

Dr. PETAR ANIĆ,

**Ekonomski fakultet Osijek
Mr. STIPAN PENAVIN,
Zavod za prostorno planiranje
i urbanizam Zajednice općina Osijek**

RAZMJEŠTAJ PROIZVODNIH SNAGA U UVJETIMA TRŽIŠNE PRIVREDE*

U procesu regionalnog razvoja politika razmještaja proizvodnih snaga ima važnu funkciju. Ona omogućava u prvom redu teritorijalnu podjelu rada, racionalnije korištenje prostornih resursa i ravnomjerniji teritorijalni razvoj. Naša dosadašnja praksa u procesu kreiranja i realizacije politike razmještaja proizvodnih snaga temeljila se isključivo na načelima planskog sustava. Postojeća privredna reforma, koja u privredni sustav uvodi više tržišnih elemenata, otvara nove prostore i mogućnosti i u oblasti politike razmještaja proizvodnih snaga.

To u prvom redu podrazumijeva izbor kriterija za razmještaj koji će se više temeljiti na prostorno-ekonomskim zakonitostima, a manje na administrativnim mjerama.

Nadalje, to podrazumijeva reduciranje dosadašnje uloge države kao osnovnog i gotovo jedinog faktora politike razmještaja i veću afirmaciju uloge privrednog subjekta koja je u tom pogledu bila gotovo marginalna. Za očekivati je da će se na takav način povećati efikasnost regionalne politike u cjelini.

* Rad predstavlja dio istraživačkih rezultata iz projekata financiranja od SIZ značnosti SR Hrvatske u razdoblju 1988-1990. god.

1. UVOD

U procesu regionalnog razvoja razmještaj proizvodnih snaga ima važnu funkciju. Ona proizlazi iz značenja prostora i elemenata prostora kao faktora reprodukcije. Za proizvodnju je, naime, pored pitanja što proizvoditi jednako važno i pitanje gdje proizvoditi.

Prostor kao faktor u procesu proizvodnje sudjeluje po dvije osnove i to:

- kao siroviniski potencijal,
- kao mjesto gdje se odvija proces proizvodnje.

Kao što je prostor faktor proizvodnje, tako je proizvodnja faktor stvaranja odgovarajućih uvjeta u prostoru. To znači da između proizvodnje i prostora postoji interakcija. Ovi odnosi daju i određenu težinu razmještaju proizvodnih fondova u užem, odnosno proizvodnih snaga u širem smislu.

Naime, razmještajem proizvodnih snaga pored toga što se stvaraju odgovarajući uvjeti za proizvodnju, povratno se djeluje na prostor i pojave u prostoru što se očituje kroz:

- teritorijalnu podjelu rada,
- ravnomjerniji teritorijalni razvoj,
- ekološke uvjete u užem i širem okruženju lokacije proizvodnih kapaciteta.

Stoga je razumljivo da u prostorno-ekonomskoj teoriji razmještaj proizvodnih snaga zauzima ključno mjesto, a u razvojnoj praksi jedan je od najefikasnijih instrumenata regionalne razvojne politike.

Pristup politici razmještaja proizvodnih snaga u nekoj zemlji uvjetovan je njenim društveno-ekonomskim uređenjem. Po toj osnovi mogu se izdvojiti dva osnovna pristupa, koji su sve do nedavno gotovo ravnopravno dominirali, planski u socijalističkim i tržišni u kapitalističkim zemljama.

Karakteristika prvog, bar u obliku kako je bio kod nas prisutan, očituje se prije svega kroz plansko usmjeravanje razmještaja, pri čemu se u pravilu polazi od širih društvenih interesa, koji se utvrđuju na osnovi makroekonomskih kriterija, ili na osnovi ocjene određenih političkih struktura.

Uloga privrednog subjekta pri tom je dosta ograničena, a svodi se uglavnom na realizaciju programa smještaja koji je najčešće definiran negdje u političkim strukturama. S obzirom na tu činjenicu treba istaći da je rizik privrednog subjekta radi toga minimalan, budući da eventualne gubitke koji nastaju uslijed loše izabrane lokacije na različite načine iz društvene akumulacije pokriva država.

Tržišni pristup, za koji se kod nas tek sada stvaraju pretpostavke, polazi prije svega od samostalnog odlučivanja privrednog subjekta o lokaciji novih kapaciteta i preferiranja njegovih vlastitih interesa, ukoliko nisu u koliziji s interesima njegovog užeg i šireg okruženja.

U tržišnim uvjetima razmještaj proizvodnih snaga kao instrument regionalne razvojne politike ne gubi na značenju u smislu zadovoljavanja širih društvenih interesa. Za razliku od prvog, u tržišnim uvjetima odnosi u realizaciji politike razmještaja zasnivaju se na drugoj osnovi, na djelovanju ekonomskih zakonitosti.

Radi činjenice da se razmještajem proizvodnih snaga može djelovati na regionalni razvoj, ni jedna država, bez obzira na njeno društveno uređenje ili stupanj razvijenosti, ne želi se, a i ne može, u potpunosti isključiti iz procesa definiranja i provođenja politike razmještaja.

2. REGIONALNA DIMENZIJA RAZMJESTAJA PROIZVODNIH SNAGA

Kao posljedica razmještaja proizvodnih snaga nastaju procesi u prostoru koji imaju regionalnu dimenziju. To znači da se usmjeravanjem investicija na određene lokacije izazivaju utjecaji na njeno okruženje i to kroz podsticanje urbanizacije, razvoj infrastrukture, promjene u kretanju i strukturi stanovništva, ekološke promjene i dr.

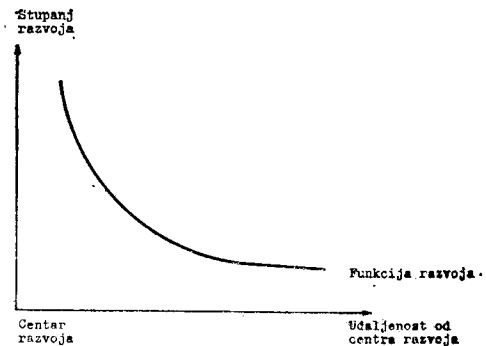
Prostorni domet ovih pojava ne može se vezati samo uz neposrednu lokaciju nekog kapaciteta. On može biti veći ili manji, a uvjetovan je stupnjem koncentracije proizvodnih snaga na određenom području. Iz ovoga proizlazi da se u praksi može govoriti o dva osnovna oblika razmještaja, prostornoj koncentraciji i prostornoj disperziji.

Prvi, tj. postorna koncentracija proizlazi iz težnje investitora da usmjeri svoje investicije na one lokacije na kojima postoje najpovoljniji tehnokonomski uvjeti. Obično se takve lokacije nalaze uz već

izgrađene privredne kapacitete i razvijenu privredu i komunalnu infrastrukