje obavljaju regionalni zavodi, javni i privatni subjekti označeni Zakonom 64/86;
- odobravanje finansijskih olakšica u korist privrednih aktivnosti u smislu navedenog Zakona i u skladu sa direktivama predviđenim Trogodišnjim programom mera;
- finansiranje regionalnih i međuregionalnih projekata od opšteg (nacionalnog) značaja.

Sredstva Agencije prenose se na regionalne ustanove za srednjoročno kreditiranje na jugu Italije, koje odobravaju kredite i staraju se o njihovoj realizaciji.

Regionalne finansijske i kreditne institucije (ISVEIMER, IRFIS, CIS), prema R. Uvaliću (str. 57), „obezbeđuju kredite, koristeći se ovim finansijskim sredstvima i zajmovima i otvaranjem kredita, subvencijama i eskontovanjem menica, eskontovanjem ili prevremenim vraćanjem dugova države, provincija, opština, konzorcijuma i drugih javnih institucija, upisivanjem obligacija, prenosima i

anticipacijama državnih papira obligacijama i eskontovanjem bonova državne kase.

Regionalni i lokalni organi vlasti, preko odgovarajućih komiteta, odbora i slično (uključujući konzorcijume), utiču na razvoj odgovarajućih regiona putem postavljanja zahteva za razradu projekata i njihovo unošenje u Trogodišnji program mera i godišnje planove izvršenja, kontrole sprovođenja usvojenih mera, uključujući odobravanje i realizaciju kreditnih i drugih olakšica. (Opširnije u čl. 2. Zakona 64/86. – Koordinacija mera, kao i čl. 6. istog Zakona – Zavodi za unapređenje razvoja na jugu).

VII. Nefinansijski modaliteti podrške

U sprovođenju politike interventnog razvoja juga, Italija je primenjavala (i primenjuje) raznovrsne modalitete olakšica, od kojih neke imaju i nefiskalni karakter.

Marija Ambrožič-Počkar navodi da su prema zakonima od 1947, 1948. i 1957. godine primenjivane olakšice na uvoz mašina i repromaterijala namenjenog osnivanju, proširenju i rekonstrukciji preduzeća čija je izgradnja na jugu Italije započeta pre 1965. godine.

Slično tome, R. Uvalić (1972, str. 69) navodi seriju olakšica za podsticanje razvoja na jugu Italije, propisanih Zakonom od 1965. godine, i ističe: „Među tim merama od posebnog je interesa oslobođenje plaćanja uvoznih carina na mašine i materijal, što predstavlja značajnu privilegiju u odnosu na druga preduzeća u zemlji“.

U cilju privlačenja kapitala sa Severa, u Italiji su bile predviđene tarifne olakšice u železničkom i drugom transportu. Tako, na primer, bilo je obezbeđeno smanjenje za 50% železničke tarife za prevoz mašina i materijala namenjenog podizanju industrijskih preduzeća na jugu i njihovo stavljanje u pogon (Marija Ambrožič-Počkar, 1967, str. 49. i 152).

Noviji propisi (na primer, Zakon 64/86) predviđaju takođe izvesne tarifne olakšice u prometu koji je u vezi sa razvojem juga, pre svega njegovog poljoprivrednog sektora.

Opsežan je program socijalne pomoći i pomoći u izgradnji kadrova na jugu Italije. U toj pomoći, sem Kase za Mecedjorno, odnosno Agencije za unapređenje razvoja na jugu, učestvuje i Fond za ekonomski i socijalni razvoj zemlje.

VIII. Administrativne nadležnosti

U sprovođenju vanrednih mera za razvoj nedovoljno razvijenih pokrajina Italije uspostavljena je odgovarajuća organizacija vlasti i uprave i uvedene su administrativne i druge nadležnosti u odnosima između njenih tela i organa. Sveobuhvatnost i složenost te organizacije slikovito je opisao L. Saville (p. 165), koji kaže: „U Italiji sada, Parlament, Kasa za Mecedjorno, Banka Italije, Ministarski kabinet i brojne investicione agencije – svi oni igraju važnu ulogu u planiranju i sprovođenju regionalnog razvoja...“.

Navedena opaska data je 1968. godine, a u međuvremenu organizacija planiranja i sprovođenja vanrednih mera za razvoj juga dalje je razvijana i usavršavana i odgovarajućim zakonskim propisima (Zakon 183/76, Dekret predsednika Republike br. 218/78. i zakona br. 651/83. i 64/86) sankcionisana.

Osnovne smernice za stimulisanje razvoja juga daje Parlament Republike Italije, koji ostvaruje i kontrolu nad njihovim ostvarivanjem. U nadležnosti Parlamenta (Narodna skupština i Senat) je, pored ostalog, donošenje zakona kojima se sankcioniše politika razvoja nedovoljno razvijenih područja.

U okviru Parlamenta, shodno odredbama Zakona 183/76. osnovana je Parlamentarna komisija za jug, čiji je zadatak – kontrola sprovođenja politike mera na jugu. Svoje mišljenje izražava i stavove Parlamenta sprovodi putem davanja saglasnosti na Trogodišnji program mera i godišnje planove izvršenja, a uvid u realizaciju usvojenih stavova i mera stiže kroz izveštaje koje joj 31. marta svake godine dostavlja ministar za vanredne mere na jugu.

O razvoju nedovoljno razvijenih područja brine se i Predsednik Republike, koji donosi dekrete o važnijim pitanjima iz tog domena, posebno o organizaciji izvršnih tela i njihovim nadležnostima. Odgovarajućim dekretom Predsedniku Republike iz 1986. godine, na primer, utvrđeno je da odgovornost za koordinaciju opšte politike za jug poverava Predsedniku Ministarskog saveta, a po njegovom ovlašćenju – ministru za jug.

U okviru Ministarskog saveta, još Zakonom od 1950. godine bio je osnovan Međuministarski komitet za jug, kada je formirana i kasa za Mecedjorno. Nadležnost tog Komiteta, u periodu 1983/1984. prenete su na Međuministarski odbor za privredno planiranje (MOEP), u či-

joj je nadležnosti odobravanje Trogodišnjeg programa mera i godišnjih planova izvršenja. U okviru toga, Međuministarski odbor određuje regije i oblasti koje su posebno ugrožene (zaostale) i koje treba posebno stimulirati. Odobravanje Trogodišnjeg programa i godišnjih planova izvršenja, Međuministarski odbor vrši na predlog ministra za vanredne mere na jugu.

Međuministarski komitet za koordinaciju industrijske politike (MO-KIP), u dogovoru i na predlog ministra za vanredne mere na jugu, donosi odluke o davanju finansijskih olakšica za podsticanje razvoja privrednih delatnosti na jugu.

Ministar za vanredne mere na jugu slavni je izvršni organ u okviru vlade Italije zadužen za planiranje i praćenje izvršenja vanrednih i redovnih mera razvoja juga Italije. Na osnov predloga zainteresovanih pokrajina/regiona, on formuliše Trogodišnji program mera i godišnje planove izvršenja, konkretizuje radove/akcije koje treba preduzeti, javne i privatne subjekte odgovorne za izvršenje; određuje finansijske kvote koje treba dodeliti pojedinim sektorima; usmerava i nadzire rad Agencije i zavoda za unapređenje razvoja na jugu. Svake godine, do 31.III. podnosi Parlamentarnoj komisiji za sprovođenje kontrole nad programiranjem i izvršenjem redovnih i vanrednih mera na jugu „informativni izveštaj“ o odobrenim olakšicama, o još nedefinisanim zahtevima i o onima koji još nisu prihvaćeni (Iz čl. 9. Zakona 64/86).

Do ukidanja Kase za Mecodjorno 1984. godine, ministru za vanredne mere na jugu u svom radu pomagao je odgovarajući Sekretarijat. Tokom organizacijskih promena izvršenih 1983/84, pomenuti Sekretarijat je rasformiran, a ministru za vanredne mere na jugu pridat je Odsek za jug formiran u okviru Ministarskog saveta. Odsek je organizovan u odgovarajuće službe i niže organizacijske jedinice radi izvršavanja aktivnosti predviđenih zakonskim propisima za razvoj juga.

Agencija za unapređenje razvoja na jugu odgovorna je, prvenstveno, za finansijsko obezbeđenje mera predviđenih Trogodišnjim programom i godišnjim planovima izvršenja. Podređena je direktivama i nadzoru ministra za vanredne mere na jugu.

Na sprovođenju politike razvoja juga, angažovani su i drugi resori vlade Italije, posebno Ministarstvo finansija, koje određuje modalitete povlastica, alokaciju sredstava za određene namene i drugo.

Regionalni komiteti, sastavljeni od predstavnika lokalnih zajednica, radničkih i patriotskih udruženja i eksperata za regionalne probleme, pripremaju planove regionalnog razvoja, na osnovu kojih se sastavlja nacionalni ekonomski (razvojni) program, tj. Trogodišnji program mera za jug. Zakonom 651/83. (čl. 2, stav 2) predviđeno je, u stvari, da ministar za vanredne mere na jugu izrađuje Trogodišnji program mera na osnovu predloga koje dobija od zainteresovanih pokrajina/regiona i njihovih komiteta.

Komitet predstavnika pokrajina juga (Međuregionalni komitet) ispoljava svoj uticaj na Trogodišnji program i godišnje planove izvršenja davanjem mišljenja na predviđene projekte, posebno međupokrajinske (međuregionalne) – pre nego se taj program i planovi podnesu na odobrenje.

IX. Efekti podrške

Dugogodišnja ulaganja napora i sredstava u razvoj nedovoljno razvijenih područja Italije dala su značajne, vidljive i kvantitativno merljive rezultate. Ti rezultati se ogledaju u postignutom stepenu privrednog razvoja juga, izmenjenoj strukturi privrede Mecodjorna i njegovog stanovništva, uključujući i smanjenu stopu nataliteta i prirodnog prirasta stanovništva.

Tokom četrdesetogodišnje intervencije Italije u razvoj juga i raznih vidova stimulisanja tog razvoja, podignuti su brojni industrijski kompleksi, razvijena je industrija i tercijalna delatnost, a značajno je unapređena i poljoprivreda. N. V. Goffe piše: „Ranija predstava o nerazvijenosti italijanskog juga postala je prošlost. Tamo su nastali snažni metalurgijski i petrohemijski kompleksi, krupni mašinski zavodi ... Krupne izmene nastale su i u seoskom gospodarstvu. Ostvarena je velika infrastrukturna izgradnja“.

Dostignuti stepen razvoja juga sa uloženim naporima i sredstvima sigurno je veći nego što bi bio bez njih. Međutim, preduzimane mere za razvoj juga u svojoj dosadašnjoj primeni nisu dovele do željenog cilja – smanjenje i (u krajnjem) eliminisanje razlika u razvijenosti juga i severa. Razlike između severnocentralnog dela i juga Italije, u pogledu stepena njihove razvijenosti, nisu smanjene; one su (relativno) sada onakve kakve su bile 1950. godine – na početku preduzimanja vanrednih mera za razvoj Mecodjorna. To potvrđuju sledeći pokazatelji i ocene:

1) U prvoj dekadi sprovođenja mera za unapređenje razvoja na jugu, relativno zaostajanje u razvoju Mecedjorna nije smanjeno; ono je čak i povećano. Tako, na primer, u periodu 1950–1962. godine, učešće jуга u ukupnom DBP Italije je opalo od 24,2% na 22,7%, a ukupna potrošnja od 27,5% na 19,9%. Dohodak po stanovniku na kontinentalnom delu jуга, u razdoblju od 1950. do 1960. godine porastao je za 65%, na Siciliji i Sardiniji za 67%, na severu za 83% i u Italiji, prosečno, za 79%. Godine 1951. dohodak po stanovniku na jugu Italije iznosio je 63,1% nacionalnog proseka, a 1964. godine – 56,6%.

Sledeći pokazatelji dalje ilustruju relativno zaostajanje jуга u prvoj dekadi sprovođenja vanrednih mera za razvoj Mecedjorna:

a) Promene u bruto dohotku italijanskih regija između 1950. i 1960. godine (milijardi lira):

Regija	1951.	1960.	Promena
– Severozapad	1271	2408	89
– Severoistok	3174	6110	93
– Toskana	499	970	94
– Centralno-istočna	820	1835	124
– Jug (kontinentalni deo)	1224	2191	79
– Sicilija	448	843	88
– Sardinija	165	288	75
ITALIJA (Prosek)	7601	14.645	93

b) Dohodak po stanovniku (000 lira)

– Severozapad	246	427	74
– Severoistok	199	365	83
– Toskana	158	298	88
– Centralno-istočna	149	306	105
– Jug (kontinentalni deo)	103	177	72
– Sicilija	100	180	80
– Sardinija	130	207	59
ITALIJA (Prosek)	160	292	82

2) Slična tendencija (sa sporijim rastom dohotka po stanovniku na jugu zemlje) nastavljena je i u narednoj dekadi – tokom šezdesetih godina. Radivoje Uvalić (str. 202–208) navodi da je u periodu 1951–1959. stopa rasta dohotka po stanovniku na jugu bila 4,3%, a u Italiji (prosečno) 4,8%, dok je u periodu 1951–1968. ona bila 4,3% i 4,9% respektivno.

U periodu naftne krize početkom sedamdesetih godina, usporavanja privrednog rasta i pojave inflacije u većoj meri je pogođen jug nego severni i centralni deo zemlje. Nakon toga su usledile dodatne mere za podsticanje razvoja juga, koje su dale određene rezultate i doprinele da se uspostavi odnos između severa i juga (u relativnom smislu), onaj koji je bio na početku uvođenja vanrednih mera za razvoj juga (1950. godine).

- 3) Novije studije i analize potvrđuju ograničen uspeh interventnih mera za razvoj juga. U publikaciji OECD "SURVEY – ITALY 1988/89" (str. 47), na primer, kaže se: „Regionalna pomoć jugu (Mecodjorno) predstavlja možda najveće razočaranje. Opšti napori učinjeni od 1965. godine do prvog naftnog šoka da se povećaju ulaganja u taj region... nisu dali očekivane rezultate. Mada se nekoliko investicionih programa pokazalo rentabilnim, vraćanje ulaganja u Mecodjorno u celini bilo je malo. Iako je udeo ulaganja u proizvodne aktivnosti Mecodjorno u periodu 1967–1973. povećan na 30%, prema 17% u periodu 1953–1962, novostvorena vrednost u tom regionu i dalje je iznosila svega 13% nacionalne novostvorene vrednosti u manufakturnom sektoru, a zaposlenost u industriji juga sačinjavala je svega 18% industrijske zaposlenosti u Italiji“.

U istoj publikaciji (str. 48) kaže se takođe da su od 1976. godine intenzivirane mere da se smanji cena rada, odnosno da se poveća produktivnost rada. Troškovi tih mera, koji su 1970. godine iznosili manje od jedne trećine celokupne pomoći za unapređenje industrijskog razvoja juga, povećani su na 70% u 1980. i više od 78% u 1984. godini. Međutim, mada je u tom periodu jaz između Mecodjorna i severa, u stepenu razvijenosti, nešto sužen, on je ipak ostao veoma markantan kada je u pitanju novostvorena vrednost i zaposlenost. Između 1975. i 1985. godine, produktivnost po zaposlenom u industriji Mecodjorna sporije je rasla nego na severu, naročito kada se posmatra u odnosu na uloženi kapital. Zbog sporog rasta produktivnosti rada, uprkos izdašne pomoći države, Mecodjorno i dalje zaostaje kada su u pitanju troškovi rada po jedinici (*unit labor costs*). U 1985. godini ti troškovi u industriji Mecodjorno premašivali su one na severu i u centru zemlje.

- 4) Najnoviju ocenu razvoja juga dao je Institut za razvoj Mecodjorna. Sem niske stope rasta društvenog proizvoda i niske zaposlenosti, Institut ističe i ekološki problem – činjenicu da je dosadašnji koncept razvoja juga (izgradnja metalurških kompleksa i petrohemij-

skih postrojenja) vodio pogoršanju uslova čovekove okoline. „Niska stopa zaposlenosti i nedovoljna ulaganja, ali zato veća zagađenost – to je ocena južne Italije, koju je u svom nedavnom izveštaju dao Institut za razvoj Mecedorna“, kaže se u Tanjugovom biltenu „Jugoslavija i susedi“ br. 35/36 – 1989, str. 27, 28.

U navedenom izveštaju se ističe takođe da na jugu Italije živi 36% stanovnika, ali da on učestvuje sa svega 24% DBP, tj. sa onoliko sa koliko je učestvovao na početku uvođenja vanrednih mera za razvoj juga 1950. godine. Udeo stanovništva je smanjen od 37,43 na 36%. Brojni su razlozi sporog (sporijeg od očekivanog) razvoja juga. Glavni su: nasleđena prošlost, koja je uslovljavala značajne investicije u neproduktivne svrhe; spor socijalni razvoj (neka istraživanja su pokazala da su brže izgrađivani objekti sa savremenim postrojenjima nego što je osposobljavan kadar za njihovo efikasno korišćenje); neracionalno korišćenje javnog kapitala i pojave zloupotrebe korišćenja beneficija, uključujući težnju velikih firmi da iskoriste određene beneficije za investiranja na jugu radi ostvarivanja profita i reinvestiranja istog izvan Mecedorna.

Primer Italije pokazuje da se problem razvoja nerazvijenih (ili nedovoljno razvijenih) područja sporo i sa mnogo teškoća rešava. Izdavanja velikih sredstava iz državne kase, stimulisanje privatnog kapitala za investiranje na jugu i angažovanje stranog kapitala, uz kombinovanje planskih/administrativnih mera sa delovanjem zakona tržišta rezultiralo je (tokom četrdesetogodišnjeg perioda) samo u obezbeđivanju da se jaz u stepenu razvijenosti između severa i juga ne produbi, ali ne i da se on premosti.

Izveštaj o problemima i politici regionalnog razvoja Turske

Rapport sur les problemes et les politiques de developpement regional de la turquie (OECD, šifra ind/wp6 (87) 10, od 14. Marta 1988)

Napomena autora studije

Studija „Politika razvoja nerazvijenih područja – sistematizacija i komparativna analiza prakse evropskih i vanevropskih zemalja“ obradila je sva pitanja predviđena projektnim zadatkom. Ocenjeno je, međutim, da regionalna politika koja se vodi u dve mediteranske zemlje, Italiji i Turskoj, može biti od posebnog interesa za Jugoslaviju.

Zahvaljujući obilnosti raspoložive dokumentacije iskustva regionalne politike Italije izložena su u Aneksu A kao svojevrsna, kratka *case study*. Za Tursku, međutim, i njenu regionalnu politiku, dokumentacija je bila mnogo oskudnija. Uprkos ovome, u osnovnoj studiji prikazana su sva relevantna područja. Da bi se, pak, dobila celovita slika o regionalnoj problemaciji Turske u Aneksu B dat je prevod, dokumenta OECD i Izveštaj o problemima i politici regionalnog razvoja Turske“ (šifra: IND/WP6 (87)10 od 14. marta 1988.

I. Uvod

Mnogobrojni razlozi objašnjavaju zašto je jedna zemlja, kao Turska, suočena sa ozbiljnim regionalnim problemima. Pre svega, radi se o zemlji koja zauzima veliku teritoriju, sa svojih 780.000 km² ona je na četvrtom mestu među zemljama OECD. Osim toga, sa bruto nacionalnim dohotkom po stanovniku od oko 1100 USD u 1985. godini (Observateur de l'OECD, april-maj 1987), ili 3600 USD kupovne moći, Turska se nalazi u fazi ekonomskog razvoja koja je obično praćena regional-

nim disparitetima. Najzad, privreda ove zemlje sada je izložena brzim strateškim i strukturnim promjenama koje, takođe, neizbežno dovode do regionalnih problema.

Za bolje razumevanje regionalnih problema poželjno je sagledati celokupnu situaciju i to uzimajući u obzir ekonomski, demografski, geografski i administrativni aspekt.

Ekonomski aspekt

Struktura turske privrede odgovara onoj koju imaju niskodohodovne zemlje, što se vidi iz tabele I-1. Poljoprivrednici čine više od polovine ukupnog aktivnog stanovništva. Do 1980. godine karakteristike turske privrede su bile: 1) zamena domaćih proizvoda onim iz uvoza; 2) prevlast javnog sektora. Ovi aspekti pretrpeli su bitne promene; usvojena je strategija unapređenja izvoza, ohrabrena je aktivnost privatnih preduzeća, a danas su dobrodošla i strana ulaganja koja su bila marginalna. Brojni ekonomski problemi, pak, još uvek nisu rešeni, inflacija je i dalje veoma visoka kao i stopa nezaposlenosti i nedovoljne iskorišćenosti i dug prema inostranstvu. Servisiranje duga od 25 milijardi dolara odnosi oko 8% bruto unutrašnjeg proizvoda. U svakom slučaju skorašnji privredni rezultati impresivni su. Izvoz koji se u velikoj meri sastoji od industrijskih proizvoda porastao je u periodu 1980-1985. sa 3 na 8 milijardi dolara, što znači da je godišnja stopa rasta veća od 20%. U istom periodu bruto unutrašnji proizvod rastao je po stopi od oko 5% što u velikoj meri premašuje stopu zabeleženu u zemljama OECD (u 1986. godini ova stopa bila je čak 8%). Tokom 1987. godine, privreda je u punom usponu tako da, iako se procenjuje da su industrijske investicije još nedovoljne, grade se na više strana zgrade i industrijski kompleksi.

Tabela I-1. Struktura turske privrede, 1965. i 1985. godine

	1965 (u %)	1985 (u %)
Poljoprivreda:		
Aktivna populacija	75	57
Dodata vrednost	34	19
Industrija:		
Aktivna populacija	11	18
Dodata vrednost	25	33
Usluge:		
Aktivna populacija	14	25
Dodata vrednost	41	47

Demografski aspekt

(U tabeli I-2 dati su podaci koji su bitni za demografsku situaciju Turske).

Uprkos tome što je tokom poslednjih 20 godina, osetno opala stopa nataliteta i dalje je oko 3%, što je više nego dvostruko u odnosu na ostale zemlje OECD. To znači da se stanovništvo u Turskoj uvećava za više od 290.000 godišnje dok se aktivno stanovništvo (osobe od 15 do 64 godine), uvećava za oko milion stanovnika godišnje.

Tabela I-2. Neki demografski pokazatelji, 1965–1985.

	1965.	1970.	1975.	1980.	1985.
Stanovništvo (u milionima)	31,2	35,3	40,1	44,4	50,3
Stopa rasta stanovništva (u %)	2,5	2,5	2,1	2,5	
Stopa nataliteta (u %)	4,1			3,1	2,9
Stopa smrtnosti	1,4			0,9	0,8
Učešće stanovništva od 0 do 14 god. (u %)	42	42	41	39	

Geografski aspekt

Ovde se treba osvrnuti na četiri odlučujuće geografske karakteristike: (1) Turska ne proizvodi naftu, bar ne u značajnim količinama; (2) najveći deo zemlje je planinski i nalazi se, uglavnom, na relativno velikoj nadmorskoj visini što uzrokuje veoma oštre zime, naročito u istočnoj polovini zemlje; (3) najveći deo teritorije (izuzetak su jedino pojasevi uz obalu), polusušan je sa godišnjim padavinama od samo 350–450 mm; (4) Turska teritorija podložna je čestim zemljotresima, tj. ako je verovati nekim procenama, 43% ukupne površine svrstava se u kategoriju prvog ili drugog stepena opasnosti.

Administrativni aspekt

Turska uprava sastoji se od dva nivoa nejednakog značaja: centralne vlasti i lokalnih zajednica u koje spadaju uprave provincija i opština. Centralna vlast je izuzetno jaka (teritorija je podeljena na 67 provincija koje čine osnovnu administrativnu strukturu). Ime svake provincije odgovara imenu njenog glavnog grada. Guverner, ili „vali“, je uistinu funkcioner od karijere i direktno ga imenuje Savet ministara, organ koji je zadužen za državne poslove. Ministarstva imaju službe i predstavnike na provincijskom nivou a u određenom slučaju i na regio-

nalnom. Ova poslednja jedinica obuhvata više provincija ali definicija „regije“ ne odgovara ujednačenom kriterijumu već varira u zavisnosti od ministarstva, kao i u mnogim drugim zemljama.

Komuna ima 1700 od kojih 1000 imaju više od 3000 stanovnika. Opštinsko veće i gradonačelnik biraju se na pet godina. Ovi organi ubiraju porez, primaju subvencije i treba da obezbede određen broj javnih usluga.

Distrikti su obične administrativne podjedinice provincija. Ukupno 36.000 sela nalazi se pod direktnom upravom provincija i centralne vlasti.

II. Regionalni problemi

U slučaju Turske, kao i u slučaju mnogih drugih zemalja, stanovništvo i aktivnosti su neravnomerno raspoređeni po teritoriji. Osim toga, za privredni razvoj su bila zainteresovana samo gradska područja zapadnog dela zemlje, što je stvorilo dvostruki problem: 1) urbani rast i 2) postojanje manje razvijenih oblasti.

A. RAST GRADSKOG PODRUČJA

Tokom poslednjih dvadesetak godina gradsko stanovništvo se uvećalo dva do tri puta.

U naseljima sa više od 20.000 stanovnika živelo je 1985. godine oko 23 miliona osoba, kojima treba dodati i dva miliona ljudi koji su živeli u gradovima od 10.000 do 20.000 stanovnika. Iste godine, prema usvojenoj definiciji, na gradove je otpadalo od 46 do 53% ukupne populacije zemlje. Ove cifre nisu visoke ukoliko se uporede sa drugim zemljama OECD, ali su dosta značajne ukoliko se uzme u obzir nivo dohotka koji ima Turska. Ova situacija navodi na to da se postave dva pitanja; 1) Da li je taj rast prekomerno skoncentrisan na nekoliko velikih gradova?

Do povećanja gradske populacije došlo je zbog prirodnog priraštaja i zbog iseljavanja iz seoskih područja. U tabeli II–2 pokušano je da se razgraniči uticaj ova dva faktora. Statistički podaci odgovaraju trećoj od definicija gradskog stanovništva iz tabele II–1 i daju evoluciju urbane populacije u zonama koje su 1985. godine smatrane za urbane, zbog čega su ovi podaci pogodniji od drugih za naš prikaz. Prirodna stopa rasta stanovništva (primenjena na gradsku populaciju), je, u stvari, sto-

pa koja važi za ukupnu populaciju Turske, jer se ne raspolaže podacima o stopi rasta koja bi se odnosila posebno na gradska područja.

Tabela II-2. Iseljavanje iz sela, 1960–1985.

	1960– 1965	1965– 1970	1970– 1975	1975– 1980	1980– 1985
Porast gradskog stanovništva (u milionima)	1,90	3,22	3,68	3,48	5,11
Prirodna godišnja stopa rasta stanovništva (u %)	2,60	2,73	2,41	2,22	5,16
Porast gradskog stanovništva zbog:					
– prirodnog priraštaja (u milionima)	1,26	1,60	1,81	2,09	2,42
– napuštanja sela (u milionima)	0,64	1,62	1,87	1,39	2,69
Procesi godišnjeg odliva stanovništva sa sela (u hiljadama)	130	320	370	280	540

Ova tabela daje ideju o populacionim tokovima između seoskih i gradskih područja zemlje. Tokom poslednjih dvadeset pet godina, više od 8 miliona seljaka nastanilo se u gradovima. Godišnja migraciona pomeranja pretrpela su promene vezane, takođe, i za vreme: početkom šezdesetih godina njime je bilo obuhvaćeno 130.000 osoba, zatim 300.000, dok se poslednjih godina njihov broj popeo na više od 500.000.

Tabela II-3 treba da rasvetli neka od ovih pitanja.

Tabela II-3. Rast gradskih i seoskih zona, 1960–1985.

	1960– 1965	1965– 1970	1970– 1975	1975– 1980	1980– 1985
Stopa godišnjeg rasta urbanih zona (u %)	3,8	5,2	4,7	3,6	4,4
Godišnja ponuda dodatne radne snage u zonama gradova (u hiljadama)	175	370	310	280	380
Stopa godišnjeg rasta seoskih područja (u %)	1,8	0,9	1,0	0,8	0,6

Stopa rasta urbane populacije dostiže najvišu tačku krajem šezdesetih godina, sa više od 5% godišnje, da bi zatim opala na 4%. Jednostavno, pokazala se višom u periodu 1980–1985. nego u periodu 1975–1980. Ove cifre su upravi pokazatelj izvanrednog pritiska na urbane zone

Turske poslednjih godina. Da bi se nivo kvaliteta života u tim gradovima održao bio je potreban odgovarajući rast zaposlenosti, stambene izgradnje i infrastrukture. To je, a biće i tokom sledećih godina, ogroman zadatak koji treba izvršiti.

Što se tiče zaposlenosti, ubrzana urbanizacija bi zahtevala stvaranje 300.000 do 400.000 dodatnih radnih mesta godišnje u turskim gradovima. To je bio cilj koji je prevazilazio mogućnosti Turske, pa je tokom godine nezaposlenost dobijala sve ozbiljnije razmere. Broj koji pokazuje „višak nepoljoprivredne radne snage“ (koji odgovara razlici između gradske radne snage i raspoloživih radnih mesta u gradu, uključujući nezaposlenost prikazanu u poljoprivredi), konstantno je rastao od 1983. godine da bi se ustalio na 2,2 miliona. Na osnovu ovoga može se pretpostaviti da je tokom 4–5 poslednjih godina svake godine stvarano stotine hiljada radnih mesta u turskim gradovima.

Izvesno je da rast gradova donosi teškoće ali, takođe, i nove mogućnosti. Migranti se mogu posmatrati kao potencijalno nezaposlena lica ali, takođe, i kao mnogobrojna radna snaga, pokretna i jeftina, čije postojanje pospešuje stvaranje i širenje preduzeća. Zbog relativno slabog nivoa produktivnosti i dohodaka u poljoprivredi, pridošlice proizvode i zarađuju više – i shodno tome njihov doprinos privrednom rastu je veći – nego u vreme pre doseljenja u gradove. Tabela II–4. daje procene unutrašnjeg bruto proizvoda, gradskog i seoskog, po stanovniku.

Tabela II–4. Unutrašnji bruto proizvod po stanovniku, urbana i seoska područja, period 1960–1982.

	1960	1967	1972	1977	1982
Unutrašnji bruto proizvod po stanovniku (u LT iz 1968)	5040	5580	6350	7430	6710
Stopa godišnjeg rasta UBP ⁵³ u gradovima po stanovniku (u procentima)	0,6	2,6	3,1	-2,0	
Seoski UBP po stanovniku (LT iz 68.)	1230	1400	1680	1990	2160
Stopa godišnjeg rasta UBP u seoskom području, po stanovniku	0,8	3,7	3,4	1,7	
Odnos gradskog i seoskog UBP po stanovniku	4,1	4,0	3,8	3,7	3,1

⁵³ UBP – Unutrašnji bruto proizvod.

Izvor i napomena: UBP po stanovniku u gradskim područjima dobija se kada se UBP u ovom području podeli brojem gradskog stanovništva; ovi statistički podaci uzeti su iz Svetske banke (1983), str. 65; gradsko stanovništvo definisano je kao stanovništvo iz gradova koji imaju više od 10.000 stanovnika i procenjeno je interpolacijom podataka iz tabele II-1. Podatke iz ove tabele treba koristiti uz odgovarajuću rezervu.

Prihodi u gradskim područjima bili su uvek viši od onih u seoskim. Njihov rast, pak, bio je sve sporiji tokom navedenih perioda. Iz toga je proizišlo osetno smanjenje razlike između dohotka u gradu i na selu. Gradski UBP, koji je, u periodu 1960–1964. bio četiri puta veći od seoskog (prema našim podacima), 1982. godine je bio tri puta veći. Do takve promene ne bi moglo doći da nije bilo datih migracionih kretanja.

Napuštanje sela, međutim, nije bilo takvog intenziteta da bi dovelo do globalnog smanjenja seoske populacije. Kako se to vidi iz tabele II-3, ta populacija je nastavila da se uvećava tokom tog perioda iako usporenim ritmom. Zbog ove situacije još je teže povećavati dohodak seoskih područja. Povećanje dohotka od 2% po glavi zahtevalo bi, uz hipotezu da se populacija uvećava za 1% (i uz pretpostavku da stopa aktivnosti ostane stalna), da produktivnost rada poraste za 2%, a tražnja poljoprivrednih proizvoda za 3% (ukoliko cene ostanu stabilne). Ovaj drugi uslov je teško ispuniti.

Rast metropola

Turska ima veoma velike gradove. Istanbul, sa oko 6 miliona stanovnika, svojom veličinom predstavlja treći evropski centar. Ankara će uskoro imati 3 miliona, a Izmir gotovo 2 miliona stanovnika. Ovi gradovi su, izvesno je, suočeni sa problemom zagađenja, prenaseljenosti, nezaposlenosti, nedostatka stanova, porasta cena itd. koji obično pogađaju velike gradove. Tabela II-5. daje podatke koji se na ovo odnose.

Ove tri gradske zone čine manje od 20% ukupne populacije i manje od 40% gradske populacije. Ove proporcije su mnogo manje od onih koje se obično javljaju u mnogim zemljama, bilo da su razvijene ili u razvoju. To je slučaj i sa Istanbulom na koji otpada samo 10% ukupne populacije i 20% gradske populacije, što je relativno malo. Turska se, u stvari, odlikuje nizom dosta uravnoteženih gradova. Najvažniji grad, Istanbul, veoma je značajan, ali postoje dve druge velike metropole i dosta drugih velikih gradova. Posledica toga je, verovatno, stvaranje

administrativnog centra, Ankare, van zone uticaja glavnog privrednog centra, Istanbula.

Fenomen „inverzije polariteta“ počinje da se oseća. Do 1987. godine rast metropola bio je mnogo brži, naročito u slučaju Istanbula, od rasta drugih gradskih zona. Od tada, događa se suprotno. Većina razvijenih zemalja suočila se sa sličnim razvojem: urbani rast ograničava se najpre na nekoliko velikih aglomeracija da bi se proširio na brojne manje gradove. Sve ukazuje na to da će se ovaj proces nastaviti u Turskoj.

Tabela II-5. Zone metropola, 1960–1985.

Zone metropola	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Istanbul (u milionima)	1,85	2,26	2,98	3,85	4,65	5,75
Ankara (u milionima)	0,84	1,13	1,52	2,07	2,23	2,42
Izmir (u milionima)	0,55	0,67	0,84	1,04	1,30	1,58
Ukupno (u milionima)	3,24	4,06	5,34	6,96	8,20	9,75
Učešće zona metropola u ukupnoj populaciji (u %)	11,8	13,0	15,1	17,3	18,5	19,4
U gradskoj populaciji (u %)	35,1	36,5	37,2	38,6	38,1	36,6
Stopa godišnjeg rasta zona metropola (u %)	4,6	5,6	5,4	3,3	3,5	
Gradskih zona osim zona metropola (u%)	3,4	5,0	4,2	3,8	4,9	
Istanbul						
Učešće u zoni metropola (u %)	57,1	55,7	55,8	55,3	57,0	59,0
Učešće u urbanoj populaciji (u %)	20,1	20,3	20,8	21,4	21,7	21,6
Stopa rasta	4,1	5,7	5,3	3,9	4,2	

B. MANJE RAZVIJENA PODRUČJA

Populacija i privredna aktivnost neravnomerno su raspoređeni u raznim područjima. Zamisljena linija koja se pruža od Zanguldana do Gaziantem-a (oko 100 km na istok od one koja bi povezivala Istanbul sa Adanom), deli teritoriju na dva različita dela. Zapad zemlje sa tri velika gradska centra, zona Mramornog mora i obale Egejskog i Sredozemnog znatno se razlikuju od istoka sa obalom Crnog mora. Istok ne samo da se razlikuje od zapada zemlje, on je, takođe, u svakom pogledu siromašniji i nerazvijeniji.

Ni istok ni zapad nisu homogeni. Postoje značajni siromašni delovi na zapadu i napredna područja na istoku. Politika koja je primenjena oslanja se na strožiju definiciju manje razvijenih područja. U svakom slučaju, ova dihotomija između istoka i zapada pomaže da se osvetle neki od glavnih problema regionalne politike.

Dispariteti se mogu izraziti preko: 1) poljoprivrednog potencijala i proizvodnje; 2) industrijskog potencijala i proizvodnje; 3) nivoa usluga uključujući javne usluge i urbanizaciju; 4) dohotka; i 5) migracija. Ti dispariteti su međuzavisni. Manji poljoprivredni potencijal dovodi do manje poljoprivredne proizvodnje koja je povezana sa slabim industrijskim potencijalom i nedovoljnim javnim uslugama, čime se objašnjava osrednjost industrijske proizvodnje. Slaba poljoprivredna i industrijska proizvodnja dovodi do nižeg dohotka koji utiče na povećano iseljavanje.

Poljoprivredni dispariteti

Istočni deo Turske je u nepovoljnom položaju kada se radi o zemljoradnji. U domenu poljoprivrede, teritorija je podeljena na devet područja. Tri, koja se nalaze najistočnije, kao i dva centralna područja, imaju suvlju i hladniju klimu od ostalog dela zemlje što se može videti iz tabele II-6.

Za komparativnu slabost poljoprivredne proizvodnje istočnih delova postoje tri objašnjenja. Prvo, manje je obrađenih površina prema ukupnoj površini i drugo, učešće visokokorentabilnih kultura u ovim krajevima je malo. Tako voćnjaci i vinogradi, koji obuhvataju 15–30% obrađenih površina u obalnom pojasu, a ove tri istočne oblasti zastupljeni su samo sa 4–7%. Najzad, prinosi su manji na istoku zemlje.

Učešće istočnih područja u ukupnoj proizvodnji je, stoga smanjeno. Ono dostiže najviše 10% u jednom broju poljoprivrednih proizvoda kao što su, povrće, nar, koštunice, uljarice. Ovaj udeo je veći kada se radi o voću, cerealijama, industrijskim kulturama i mahunarkama, ali ni on ne prelazi 24%. Ovi procenti su u periodu 1969–1979. čak opali.

Industrijski dispariteti

Istočne provincije su u još nepovoljnijem položaju kada se radi o industriji. Nedostaju im bliska tržišta, sirovine, kapital i smisao za poslovanje. Jedina komparativna prednost su niske nadnice, prema nekim

procenama one su u privatnom sektoru manje za oko 20% od onih u Adani. To, pak, nije dovoljno da se kompenziraju prirodni i društveno-ekonomski nedostaci. Troškovi industrijske proizvodnje veći su u istočnim krajevima te je, stoga, u njima industrija slabo razvijena.

Zaposlenost u industriji približava se procentu od 10% u zapadnom delu zemlje i dostiže čak 20% i više u Izmiru i Istanbulu dok je manja od 6% u istočnim provincijama, oko Crnog mora (sa izuzetkom jedne provincije) i u većini centralnih provincija čak pada na 1–2% u većini istočnih provincija pored iranske granice. Postoje, takođe, veoma značajni indikatori (kao što je industrijska potrošnja električne energije), koji ukazuju na to da se industrijska proizvodnja u istočnom delu zemlje svodi prvenstveno na zanatstvo ili laku industriju.

Dispariteti u domenu usluga

Istočne provincije su takođe slabije opskrbljene uslugama, što se lako može pokazati u domenu javnih usluga i stopa urbanizacije. Razlike, međutim, nisu toliko velike ukoliko se ne uzima u obzir Ankara, Istanbul i Izmir. Osetne razlike, ali ne preterane, postoje u broju bolničkih kreveta na deset hiljada stanovnika. Značajnija su odstupanja u stopi drugostepenog obrazovanja koja je mnogo veća u velikim gradovima zapadnog dela zemlje (60% i više u Izmiru, Ankari i Istanbulu) nego u istočnim provincijama (manje od 20% u provincijama Urfa, Mardin, Bitlis, Hakkari itd.).

Stopa urbanizacije, tj. odnosa gradskog stanovništva prema ukupnoj populaciji, pokazatelj je kvantiteta i kvaliteta ponude javnih i privatnih usluga u jednoj pokrajini. I u ovom domenu postoji velika neusklađenost između istočnog i zapadnog dela zemlje. Stopa urbanizacije dostiže 30% u devet provincija istočno od linije Zonguldak-Gaziantep prema 55% u sedam provincija smeštenih zapadno od nje.

Dispariteti dohotka

Dispariteti u poljoprivredi, industriji i uslugama odražavaju se na dohodak. Informacije koje se odnose na dohodak u određenim oblastima i provincijama retke su i nedovoljne. Jedini raspoloživi podaci, koji su dati u tabeli II–3, daju indikator dohotka za 1985. godinu za šesnaest oblasti. Na osnovu njih Turska bi se mogla podeliti na tri zone: 1) Ista-

nbul, čiji indikator je oko 150; 2) zapadni deo sa indikatorom od oko 100 i 3) istočni deo sa indikatorom od oko 50 do 80.

Druga studija, navodno bazirana na anketi, deli teritoriju na 6 područja na osnovu dohotka po domaćinstvu u 1977. (tabela II-5) i potvrđuje prethodne zaključke.

Drugi pokazatelj regionalnih dispariteta dohotka dat je u tabeli II-9. Na osnovu njega može se zaključiti da je pothranjenost koja ide uz siromaštvo, raširenija na istoku zemlje.

Da li je disparitet dohotka velik? To je mišljenje stanovništva na istoku zemlje i većine političara. Ova odstupanja dohodaka nisu, pak, velika kada se uporede sa mnogim drugim zemljama, posebno onim u razvoju. Tabela II-10. daje podatke za nekoliko zemalja. Dispariteti su, na primer, manji nego u Brazilu i odgovaraju onima koji su postojali u Francuskoj šezdesetih godina. Istanbul odgovara Parizu u to vreme, a najsiromašniji delovi imaju dohodak koji je oko polovine nacionalnog proseka.

Tabela II-10. Međuregionalni dispariteti u Turskoj u nekim drugim zemljama

	Godina	Broj područja	UBP po glavi u US %	Odnos dispariteta	Koeficijent varijacije
Nemačka	1980	11	13.300	1,98	0,24
Francuska	1981	8	9400	1,69	0,18
Velika Britanija	1980	10	9300	1,25	0,10
Japan	1980	13	8800	1,59	0,13
Italija	1980	11	7100	1,95	0,25
Jugoslavija	1980	8	3100	6,42	0,47
Koreja	1978	9	1900	1,30	0,19
Malezija	1980	10	1700	3,78	0,35
Turska	1977	6	1300	2,18	0,27

Migracioni dispariteti

Dispariteti u proizvodnji i dohotku izazivaju promene populacije (tabela II-4).

Samo 17 od 67 provincija imalo je pozitivan migracioni saldo. Sve one nalaze se na zapadu zemlje u priobalnom pojasu. Uostalom, sve priobalne provincije (osim dve), imaju pozitivan migracioni saldo. To je posebno izraženo (oko 5%) u tri zone: u zoni Istanbul-Bursa, provinci-

jama Izmir i Icel. Treba zabeležiti da provincije koje se nalaze zapadno od linije Istanbul-Ankara-Adana nisu sve privlačne za populaciju. Većina provincija na potezu centar-jug od Anadolije, kao i one sa severozapada imaju negativni migracioni saldo. Iseljavanje je intenzivnije u istočnim provincijama i sve one imaju negativan migracioni saldo.

Iseljavanje se može objasniti na dva načina: određen broj emigranata privlači prosperitet urbanih zona – to se događa na zapadu zemlje; druge goni siromaštvo njihovog kraja – to je češći slučaj na istoku.

U provincijama sa negativnim migracionim saldonom stopa nataliteta je, često, velika pa samim tim i prirodni priraštaj. Iseljavanje se, dakle, nije negativno odrazilo na porast stanovništva. Tokom perioda 1975–1980, ukupna populacija porasla je u svim provincijama izuzev u pet (Cankiri, Erzincan, Gumushane, Kars i Tunceli).

Isto važi i za period 1980–1985. U odsustvu statistike koja se odnosi na migracije, postoji statistika o ukupnoj populaciji u tom periodu. U prvom redu populacija je porasla u svim provincijama, osim u provinciji Tunceli. Najveći rast populacije bio je u provincijama na jugoistoku. Najveća stopa rasta zabeležena je u provinciji Urfa. Ukoliko su ovi podaci tačni, treba zaključiti da je većina provincija na jugoistoku, čija je populacija nekad imala tendenciju da odlazi, postala pol privlačenja.

III. Regionalne posledice neregionalnih politika

Treba razmotriti, pre nego što se pređe na analizu politike koju su primenile turske vlasti da bi se suočili sa urbanim i regionalnim problemima, regionalne posledice politike koja je imala globalne i sektorske ciljeve. Biće razmotreno pet područja: 1) spoljna trgovina; 2) opcija između javnog i privatnog sektora; 3) poljoprivreda; 4) krediti i 5) centralizacija.

Politika spoljne trgovine – Turska je sledila, bar do 1980. godine, strategiju zamene uvoza koji je smatran neophodnim u početnom stadijumu turske industrije. Nacionalna industrija bila je snažno zaštićena od strane konkurencije visokim kvotama i pravom uvoza. Ona je proizvodila za domaće tržište. Uopšte uzev, supstitucija uvoza vodi ka povećanju razlike između bogatih područja, prevashodno industrijalizovanih i siromašnih krajeva koji su pretežno poljoprivredni. Ova strategija povećava cene proizvedenih dobara u odnosu na ono što bi one bile na otvorenom tržištu na kome postoji konkurencija, ali, takođe, i u odno-

su na cene poljoprivrednih proizvoda (koji nisu bili pod zaštitom). Iz toga rezultira diskriminacija u korist zona u kojima se proizvode industrijska dobra. To su: Istanbul, Ankara, Izmir i Adana koji u Turskoj uživaju posebne privilegije. Teoretski, zone proizvodnje koje su se nalazile u unutrašnjosti zemlje (bliže nacionalnim tržištima), mogle su da budu u prednosti za razliku od onih na istoku zemlje koje su imale lučke instalacije (bliže stranim tržištima). U slučaju Turske, Ankara i Adana mogle su da imaju korist u takvoj jednoj situaciji.

Ovaj fenomen, međutim, nije imao značajan uticaj u Turskoj. Kako će se videti dalje, efekti supstitucije izvoza uravnoteženi su poljoprivrednom politikom. Više cene poljoprivrednih proizvoda donele bi veću korist prvenstvo manje suvim i plodnijim područjima zapadnog dela Turske. Iz istog razloga, napuštanje strategije supstitucije uvoza i opredeljenje za povećanje izvoza nije moglo da poboljša položaj manje industrijalizovanih područja na istoku. Uslovi razmene biće primenjeni u korist poljoprivrede na uštrb industrije. Provincije koje proizvode robu namenjenu izvozu izaći će kao pobednici, i, verovatno je, da će to biti one na zapadu a ne na istoku zemlje. Izvoz se sastoji, a tako će biti i dalje, prvenstveno od industrijskih proizvoda, a oni potiču iz zapadnih područja. Osim toga, osobe kompetentne za međunarodnu trgovinu brojnije su, takođe, na zapadu, naravno, uz moguće izuzetke. Tako, na primer, proizvodnja i izvoz mesa trebalo bi da nađu povoljne uslove u istočnim provincijama.

Razvoj (predviđen i planiran) turizma realizovaće se na štetu istoka. Elementi koje obično traže turisti, blaga temperatura, more, arheološki ostaci, ne računajući međunarodne aerodrome, nalaze se u većoj meri u zapadnom delu.

Politika koja je vođena pre 1980. godine u domenu spoljne trgovine izgleda da je imala pomalo negativan uticaj na razvoj istočnih provincija. Promena do koje je došlo 1980. godine mogla bi da ima pozitivne posledice, ali još skromnije.

Opcija između državnog i privatnog sektora

Do 1980. godine državna preduzeća bila su favorizovana u odnosu na privatna. Svi se slažu sa tim danas da je ovaj izbor bio zlokoban za razvoj Turske, verovatno je, međutim, da je pogodovao privredno zaostalim područjima.

Mnogi razlozi ukazuju na to da bi se malo privatnih firmi moglo formirati i prosperirati na istoku. Što se tiče državnih preduzeća ona nisu bila suočena sa istim problemima u domenu troškova. Ona su, dakle, mogla da se formiraju u skupljim zonama a izgleda da je učešće državnih investicija i zaposlenosti u državnim preduzećima veće u siromašnim krajevima. Iako je ovo često bilo rasipanje skromnih izvora kojima raspolaže zemlja, manje razvijena područja bila su u povoljnijem položaju.

Suprotno tome, treba imati na umu da orijentacija usvojena nakon 1980. koja pogoduje privatnom sektoru, ne favorizuje zapad na štetu istočnog dela zemlje.

Poljoprivredna politika

Uprkos (ili baš zbog nje) strategiji supstitucije uvoza, koja je vođena do 1980. godine, državni organi su učinili značajan napor, koji je iziskivao velika materijalna sredstva, da bi pomogli poljoprivredu. Glavne mere, preduzete u tom pogledu su: 1) podrška cenama proizvodnje, 2) ulaganje u navodnjavanje i 3) subvencija za sredstva potrebna za poljoprivrednu proizvodnju (đubriva, seme, traktori). Da li postoji mogućnost da se procene efekti ovih mera na regionalnom planu?

Ove akcije su doprinele da se subvencioniše, preko budžeta, poljoprivreda. Manje razvijena područja, većinom poljoprivredna, dobila su čistu pomoć preko državnog budžeta. Ona su, pak, malo doprinela alimentiranju tih fondova jer porez plaćaju prvenstveno stanovnici gradova i korisnici industrijskih proizvoda. Obim pomoći proizvodnji čini da ovi krajevi budu glavni korisnici budžetiziranog mehanizma. Ovi transferi objašnjavaju, bar delimično, relativno mala odstupanja u domenu dohotka prema stupnju razvoja raznih područja.

Pažljivije proučavanje otkriva, pak, da su ovih budžetski transferi pogodovali nekima od najrazvijenijih područja, jednostavno zbog toga što su ona veliki proizvođači poljoprivrednih proizvoda.

Slučaj traktora ilustruje na pravi način ovaj fenomen. Oni su proizvedeni po ceni koja je bila dosta viša od cene u svetu, zatim prodati seljacima uz gubitak, tj. po ceni koja je čak bila niža od one u svetu, zbog velikih državnih subvencija. Ovo je pogodovalo svim poljoprivrednicima, ali posebno onima iz najbogatijih krajeva. Ukupan broj traktora u upotrebi u tri istočne poljoprivredne regije je 13% od ukupnog

broja traktora, tj. mnogo manje od učešća ovih krajeva u proizvodnji, a samim tim i u ukupnoj obrađenoj površini. Iz tabele III–1. vidi se da je broj hektara obrađenih traktorom mnogo veći na istoku nego u ostalom delu teritorije. Glavni korisnici prednosti subvencionisanja traktora bile su pokrajine oko Mramornog i Egejskog mora, koje su najnaprednije u čitavoj zemlji.

Drugi primer je navodnjavanje. U jednoj zemlji, kao što je Turska, koja ima suva i topla leta i ima veoma velike reke, irigacija igra odlučujuću ulogu u zemlji. Ukoliko je tačno da su navodnjavane površine 1977. godine činile samo 11% ukupnih obrađenih površina, one su davale 40% ukupne vrednosti prinosa, a prema nekim procenama, ovaj procenat bi mogao da bude 50% u 1990. godini. Izgradnja brana, rezervoara i sistema za distribuciju vode je stavljena pod kontrolu DSI, Generalne direkcije za nacionalne hidraulične radove, Ministarstva za energiju i prirodne izvore. Odlučivanje koje se odnosi na lokalizaciju i prirodu hidrauličnih radova predstavlja bitan element: 1) politike energije, 2) poljoprivredne politike, i 3) regionalne politike.

U tabeli III–2. dati su neki regionalni podaci o područjima u Turskoj koja se navodnjavaju.

Tri istočne regije nisu bile u nepovoljnijem položaju. Njihovo učešće u ukupnoj površini zemlje koja se navodnjava i one koja bi mogla da se navodnjava jednako je. To nije u potpunosti tačno za jugoistok, u kome se navodnjava samo 19% teritorije koja se može irigirati, nasuprot 34% za celu Tursku, ali Projekat za jugoistok Anadolije, o kome će kasnije biti reči, biće u mogućnosti da ispravi ovo stanje. U svakom slučaju, učešće poljoprivrednih područja koja se sada navodnjavaju, manje je od učešća cele teritorije. Razlog za ovo je što su područja na istoku koja bi se mogla navodnjavati, zbog čisto geografskog položaja, manje pristupačna u odnosu na poljoprivredno zemljište.

Kreditna politika

Kreditni su dugo bili pod striktnim nadzorom vlade. Broj banaka, naročito specijalizovanih (kao Poljoprivredna banka, Narodna banka, Hipotekarna ili Provincijska banka) su u vlasništvu države. Kamatne stope su bile smanjene i kretale su se, bar do 1981. godine, daleko ispod stopa inflacije, što nije, pak stimulisalo štednju. Zajmovi su bili rezervisani za neke sektore ili neke aktivnosti: poljoprivredu, izvoz, dr-

žavna preduzeća, stanove, zanatstvo i sitnu trgovinu, regionalni razvoj, lokalne zajednice, turizam, morsku plovidbu.

Teško je proceniti posledice usvojene politike u oblasti kredita za razvoj, a naročito na selektivnost. Preferencijalni zajmovi, kako po stopama tako i prema uslovima dobijanja, namenjeni regionalnom razvoju, favorizovali su manje razvijena područja istoka zemlje. Verovatno je da su neki zajmovi namenjeni drugim aktivnostima predstavljali pogodnost za najrazvijenija područja. To je neosporno bio slučaj kod izvoza, pomorske plovidbe, turizma, stanova – zbog toga što su ove aktivnosti lokalizovane u najrazvijenijim područjima – kao i poljoprivrede i lokalnih zajednica.

Raspoložive informacije u odnosu između zajmova i depozita FCBT-CYB (Poljoprivredna banka) prema područjima date su u tabeli III-3. Ove cifre treba razmotriti uz oprez jer, budući da se odnose na samo jednu godinu, one nisu uvek reprezentativne i, što je bitno, zajmove deli Centralna banka. Može se, dakle, pomisliti da se mere primenjene na kredite nisu pokazale kao povoljne za manje razvijena područja zemlje.

Odnos između zajmova i depozita prema oblastima TCZB, 1981.

Severoistok	0,73
Jugoistok	0,56
Centralni deo – istok	0,68
Centralni deo – sever	1,73
Egejsko područje	1,59
Mramorno more	0,68
Mediteran	3,75
Crno more	1,81
Centralni deo – jug	0,96
Turska	1,44

Politika centralizacije

Turska je veoma centralizovana zemlja. Postoje samo dva nivoa odlučivanja: državni i opštinski. Najveći deo moći, novca i kompetencija skoncentrisan je na državnom nivou. U tabeli III-4. dati su pokazatelji za državnu administraciju.

Tabela III-4. Računi centralnih i lokalnih vlasti, 1985.

	Centralni (u milijardama Lit.)	Lokalni (u milijardama Lit.)	Lokalni/ Centralni (u %)
Ukupni prihodi	4476	649	15
Porezi	3829	165	4
Zajednički porezi	–	272	7
Transferi od centralne administracije	–	24	–
Ostali prihodi	647	188	29
Ukupni troškovi	5263	604	12
Tekući troškovi	2086	245	12
Investicije	989	294	30
Ostali troškovi	2188	65	3

Lokalni porezi predstavljaju koncepcijski problem. Osim stvarnih lokalnih poreza (čiju stopu utvrđuje lokalna administracija), koji čine oko 4% poreza koje ubira centralna administracija, postoje „zajednički porezi“. Centralna administracija odredila je vrstu i stope ovih poreza ali su sami prihodi od poreza podeljeni između centralne i lokalne uprave. U poslednje vreme deo namenjen lokalnoj administraciji značajno je povećan. U svakom slučaju ovaj procenat je mali u poređenju sa onim u drugim zemljama. U praksi, opštine su duboko zavisne od odluka centralnih vlasti. Većina javnih usluga kao što su: obrazovanje, transport, zdravstvo, prečišćavanje i regulacija voda i električna energija obezbeđeni su od strane države ili institucija koje deluju na celoj teritoriji Turske.

Posledica ove situacije bile su manje više povoljne za regionalni razvoj. S jedne strane, sredstva su redistribuirana u korist najsiromašnijih krajeva. Da su javne službe finansirane iz lokalnih izvora siromašni delovi, koji imaju manje sredstava od bogatih, morali bi se zadovoljiti javnim službama lošijeg kvaliteta što bi još pogoršalo već postojeće disparitete.

Centralizacija predstavlja prednost jer obezbeđuje određen stepen kvalifikacije funkcionera, jednak na celoj teritoriji. Decentralizovan sistem ne bi dao iste rezultate. Verovatno je, stoga, da je centralizacija, koja je pravilo u Turskoj, pozitivna za manje razvijene delove na istoku.

IV. Ciljevi regionalne politike

Politika se može definisati kao kombinacija ciljeva i instrumenata. Prvo se utvrdi skup koherentnih ciljeva, a zatim izaberu instrumenti koji omogućuju njihovu realizaciju. Mada se, u stvarnosti, ovaj izbor vrši istovremeno, mi ćemo na prvom mestu razmotriti ciljeve regionalne politike u Turskoj. Oni pokreću važna pitanja: 1) U čemu se sastoji? 2) Ko ih utvrđuje? 3) Zašto su utvrđeni? 4) Kojim sredstvima će biti postignuti? i 5) U kom roku će biti obezbeđena njihova realizacija?

Koji su ciljevi regionalne politike Turske? Oni su jasno pobrojani u raznim izjavama predsednika vlade i u planu razvoja. Poslednji petogodišnji plan razvoja, objavljen 1985. godine, obuhvata period od 1985. do 1989. i sadrži deo (XVI) podeljen na 6 čiji naslovi su: „Regionalno planiranje“, „Prioritetne zone razvoja“, „Naseljavanje i urbanizacija“, „Stanovanje“, „Lokalne zajednice“ i „Regulisanje pijaće vode i sistem prečišćavanja“. Prva tri naslova velikim delom pokrivaju domen „regionalne politike“.

Dva osnovna cilja ugrađena su u regionalnu politiku. Prvo je „smanjenje“ a zatim, u najpogodnijem trenutku, otklanjanje nejednakosti u razvoju između delova na istoku i jugoistoku Anadolije, sa jedne strane, i ostatka teritorije, s druge strane. Drugi je postizanje uravnotežene „raspodele stanovništva“.

Ova dva cilja su dosta klasična. Većina zemalja želi da smanji ili eliminiše regionalne disparitete „uguši međuregionalna kretanja stanovništva“, kako je to naznačeno u petom planu. Većina zemalja želi, takođe, uravnoteženu gradsku mrežu. Nije uvek sasvim jasno šta ovo znači. U Turskoj se radi o tome da se favorizuju gradovi srednje veličine na štetu velikih metropola.

Cilj je, kako je to već spomenuto, ambiciozan, možda i previše. On, pre svega, nije više realističan; nijedna zemlja nije nikada uspela da otkloni disparitete ni međuregionalne migracije, naročito u prvom periodu svoga razvoja, i ni u kom slučaju nije verovatno da će Turska u tome uspjeti u skoroj budućnosti. S druge strane, to nije ni ekonomski poželjno. Dok god postoje dispariteti, migracije imaju ekonomski korisnu ulogu. Svi krajevi nisu podjednako snabdeveni prirodnim i ljudskim resursima: privredni rast, takođe, biće maksimiziran samo ukoliko kapital i rad krenu prema zonama i sektorima gde je njihova produktivnost najveća. Otklanjanje dispariteta i migracija uključivalo bi visoke

troškove što se tiče privrednog rasta: to je nespojivo sa stopama rasta unutrašnjeg bruto proizvoda, predviđenim petim planom (6,3%).

Ova razmatranja odnose se, takođe, na drugi cilj kojim se nastoji da se zaustavi rast velikih metropola u korist manjih gradova. Veliki gradovi su uglavnom zakrčeniji, zagađeniji, skuplji, opasniji od malih.

Spoljni negativni efekti su samo jedan aspekt situacije. Drugi, možda manje očigledan ali ne i manje značajan, otkriva postojanje pozitivnih spoljnih efekata koji su vezani za veličinu gradova. Najznačajniji je viši nivo dohotka u velikim gradovima. To je, izvesno, slučaj u Turskoj; nekoliko raspoloživih statistika pokazuju da su plate i/ili dohoci po glavi u oblasti Istanbula (da se ne govori o samom Istanbulu), od 30 do 50% veći nego u manjim gradovima drugih oblasti. Ovo je uzrokovano većom produktivnošću rada i kapitala u velikim gradovima. Jedna osoba koja se nastani u velikom gradu povećava sopstvenu produktivnost a samim tim i produktivnost zemlje u celini. Veliki gradovi u velikoj meri doprinose alimentiranju nacionalnog budžeta. Većina poreza odnosi se na dohodak, potrošnju i imovinu, koji su veći u velikim gradovima, tako da njihovi stanovnici više doprinose finansiranju nacionalnog budžeta više od ostalih i plaćaju kroz porez mnogo više od onoga što dobijaju. Postoje dobri razlozi da se veruje da veliki gradovi više učestvuju u privrednom rastu i da vrše automatsku preraspodelu dohotka u korist ostatka zemlje.

Odlučivanje koje je vezano za veličinu gradova treba da vodi računa kako o pozitivnim tako i o negativnim spoljnim uticajima. Usporavanje rasta metropola može da smanji zagađenost i zakrčenost ali bi to, takođe, stvarno usporilo privredni razvoj. Trebalo bi tražiti druga rešenja, jeftinija, da bi se direktno rešili ovi problemi. Neophodno je, osim toga, podvući da se Turska ne odlikuje, kao toliko drugih zemalja u razvoju, predominacijom samo jednog grada. Politička prestonica (Ankara) odvojena je od privredne (Istanbul); postoje još dve metropole (Izmir i Adana).

Institucije

U Turskoj, kao u većini zemalja, Vlada i parlament odlučuju o ciljevima regionalne politike. Ove odlike, pak, često pripremaju razni politički i administrativni organi. U Turskoj je za to zaduženo Ministarstvo za planiranje. Ono igra odlučujuću ulogu u saradnji sa drugim ministarstvima.

Ovo ministarstvo sa odeljenjem za manje razvijena područja ne dela samo i ostaje u vezi sa ostalim sektorima Ministarstva planiranja i drugim ministarstvima i državnim institucijama kao i sa guvernerima provincija. Mogli bi se, međutim, zapitati da li bi rad ovog odeljenja mogao biti poboljšan i efikasniji ukoliko bi se sprovedla horizontalna i vertikalna integracija, tj. aktiviranjem drugih ministarstava i ostalih nivoa administracije.

Boljom horizontalnom integracijom mogle bi se obelodaniti regionalne posledice drugih politika koje sprovode razna ministarstva i državne institucije, a ove, pak, upoznati sa stremljenjima onih koji su zaduženi za regionalni razvoj. To bi, verovatno, doprinelo da se ciljevi regionalne politike preciznije utvrde i učine realnijim, a doprinelo bi i da budu bolje prihvaćeni od drugih ogranaka vlasti čime bi se povećala mogućnost da budu i ostvareni.

Ova horizontalna integracija, za kojom postoji potreba, mogla bi se ohrabriti formiranjem komisije ili komiteta u kome bi se nalazili predstavnici raznih ministarstava i državnih institucija. To bi mogao biti ili komitet koji bi se formirao po potrebi u cilju pripreme plana ili stalni komitet koji bi se sastojao u utvrđenim intervalima. Ukoliko bi ovaj organ imao konsultativnu ulogu, njegov sastav bi se mogao proširiti tako da u njega uđu predstavnici privrednih sektora koji su direktno zainteresovani za regionalnu politiku (poslovni ljudi, bankari, sindikalisti itd.). Ovaj komitet bi, normalno, bio pod upravom odeljenja za manje razvijena područja.

U momentu formulisanja regionalne politike bolja vertikalna integracija bila bi poželjna. Stavovi, mišljenja, predlozi, sumnje osoba koje žive i rade u provincijama trebalo bi da budu sistematičnije primani i razmatrani što ne znači da bi obavezno trebalo da budu i prihvaćeni. Kako bi se to moglo postići? Odsustvo mesnih zajednica na provincijskom nivou otežava ovaj zadatak. Godišnje konferencije gradonačelnika ili gradonačelnika velikih gradova bile bi poželjne radi dostavljanja korisnih informacija.

Guverneri su obično dobro obavješteni o problemima i mogućnostima provincija u kojima su na dužnosti. Iako je njihova uloga da budu glasnici centralne vlade koja ih imenuje, oni bi mogli i da iznesu stavove lokalnog stanovništva. Odeljenje za manje razvijena područja ima već brojne kontakte sa guvernerima i lokalnim organima; ograničićemo se

na to da sugerišemo da bi ti kontakti mogli eventualno biti pojačani i sistematizovani.

Peti plan poziva se eksplicitno na „planiranje koje treba da zauzme mesto u regionalnoj sferi“ i na pripremu „programa regionalnog razvoja“. Za neke regije (kao što su Marmara, Ankara ili Zanguldak), u Turskoj su još pre nekoliko decenija sačinjeni regionalni planovi. Izgleda da se to više ne radi i nije više sigurno da će programi regionalnog razvoja, predviđeni planom, biti proučavani. Jedini „radovi na planiranju“ za koje su članovi ove grupe delegata čuli tokom svoje posete Turskoj, bili su oni koji se odnose na projekat vezan za jugoistok Anadolije. Treba, ipak, primetiti da ovaj plan obuhvata izuzetno veliku teritoriju.

U vertikalnoj integraciji, izrada regionalnih planova igrala bi važnu ulogu. Proučavanje i procena situacije u regijama i gradovima predstavljali bi izvanredan element informisanja i analize. Ministarstvo za planiranje izjavilo je da „definisati kontekst problema koji se odnose na manje razvijena područja predstavlja najvažniju fazu analize politike za koju su ta područja zainteresovana.“ Ova proučavanja bi isto tako mogla da budu korisna onima koji sprovode vladine akcije i mogla bi da privuku pažnju na mogućnosti investiranja u privatni i državni sektor, koji su, možda, nepoznate ili potcenjene.

Peti plan predviđa da Ministarstvo planiranja vodi radove na planiranju za koje su zainteresovana određena područja. To je svakako poželjno jer bi na taj način centralna administracija dobila dragocene informacije o postojećim problemima i mogućim rešenjima. Bilo bi, možda, još korisnije da poslove oko planiranja obave zajedno Ministarstvo i lokalne institucije. Na taj način mogli bi se formirati lokalni funkcioneri a primljene informacije bi bile šire i kvalitetnije. Tako bi troškovi ovih poslova bili manji a odnosi između centralne i lokalne administracije bolji. Na taj način stvorila bi se baza zajedničkih podataka za centralne i lokalne planere. I na kraju, time bi se postigla bolja vertikalna integracija.

Jedan drugi problem proističe iz dominantne uloge Odeljenja za manje razvijena područja pri Ministarstvu planiranja. Prirodno je da ovo odeljenje koncentriše svoju pažnju na manje razvijena područja. „Regionalna politika“ Turske nastoji, takođe, da se poistoveti sa politikom koja se odnosi na manje razvijene provincije. Ostali deo teritorije nije dovoljno proučen. Rešenja problema manje razvijenih područja traže se u samim tim područjima, a mogla bi se pronaći u širem okruženju.

Izgledalo bi poželjno da neko odeljenje u ministarstvu ili državna institucija preuzmu ukupnu odgovornost za regionalne probleme i politiku. Izbor između solucije da se formira specijalizovana državna institucija ili da se prošire kompetencije, delatnosti i personal Odeljenja za manje razvijena područja treba izvršiti administrativnim putem.

Motivacije

Otklanjanje, pa čak i smanjenje dispariteta i međuregionalnih migracija ne može se izvesti bez privrednih troškova. U nekim zemljama, uglavnom razvijenijim, može se proceniti da bi se kočenjem rasta najrazvijenijih zona smanjili troškovi koji su rezultat prevelike koncentracije što bi imalo povoljan uticaj na celokupnu privredu. U sadašnjem stadijumu razvoja ove zemlje, i bar za dve ili tri naredne decenije sve ukazuje na to da će stopa rentabilnosti investicija, kako državnih tako i privatnih biti viša u razvijenijim delovima teritorije. Politika koja bi za cilj imala samo maksimiziranje unutrašnjeg bruto proizvoda u velikoj meri bi napustila regionalna pitanja i ne bi bila u skladu sa ciljevima regionalne politike nabrojanim u Planu.

Opravdanost ovih ciljeva je političke i socijalne prirode. Regionalne neusklađenosti se smatraju suviše važnim. Tačno je da je preraspodela dohotka jedna od fundamentalnih funkcija intervencije državnih vlasti i da ona treba da bude međuregionalna i da se odnosi na ove ljude. Stanovnici manje razvijenih područja skloni su da misle da se njihovi niski dohoci mogu pripisati vladinoj politici – ideja u velikoj meri pogrešna ali razumljiva u zemlji gde je uloga države bila i još ostaje prvo-razredna – i da prebaci odgovornost za njihov loš položaj na centralnu vladu. Problem je još složeniji zbog kulturnih i verskih osobenosti koje karakterišu tursko stanovništvo.

Temelji na kojima počivaju ciljevi regionalne politike više su, dakle, politički i socijalni nego ekonomski. To je, naravno, sasvim legitimno. Obezbediti socijalnu koheziju jedne zemlje ili očuvati njen integritet takođe je značajno – čak i važnije – od uvećanja unutrašnjeg bruto proizvoda. Namera ove analize nije da procenjuje značaj koji turska vlada pridaje svakom od ovih ciljeva koji su, možda, nespojivi.

Moglo bi, naime, biti korisno uočiti i proceniti, u momentu odlučivanja moguće konflikte te vrste i arbitražu koju bi oni uključivali. Izgleda da su brojne ekonomske studije koje su izrađene, nedovoljne. Mogla bi se pokazati poželjnom, sa socijalne ili političke tačke gledišta, izra-

da projekata o manje razvijenim područjima bez obzira na nisku stopu njihove rentabilnosti, ili čak negativnu. I u tim slučajevima treba izračunati stopu za svaki od predviđenih projekata u tim područjima, da bi se odobrili oni koji su najcentralniji. To je jedini način da se poveća efikasnost određene investicije ili drugim rečima da se troškovi za realizaciju neekonomskih ciljeva svedu na minimum.

Sektori

Na koji način se ciljevi regionalne politike mogu postići? Koji su, eventualno, sektori koji bi imali prednost? Ove odluke je teško doneti jer, kako se to vidi u poglavlju I, manje razvijena područja Turske u svakom pogledu su u nepovoljnom položaju.

Izgleda da Plan daje privilegiju industrijskom razvoju. On predviđa da „industrije čiji je razvoj planiran u zonama koje imaju prioritet u razvoju treba, u velikoj meri, da pripadaju sektorima koji mogu da se prvenstveno oslanjaju na efektivne ili potencijalne izvore i da predstavljaju pokretač razvoja tih sektora.“ On dalje predviđa, „promociju industrijskih projekata sa velikim intenzitetom radne snage i smanjenim prostorom paralelno uz realizaciju velikih investicija“. Izgleda da Plan ne daje jasna rešenja i da će industrijski projekti svih vrsta biti ohrabrivani.

Ovo odbijanje da se odaberu podsektori ili posebni projekti bez sumnje je presudno. Izbor fabrika koje bi se izgradile treba da bude prepušten privatnim preduzetnicima koji su više motivisani i u boljem položaju od službenika centralne administracije da donesu ekonomski celishodne odluke. Najmudriji pristup koji bi mogli da imaju državni organi bio bi da stvore, infrastrukturom i subvencijama, okruženje koje je povoljno za industrijsko investiranje u celini trudeći se da ostanu (u meri u kojoj je to moguće) neopredeljeni u odnosu na razne tipove investicija koji su mogući u ovom domenu.

Poljoprivreda je sektor u kome je komparativna prednost manje razvijenih područja najočiglednija. To ne znači da su ove oblasti favorizovane u odnosu na ostale u domenu poljoprivredne proizvodnje (pre bi se reklo da je obrnuto) već da je njihovo zaostajanje najmanje u ovom sektoru. Može se, dakle, zaključiti da bi specijalizacija istočnih delova Turske za poljoprivredu bila poželjna. Brojni naponi koji su učinjeni ili planirani u domenu poljoprivrede (ambiciozni projekti za navodnjavanje, Projekat za razvoj zemljoradnje u Corum-Cankiri, Erzurum,

Bingol-Mus, Projekat za kreditiranje poljoprivrede u krajevima Diyarbakir, Sanliurfa i Mardin, smanjenje neobrađene zemlje u jednom broju pokrajina) prihvaćeni su, stoga, sa zadovoljstvom. Oni bi trebalo da dovedu do stvaranja fabrika hrane i u širem smislu, do razvoja agroindustrije.

Velike nade polažu se u doprinos turizma procesu razvoja. Značaj tog doprinosa treba da bude realno procenjen. Na prvom mestu, konkurencija kako brojnih drugih zemalja tako i drugih krajeva Turske koji imaju veću osunčanost i lepše vodene pojaseve veoma je oštra u sektoru koji je u ekspanziji a koji obuhvata turizam i zabavu. S druge strane, turizam je sezonska aktivnost što bi značilo da investiranje treba da bude otplaćeno tokom kratkog perioda a u istočnim delovima Turske čak veoma kratkog zbog klimatskih uslova. Rentabilnost investiranja u turizam u ovim delovima teritorije je neizvesna. Podrazumeva se da bi potencijalno turističko tržište trebalo da bude pažljivo proučeno. Ukoliko se pokaže da je ono značajno, bilo bi neophodno učiniti napore za njegovu promociju. Trebalo bi stvoriti odgovarajuću saobraćajnu infrastrukturu i izvesti posebne poslove kao što su: formiranje turističkih maršruta, obnova istorijskih spomenika, izgradnja hotela u odmaralištima.

Vremenski aspekt

Poslednje pitanje koje se odnosi na ciljeve regionalne politike je pitanje rokova: kada će doći do razvoja? Zvanični dokumenti dostavljeni grupi koja je bila u poseti jedva dotiču ovo pitanje. Vremenski aspekt regionalne politike u velikoj meri je nepoznat.

Demografske i ekonomske projekcije koje se odnose na celu zemlju izrađene su i služe kao osnov za pripremu i razmatranje makroekonomskih i sektorskih mera koje su detaljno izložene u Planu. Svetska banka izradila je model turske poljoprivrede koji je usavršen i dat do tačnosti i čiji je predmet da simulira razvoj poljoprivredne proizvodnje (za oko 25 kultura) u funkciji raznih poljoprivrednih i komercijalnih politika a koji može da bude prihvaćen i da se koristi za procenu dobitaka i gubitaka koji bi išli uz svako od ovih rešenja. Ovaj model u velikoj meri ima regionalnu dimenziju jer tehnički koeficijenti variraju od jednog kraja do drugog a izgleda da su dobijeni rezultati prezentirani samo sintetizovano a ne i za svaku regiju.

Izrada i primena sličnih modela za sve sektore i jedan broj regija predstavlja težak zadatak. Oni bi, ipak, trebalo da se rade jer bi stvarali osnov za procenu posledica na regionalni razvoj koje imaju razne regionalne i neregionalne politike. Model za tri regije: Istanbul, manje razvijene krajeve i ostatak teritorije, bio bi veoma instruktivan i pokazao bi šta bi se realno moglo očekivati kao i koje bi akcije trebalo preduzeti.

Demografske i ekonomske projekcije po provincijama dale bi manje sofisticirane, ali ipak korisne elemente za procenu. Ukoliko bi bile dopunjene scenarijom uređenja teritorije, one bi omogućile da se bolje utvrdi izbor ciljeva regionalne politike.

V. Instrumenti regionalne politike

Ciljevi regionalne politike mogu da ukažu na glavne pravce kako državnim tako i privatnim učesnicima. Oni takođe mogu da im budu i potpuno nepoznati, naročito privatnom sektoru čiji su akteri često potaknuti i drugim rešenjima. Da bi bili efikasni, ciljevi regionalne politike treba da budu upotpunjeni instrumentima akcije koji bi mogli da izvrše pritisak ili uticaj na svakodnevno ponašanje pojedinca i firmi i da, na taj način, izmene tok događaja u pravcu realizacije tih ciljeva. Postoje tri vrste instrumenta, tri načina intervenisanja kojima raspoložu državne vlasti: (1) zabraniti ili sprečiti neke vrste akcija ili aktivnosti; (2) ohrabriti ili obeshrabriti, preko podrške ili poreza neke vrste aktivnosti; (3) direktno proizvesti dobra i usluge koji bi doprineli postizanju odabranih ciljeva.

Prvi tip instrumenata ne koristi se u Turskoj u domenu regionalne politike. Nijedna aktivnost nije zabranjena u razvijenijim područjima ili velikim gradovima. To je, bez sumnje, dokaz mudrosti jer su zabrane veoma retko efikasan instrument. Njih je teško primeniti i ne ispunjavaju uvek svoju funkciju, ili je ispunjavaju uz velike troškove. Privredne aktivnosti koje je zabranjeno vršiti u određenoj oblasti ne realizuju se uvek drugde, na željenom mestu, kako se često veruje; veoma je moguće da se one uopšte ne razvijaju. Fleksibilniji instrumenti, uopšte uzev, lakše se primenjuju.

Finansijska podrška i državne investicije u Turskoj se veoma koriste da bi se pospešio razvoj manje razvijenih područja. Pre nego što se pristupi proučavanju ovih instrumenata treba precizirati šta znači „manje razvijena područja“. To su provincije označene od strane Ministarskog

saveta, koje Ministarstvo planiranja smatra takvim. Od svog formiranja 1971. godine, Odeljenje za manje razvijena područja pri Ministarstvu za planiranje, zaduženo je da vrši istraživanja na kojima se zasnivaju takva razvrstavanja. Ministarski savet donosi odluke koje se objavljuju kao dekret. Zakon na osnovu koga je formirano ovo odeljenje stavlja mu upravo ovo u nadležnost kao jedan od glavnih zadataka. Odeljenje za manje razvijena područja treba da označi oblasti (provincije) koje će imati prioritet u oblasti razvoja, potvrđivaće njihovu potrebu, obezbeđivaće svojim istraživanjem elemente koji će omogućavati da se donesu odluke o lokalizaciji investicionih projekata u ovim krajevima i obezbeđivaće koordinaciju programiranja usluga koje tamo treba vršiti.

Ovo razvrstavanje vrši se svakih 3 do 5 godina; poslednje je izvršeno 1985. godine. Formalna klasifikacija izvršena je pomoću indikatora razvoja. Oko 50 indikatora razvoja izračunato je za svaku od 67 provincija, što predstavlja bogatu bazu podataka za regionalnu analizu. To su demografski pokazatelji (kao što je gustina ili stopa priraštaja), pokazatelji koji se odnose na zaposlenost (kao učešće industrijske zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti); pokazatelji zdravlja (kao što je stopa smrtnosti dece ili broj lekara na hiljadu stanovnika), indikatori koji se odnose na obrazovanje (kao što je stopa pismenosti), industrijski indikatori (kao što je proizvodni kapacitet sektora manufakturnih preduzeća), poljoprivredni pokazatelji (kao što je potrošnja đubriva po hektaru), indikatori koji se odnose na izgradnju (kao što je površina stambene površine po osobi), finansijski pokazatelji (kao poljoprivredni krediti) i, na poslednjem mestu, indikatori koji se odnose na infrastrukturu i blagostanje (kao što je procenat sela snabdevenih pijaćom vodom ili vlasnika automobila).

Iz toga proističe klasifikacija 67 turskih provincija u 4 kategorije. U prvu spada 13 provincija, koje su u najnepovoljnijem položaju i nazivaju se: „zone razvoja sa pravom prioriteta“. Drugu, nazvanu „zone razvoja sa drugim stepenom prioriteta“, čini sledećih 15 provincija koje se nalaze među najugroženijima. Treća obuhvata 34 provincije okvalifikovane kao „normalne“. Što se tiče poslednje, nju čine četiri najrazvijenije provincije (Istanbul, sa susednom provincijom Kocgeli, Ankara, Izmir i Bursa).

„Najnerazvijenije oblasti“ su, dakle, 28 provincija koje pripadaju prvim dvema kategorijama. One obuhvataju 44% teritorije i 28% stanovništva zemlje. Većina instrumenata regionalne politike oslanja se na ovu klasifikaciju.

A. FINANSIJSKI PODSTICAJI

Nacionalni sistem finansijske podrške

Turska ima relativno složen sistem podsticanja koji treba da ohrabri određene aktivnosti. On se sastoji u sledećem: (1) oslobađanju od poreza; (2) subvencijama i (3) kreditnim olakšicama. Aktivnosti koje to koriste su: (1) investiranje i (2) izvoz. Ovaj sistem podsticanja izradila je i primenila centralna administracija, a ne regionalne ili lokalne vlasti. On se primenjuje kako na strana, tako i na turska preduzeća.

Ovaj sistem na dva načina favorizuje manje razvijena područja. Prvo, preduzeće može lakše da koristi te podsticaje ukoliko investira ili proizvodi, sa namerom da izvozi, u tim područjima. Zatim, podsticaji su veći za preduzeća koja su tamo smeštena. I drugim rečima, preduzeća locirana u manje razvijenim područjima lakše dobijaju veću finansijsku podršku.

Odobrovanje ovih podsticajnih sredstava zavisi od Ministarstva za planiranje koje izdaje „sertifikate za promociju investicija“ i „sertifikate za promociju izvoza“. Prvi se izdaju pod tri uslova: investicije treba da budu usmerene u specifične sektore (od 1985. godine može se raditi o bilo kom sektoru osim onih nabrojanih u „osnovnoj listi“ koji se odnose na auto gume, automobile i TV i radio aparate); ukupan iznos investicija treba da bude veći od 120 miliona turskih lira a odnos između sopstvenih sredstava i raspoloživog kapitala treba minimalno da bude 40%. Ovi uslovi su ublaženi za manje razvijena područja: investiranje može biti u bilo koji sektor (uključujući, na primer, proizvodnju radio aparata), ukupan iznos investicija ne mora preći 50 miliona turskih lira a odnos vlastitih sredstava i raspoloživog kapitala treba da bude veći od samo 30%. Sertifikati za promociju izvoza podležu samo jednom uslovu: učešće proizvodnje koja se izvozi treba da prelazi 10% u „normalnim“ područjima a 20% u razvijenim. Za preduzeća smeštena u manje razvijenim područjima ova stopa je smanjena na 5%. Tabela V-1. rezimira te razne uslove (Minimalna proporcija akcija), kapital je 50% u razvijenim područjima; ona je manja za instrumente u prioritetnim sektorima 25% za poljoprivredu, za uzgoj stoke, (vodokulturu i turizam); 20% za pomorski saobraćaj; 15% za brodogradnju.

Tabela V-1. Kriterijumi za izdavanje sertifikata za razvoj

	Normalna ili razvijena područja	Manje razvijena područja
Sertifikat za investiranje		
Sektor	većina	svi
Investicioni iznos	više od 120 miliona LT	više od 50 miliona LT
Koeficijent: sopstvena sredstva raspoloživi/kapital	više od 40%	više od 30%
Sertifikat za izvoz		
Učešće izvezene proizvodnje	više od 10%	više od 5%

Šta više, izvestan broj odobrenih podsticaja varira u zavisnosti od područja. Tako je i sa dva od brojnih poreskih oslobađanja koja su na snazi. Umanjenje namenjeno stimulisanju investiranja (pogrešno nazvano u nekim dokumentima „subvencija investiranja“), dozvoljava preduzećima da umanje svoj dohodak za određen procenat vrednosti njihovih investicija (čime se smanjuje njihov porez). Ovaj procenat ide od 30 do 40% u razvijenim područjima ili „normalnim“, do 60% u manje razvijenim područjima drugostepenog prioriteta i 100% u onim sa pravom prvenstva (ovaj procenat zavisi, takođe, i od toga, u koji sektor se investira; 40% za poljoprivredu i 100% za vodokulturu, istraživanje i razvoj).

Ovo u praksi znači da preduzeća smeštena u ovim poslednjim područjima nisu više izložena riziku da budu oporezovana kao kompanije.

Preduzeća koja se nalaze u manje razvijenim područjima su, takođe, oslobođena od plaćanja poreza na nekretnine. Isto tako, najmanje jedna subvencija investiranja, i to premija za podršku investicijama (na osnovu koje centralna administracija rambursira deo investiranog kapitala), veća je u manje razvijenim područjima: u normalnim područjima njena stopa je 7%, u zonama drugog stepena prioriteta 15% i 20% u zonama prvostepene važnosti. Brojne kreditne olakšice, koje imaju veliku važnost u zemlji u kojoj je kredit retka stvar, takođe su povoljnije u manje razvijenim područjima. Preduzeća locirana u tim područjima mogu dobiti zajmove po kamatnim stopama nižim od onih koje važe za druga preduzeća, kako se to može videti iz tabele V-2.

Tabela V-2. Podsticaji investiranju prema područjima

	Normalna područja	Delovi sa drugostepenim prioritetom	Krajevi sa prvostepenim prioritetom
Umanjenje poreza:			
Podsticaji investiranju	30–40%	60%	100%
Oslobađanje od carinskih dažbina	Nema razlike vezane za područja		
Oslobađanje od poreza na nekretnine	Ne	Da	Da
Oslobađanje od poreza na gradnju	Nema razlike vezane za područja		
Prenos poreza na kompanije	Nema razlike vezane za područja		
Fond za finansiranje investicija	Nema razlike vezane za područja		
Otpisivanje TVA	Nema razlike vezane za područja		
Subvencije:			
Premija za podršku investicijama	7%	15%	20%
Premija za podsticanje	Nema razlike vezane za područja		
Kreditne olakšice (kamatna stopa)			
Za investicije	15%	12%	12%
Za investicije u „organizovana područja“	15%	13%	13%
Za zanatske zadruge	15%	12%	10%

(Za investiranje u razvijena područja nema premije za podršku investicijama).

Ovaj sistem podsticanja je dosta velikodušan, posebno što se tiče investiranja u manje razvijene pokrajine. Investicije koje predstavljaju pomoć (najveći broj investicija u manje razvijene krajeve je ove vrste) veliki deo tih troškova rambursira centralna administracija, kao i deo troškova funkcionisanja. Jedan zvanični dokument daje procene ekvivalentnosti u subvencijama, tih raznih finansijskih podsticaja u jednom slučaju koji je hipotetičan ali prihvatljiv. Te procene date su u tabeli V-3.

Finansijska pomoć privatnim investicijama u manje razvijenim područjima veoma je velika. Investiranje u ove delove praktično ne iziskuje nikakve troškove (od privatnih investitora). Funkcionisanje preduzeća koja koriste ovu pomoć, u velikoj meri je subvencionisano, iako raspoložive statistike pokušavaju da preuveličavaju značaj te pomoći pošto obračunavaju olakšice namenjene stimulisanju investiranja koje postaju efektivne tek kada preduzeće ostvari dobit.

Tabela V-3. Finansijske prednosti koje proističu iz podrške investiranju u jednom slučaju koji je hipotetičan, po oblasti (u % početnog investiranja)

	Razvijena područja	Manje razvijena područja sa prvostepenim prioritetom
U fazi investiranja:		
Carinska oslobađanja	13	13
Investicioni krediti sa niskom kamatnom stopom	36	52
Oslobađanje od poreza, taksa i obaveza	15	23
Premija za podršku investiranju	5	14
Premija za eksitaciju	1	1
Ostali podsticaji	6	6
Ukupno	77	109
U fazi funkcionisanja:		
Smanjenje podrške investiranju	15	50
Fondovi za finansiranje investicija	3	3
Kreditni sa niskom kamatnom stopom	39	51
Ukupno:	57	104

Posebni sistemi finansijske stimulacije

Manje razvijena područja imaju preferencijalni tretman u okviru nacionalnog sistema stimulacije i ona, osim toga, koriste posebne sisteme podrške od kojih se mogu navesti dva.

Prvi je Posebni fond za manje razvijena područja. Njime upravljanja Odeljenje za manje razvijena područja pri Ministarstvu za planiranje u saradnji sa guvernerima zainteresovanih provincija. Njime se subvencionišu privatni projekti, zadružni ili mešovito državni/privatni u oblasti poljoprivrede, industrije ili turizma.

Drugi je smanjenje poreza osobama koje rade u preduzećima lociranim u manje razvijenim područjima. Te osobe mogu da umanje određen iznos svog dohotka koji podleže oporezivanju. Vrednost tog umanjenja varira od 504.000 turskih lira (oko 700 US\$) do 216.000 lira (oko 300 US\$) zavisno od toga da li je preduzeće locirano u području prvostepenog ili drugostepenog prioriteta i da li ima ili ne investicione sertifikate. Ovaj instrument akcije interesantan je po dva osnova. Za razliku od većine drugih instrumenata, koji umanjuju cenu kapitala, on umanju-

je cenu rada. On se, takođe, veoma retko koristi, možda zbog toga što bi doveo do konstitucionalnih problema u velikom broju zemalja (zbog činjenice da podrazumeva nejednakost građana u odnosu na porez).

Cena i efikasnost sistema finansijske podrške

Pokazatelj efikasnosti ovih instrumenata može se potražiti u raspoloživim statističkim podacima koji se odnose na „investicione sertifikate“ koji su izdati (vidi tabelu V-4).

Tabela V-4. Učešće investicionih sertifikata u manje razvijenim regijama, 1983–1986.

	1983	1984	1985	1986
Sertifikati odobreni manje razvijenim područjima:				
Broj	76	134	260	396
Učešće u ukupnom broju za celu Tursku (u %)	7	11	14	16
Investicije na koje se odnose:				
Iznos (u milijardama LT)	75	83	433	505
Učešće u ukupnom broju za Tursku (u %)	13	8	12	10
Namena na koju se odnose:				
Broj namena	5000	6443	15.647	23.000
Učešće u ukupnom broju za Tursku (u %)	10	11	15	15

Ova tabela iziskuje nekoliko komentara. Najpre, broj izdatih sertifikata, visina investicija i broj namena na koje se odnose osetno su porasli poslednjih godina: u periodu – 1983–1986. godine oni su se uvećali gotovo pet puta. To izgleda dokazuje da sistem funkcioniše. Zatim, učešće manje razvijenih područja ostaje malo, oko 10–15%, mnogo manje od njihovog učešća u broju stanovnika ili teritoriji. Sistemi podsticanja, manifestuju se, dakle, uprkos unapred stvorenom mišljenju da pogođuju istočnim područjima, kao posebno povoljni za zapadne krajeve, tj. nerazvijenije delove teritorije. Ova tvrdnja treba, ipak, da bude nijansirana sa dve napomene. Na prvom mestu, deo dodeljen sistemima podsticanja manje razvijenim područjima veći je od njihovog učešća u industriji: iz toga se može zaključiti da ti sistemi umanjuju relativan raskorak (u pomanjkanju apsolutnog raskoraka) između Zapada i Istoka. S druge strane, finansijska podrška je veća za investiranje u manje razvijena područja, što znači da deo pomoći odobrene ovim krajevima prelazi njihovo učešće u ukupnim investicijama koje dobijaju pomoć.

Veoma je teško proceniti troškove ove finansijske pomoći koje ima Trezor, velikim delom zato što se ova podrška mahom sastoji od oslo-

bođenja i umanjenja poreza. Njihovo funkcionisanje podrazumeva odustajanje od ubiranja nekih poreza, a ne stvarne budžetske troškove. Nije lako izračunati visinu ovih „fiskalnih izdataka“. Može se, međutim, dobiti neki red veličina kombinovanjem podataka iz tabela V-3 i V-4. Ukoliko investicije u manje razvijene krajeve koje su u 1986. godini uživale pomoć iznose 500 milijardi lira, to je značajna suma ekvivalentna sa 6% troškova ili sa 8% ubiranja poreza centralne administracije. Ne uzimajući u obzir povratne fiskalne troškove koji su, daleko, kumulativni, i koji idu uz funkcionisanje preduzeća koja koriste pomoć. Napori koje turska vlada čini da bi se promovisalo privatno investiranje u manje razvijena područja zemlje stvarno su impresivni.

Veličina ovih cifara navodi na pomisao da opseg finansijske podrške razvoju privatnih preduzeća u manje razvijenim područjima, ne može biti veći. Da bi se postigli ciljevi vlade treba pribegavati drugim instrumentima.

B. JAVNO INVESTIRANJE

U većini zemalja – a Turska nije izuzetak od ovog pravila – kvalitet javnih usluga (kao što su transport, obrazovanje, zdravstvo itd.) obično je lošiji u manje razvijenim područjima. Postoje dobri razlozi za to: manje razvijena područja imaju obično manju populaciju što uvećava troškove infrastrukture po stanovniku. Takođe, pošto su dohoci niži, većina infrastrukture i javnih usluga manje intenzivno se koriste, što smanjuje njihovu korisnost za društvo. Ukratko, ekonomska rentabilnost javnih investicija manja je u manje razvijenim delovima od one u razvijenim. Paralelna nedovoljnost javnih usluga u manje razvijenim područjima predstavlja glavnu prepreku privatnom investiranju i privrednom razvoju. Stvaranje infrastrukture u ovim delovima je stoga ključni instrument regionalne politike.

Opšta infrastruktura

Turska vlada čini značajne napore u tom domenu. Peti petogodišnji plan predviđa da „što se tiče distribucije javnih usluga, osnovni demarš treba da bude stvaranje instrumenata akcije namenjenih da generalizuju upotrebu ovih usluga i da obezbede njihovu ravnomernu distribuciju, kako kvantitativno tako i kvalitativno“. Tabela V-5. daje procene investicija realizovanih u tom cilju.

Tabela V-5. Javno investiranje u manje razvijena područja, 1983–1985.

	1983	1984	1985
Iznos (u milijardama LT tekućih)	225	296	509
Iznos (u milijardama LT stalnih za 1986)	632	555	665
Učešće u ukupnom iznosu za Tursku (u %)	29	24	26
Iznos po stanovniku (u milionima LT stalnih za 1986)	475	409	480

Prema statističkim podacima, centralne vlasti investiraju godišnje više od 600 milijardi lira (oko 100 miliona US dolara) u javnu infrastrukturu u manje razvijenim područjima. To čini oko 700 US\$ po stanovniku. Učešće u populaciji ovih područja prilično je jednako učešću javnih investicija koje su tu realizovane. Na osnovu ovoga može se reći da stanovnici manje razvijenih područja primaju, po glavi, kao i drugi građani. Ukoliko se uzme u obzir da su doprinosi tog stanovništva u ubiranju državnog poreza mnogo manji (jednostavno zato što su oni siromašniji a većina poreza počiva na dohotku ili kriterijumima vezanim za dohodak), očigledno je da su oni veoma subvencionirani od strane stanovnika iz razvijenih krajeva.

Iz ovoga rezultira da se teži da se ublaži, ako ne i otkloni, razlika u kvalitetu između javnih usluga u manje razvijenim područjima i ostalim delovima zemlje, što se vidi iz tabele V-6.

Tabela V-6. Pokazatelji kvaliteta nekih javnih usluga, po oblastima, 1985.

	Manje razvijena područja	Turska	Odnos: manje razvijena područja – Turska
Putevi (% sela sa putevima u dobrom stanju)	78	82	1,0
Tekuća voda (u % sela dovoljno opremljenih)	48	51	0,9
Električna energija (% opremljenih sela)	71	85	0,8
Telefoni (% opremljenih sela)	35	44	0,8
Javno navodnjavanje (% opremljenih sela)	22	23	1,0
Osnovne škole:			
Broj đaka prema stanovništvu (u %)	13,9	13,0	1,1
Broj škola (na hiljadu stanovnika)	1,46	0,96	1,5
Odnos nastavno osoblje/učenici srednje škole:	1/34	1/31	0,8
Broj đaka prema stanovništvu (u %)	2,4	3,0	0,8
Broj škola (na hiljadu stanovnika)	81	86	0,9
Odnos nastavno osoblje/učenici	1/40	1/37	0,9

Pokazatelji koji su ovde korišćeni da bi se procenio kvalitet usluga bez sumnje su sporni: oni ipak predstavljaju prednost pošto su identični za manje razvijena područja i Tursku u celini. Poslednja kolona u tabeli pokazuje da je raskorak između manje razvijenih područja i Turske u celini – nekada veoma veliki – danas relativno smanjen a u nekim slučajevima i u potpunosti otklonjen. Kod nekih usluga kao što su električna energija i telefon, on će uskoro nestati i za nekoliko godina sva sela će biti obuhvaćena.

Posebna infrastruktura: projekat „Jugoistok Anadolije (GAP)“

Treba navesti neke projekte javnog investiranja koji su posebno značajni. Najvažniji je projekat Jugoistok Anadolije (GAP). Njega čini određen broj brana, tunela, kanala i hidrocentrala u basenu Tigra i Eufrata. Projekat je u celini smešten u manje razvijeno područje Turske. Tabela V-7. ukazuje na obim ovog ogromnog projekta.

Tabela V-7. Veličina projekta Jugoistok Anadolije

	Turska (1984)	GAP kad bude završen	Odnos
Zemlja koja će se navodnjavati (milioni hektara)	3,7	1,7	46%
Električna energija:			
Instalirana snaga (u milionima KW)	39,3 (1986)	8,2	21%
Proizvodnja (u milijardama KW)	12,2	27,7	227%

Ovaj projekat će omogućiti navodnjavanje 1,7 miliona hektara. Ovo odgovara otprilike polovini sada navodnjavanih površina u celoj Turskoj i šest puta je više od navodnjavanih terena na jugoistoku. Projekat, takođe, treba da udvostruči količinu električne energije koja se sada proizvodi u zemlji u celini. Ovaj projekat predviđa da instalirana snaga bude adekvatna snazi 7 velikih nuklearnih centrala (od 1200 megavata).

Brana Ataturk, na Eufratu, na nekih 100 km severoistočno od Urfe, najvažniji je element ovog projekta. Ova ogromna brana, peta u svetu, davaće 9 milijardi KWh, tj. trećinu struje koju će proizvoditi GAP, i navodnjavaće 900.000 hektara, polovinu teritorije koja će biti navodnjavana u okviru ovog projekta. Finansiranje i izvođenje ovog projekta najvećim delom su nacionalni. Stalnu električnu i mašinsku opremu obezbeđuje jedan konzorcijum iz Švajcarske, ali izgradnja brane, tunela za odvođenje i električnih centrala povereni su turskim firmama. Ra-

dovi su počeli 1983. godine i već su dosta odmakli. Puštanje u rad prve centrale predviđeno je za 1991. godinu, a završetak projekta za 1994. godinu.

Cena brane Ataturk izgleda relativno skromna. Cifra u turskim lirama iz 1981. i 1983. i u francuskim francima, pretvorena je u sadašnje US dolare i iznosi oko milijardu dolara. To znači da će ova brana, koja će (po instaliranoj snazi) odgovarati dvema nuklearkama i koja će imati impresivan potencijal navodnjavanja, koštati koliko jedna nuklearna centrala. Ukoliko se predviđanja obistine, ova brana će dati Turskoj i jugoistoku značajnu komparativnu prednost što se tiče cene vode i energije.

Ovaj kolosalni projekat imaće duboke efekte na prirodu i društvo, šest direktno zainteresovanih provincija kao i na susedne provincije, tj. na značajan deo manje razvijenih područja zemlje. U provincijama o kojima se radi značajno će porasti poljoprivredna proizvodnja i industrija će imati korist od obilja energije i porasta dohotka od poljoprivrede; izgradnja će takođe doživeti procvat. Predznaci ove ekspanzije već postoje i poslednji pokazatelji populacije ukazuju na to da su stope rasta stanovništva veoma visoke u provincijama Sanliurfa, Dizarbakir i Gaziantep.

Ovaj projekat će stvoriti brojne probleme koje će biti potrebno analizirati da bi se rešili. U tom cilju turska vlada stvorila je službu za planiranje koja će biti smeštena u Sanliurfi i preuzeće odgovornost za planiranje razvoja cele oblasti. Dve tačke treba da budu razmotrene.

Prva tačka je tarifkacija vode. Izgleda da bi ona mogla da se obezbedi po nominalnoj ceni korisnicima iz poljoprivrede čija će zemlja biti navodnjavana. Uprkos političkoj i praktičnoj prednosti koje ima, ovo rešenje može biti posmatrano kako sa aspekta pravičnosti, tako i sa aspekta efikasnosti. Što se tiče pravičnosti, navodnjavanje će u velikoj meri povećati vrednost zemljišta što znači da će povoljni efekti brane biti nejednako raspoređeni na njegove vlasnike. Što se tiče efikasnosti, postoji rizik da voda ne bude racionalno korišćena. Ova pitanja bi zasluživala dublju analizu.

Druga tačka odnosi se na tehnički i psihološki aspekt distribucije vode. Nije dovoljno sagraditi ogromnu branu i prostrane kanale da bi se obezbedila ekstenzija navodnjavanih kultura. Treba, takođe, opremiti i održavati mrežu sekundarnih i tercijarnih kanala. Korisnici treba, što je još važnije, da budu obrazovani i da im se pomogne da bi u potpu-

nosti izvukli korist iz mogućnosti koje pruža voda. Moćna Generalna direkcija za nacionalne vodene zahvate bavi se jedino branom i glavnim kanalima.

Poređenja radi, projekti za razvoj seoskih područja koji se realizuju u manje razvijenim područjima izgledaju sekundarni; oni, pak, treba da igraju ključnu ulogu u provincijama o kojima je reč. Sačinjene su tri vrste projekata. Na prvom mestu, pet projekata koji se odnose na stoku, u ukupnom iznosu od 300 miliona US dolara, poboljšali su kvalitet stoke, razvili veštačko oplođavanje i usavršili prikupljanje i obradu mleka. Zatim, projekti koji se odnose na neobrađene površine čiji je cilj da se one smanje u 14 provincija proizvodnjom povrća i krmnog bilja (sočiva, slanutka) omogućili bi da se sačuva u periodu 1981–1983, 800.000 hektara od napuštanja. Najzad, projekti za razvoj seoskog područja planirani su ili rađeni uz finansijsko učešće Svetske banke, Islamic Development Bank i Međunarodnog fonda za razvoj poljoprivrede u bar tri regije: Corum-Cankiri, Erzurum, Bigol-Mus.

VI. Zaključak

Očigledno je da u Turskoj postoje regionalni problemi. Veliki broj istočnih provincija je sa više aspekata u nepovoljnom položaju. Poljoprivredni potencijal u njima manji je zbog hladnije i suvlje klime i manje plodnosti tla. Njihov industrijski potencijal takođe je manji zbog nepostojanja izvora sirovina u blizini, kao i zbog nedostatka industrijske tradicije ili iskustva. Zbog sličnih motiva, i mogućnosti u domenu usluga, uključujući turizam, dosta su male. Regionalne razlike u raspodeli prirodnih izvora i ljudskih u Turskoj su dosta izražene.

Te razlike u resursima reflektuju se kroz razlike u razvoju. Nivo aktivnosti i dohotka niži je u manje razvijenim područjima na istoku zemlje što se tiče dohotka po glavi koji je 150; (II) Zapadni deo sa indeksom od oko 100 i (III). Istočni deo sa indeksom od 50 do 80. Uzimajući u obzir stepen razvoja koji je dostigla Turska (zemlja se nalazi u stadijumu gde su razlike u dohotku obično najveće), i veliku regionalnu nejednačenost u domenu resursa i dohotka sa kojom se suočavaju mnoge zemlje, mogle bi se očekivati veće razlike u Turskoj. Slabosti koje se odnose na razlike u dohotku mogu se pripisati vladinoj politici.

Regionalni dispariteti, čini se, nisu izazvani ili pogoršani neregionalnom politikom. Strategija substitucije uvoza, koja je preovladavala do

1980. godine možda je imala negativan uticaj na relativan razvoj istočnih provincija, ali je taj uticaj morao biti dosta ograničen. Promene do kojih je došlo 1980. godine u politici spoljne trgovine mogle su imati pozitivan efekat, ali je on još manjeg dometa. Prioritet koji je dat, bar do 1980. godine, državnim preduzećima u odnosu na privatna verovatno je pogodovao zaostalim područjima. Isto tako, izrazito centralizovan karakter administrativnog i poreskog sistema, koji ostavlja vrlo malo moći lokalnim zajednicama, mogao je imati pozitivan uticaj na relativan razvoj najsiromašnijih provincija.

Aktivna regionalna politika igrala je, i nastaviće da igra korisnu ulogu u smanjenju regionalnih dispariteta, utičaće na to da se oni ne produbljuju i ublažavaće njihove posledice. Dva glavna cilja regionalne politike su (1) izbeći nastavljanje ekspanzije velikih gradova, i (2) smanjiti i, dugoročno, otkloniti regionalnu neujednačenost. Prvi cilj nije postignut i to je, verovatno, srećna okolnost. Ne može se, naime, reći da su tri najveća grada Istanbul, Ankara i Izmir, „isuviše veliki“. Za razliku od mnogih drugih zemalja, u Turskoj ne postoji jedna, već bar tri metropole kojima se pridružuju brojni veliki gradovi. Kontrasti u odnosu na zemlju kao što je Tajland frapantni su: ova zemlja ima približno isti broj stanovnika kao Turska i njen glavni grad je veliki kao Istanbul, ali drugi grad po veličini ima manje od 300.000 stanovnika. Velikim gradovima kao što su Istanbul, Ankara i Izmir nije, možda, lako upravljati ali oni predstavljaju kičmu turske privrede. Njihov rast doprinosi procvatu zemlje, te ne treba da bude sputavan već njime treba upravljati. U svakom slučaju, stopa rasta ovih metropola već je počela da opada i niža je nego u manjim gradovima.

Drugi cilj je realniji. Treba imati na umu da je motivacija u ovom slučaju više političke i socijalne nego ekonomske prirode. Teško je zamisliti da smanjenje dispariteta dohodaka može da doprinese privrednom rastu osim možda, dugoročnom. Suprotno tome, verovatno je da ovaj cilj neće biti moguće postići osim po cenu usporavanja privrednog rasta. Turska vlada treba da se suoči sa teškim izborom da bira između povećanja prinudnog rasta i resorpcije regionalnih dispariteta, bar kratkoročno gledano.

U ovom cilju koriste se skupi instrumenti. Izvestan broj provincija, njih 28, smatra se da pripadaju „manje razvijenim oblastima“. Privatno investiranje u ove krajeve u velikoj meri je subvencionirano, po stopi od gotovo 100% zahvaljujući složenom sistemu podsticanja čiji troškovi dostižu gotovo 500 milijardi turskih lira. U ovim krajevima cena rada

je, takođe, niža. To je ipak, jedva dovoljno da bi se kompenzirali prirodni nedostaci ovih krajeva. Zbog toga se državna vlast opredelila za politiku javnog investiranja u manje razvijene krajeve, što je, takođe, veoma skupo. Mnoge javne usluge, kao što su vodosnabdevanje, obrazovanje, električna energija, transport, zdravstvo itd. finansiraju se iz državnog budžeta. Kvalitet javnih usluga lošiji je u manje razvijenim područjima ali postoji tendencija da to bude ubrzo otklonjeno. Nekoliko specifičnih projekata, kao što je Jugoistok Anadolije (GAP) izvodi se u ovim krajevima. Navedeni projekat koji je smešten u područje Tigra i Eufrata i od koga se očekuje da utrostruči proizvodnju električne energije u Turskoj i da uveća za 50% navodnjavane površine u zemlji, trebalo bi da ima odlučujuće posledice na razvoj manje razvijenih područja.

Pošto manje razvijeni krajevi mnogo manje doprinose, u odnosu na broj stanovnika, alimentiranju budžeta od drugih delova zemlje, subvencije za investiranje i programi javnog investiranja uključuju velike transfere iz razvijenih u nerazvijena područja.

Ova regionalna politika i dalje će se sprovoditi. Ona je pravilno usmerena i nikakve značajne promene nisu u izgledu, iako može doći do nekih manjih izmena. Moglo bi, posebno, biti od koristi da se razmotri da li bi ove akcije mogle biti (1) ekonomičnije, (2) više okrenute ka privatnom sektoru, (3) više decentralizovane ili (4) više integrisane.

Čini se da je jasno da su motivi politike koja se primenjuje u manje razvijenim područjima više politički ili socijalni nego ekonomski, i to je razumljivo. Treba, takođe, dodati da ekonomska analiza ne može i ne treba da bude jedini kriterijum u domenu regionalne akcije. Nju treba sprovesti da bi se dobili ekonomski troškovi predviđenih mera i pospešio proces odlučivanja. Analize – koje su, uglavnom, ali ne isključivo ekonomske – sprovedene politike malobrojne su, iako su od koristi u procesu odlučivanja, i trebalo bi da ih je više.

Pitanje je da li usvojena politika daje dovoljno prostora angažovanju privatnog sektora. Gotovo svi projekti finansirani su od strane državnog sektora. Iskustva iz inostranstva, preciznije sa juga Italije ali i u SAD, pokazala su značaj kapitala koji za proces razvoja ima ponašanje lokalnih preduzetnika kao i neophodnost da se osigura aktivnije učešće privatnog sektora. Ovo je posebno značajno za poboljšanje stanja u poljoprivredi: nije dovoljno da se neophodna voda obezbedi izgradnjom brana već treba da korisnici psihološki, tehnički i finansijski budu spremni da je optimalno koriste.

Postavlja se, zatim, pitanje da li je ova politika isuviše centralizovana. Akcije u domenu razvoja ne samo da su državnog karaktera već se o njima odlučuje i finansiraju se iz Ankare. Zar ne bi bilo celishodno da je veći prostor dat opštinama, skupštinama provincija (čija uloga je trenutno veoma ograničena) i regionalnim državnim institucijama ili lokalnim predstavnicima centralne vlasti? Treba biti svestan praktičnih i teoretskih teškoća takvog rešenja i opasnosti koje bi nastale za manje razvijena područja (koja nemaju dovoljno ni ljudskih ni materijalnih resursa). Treba, ipak, uzeti u obzir mobilizaciju ljudskih i, možda čak, finansijskih resursa koji mogu da dovedu do decentralizacije ili barem do dekoncentracije.

Nije, međutim, ni moguće ni poželjno razvijati integralnost brojnih sela u istočnom delu zemlje. Koncentracija na određene aglomeracije i uspostavljanje hijerarhijske mreže gradova neophodni su i nameću delikatan pristup, baziran na ozbiljnom proučavanju. Analize i akcije državne vlasti nisu, možda, dale neophodno mesto vremenskom faktoru. Detaljni planovi, projekcije ili razmišljanja koja se odnose na evoluciju koja je moguća, verovatna ili poželjna, i to dugoročno, treba da budu brojniji. Detaljni planovi na regionalnom ili lokalnom nivou bili bi, takođe, od koristi. Čak ako i nemaju efekta (kao što je to često slučaj), oni imaju neosporno edukativan značaj i doprinose dobijanju konsenzusa i dobroj informisanosti centralne vlasti o težnjama naroda i mogućnostima da se one realizuju.

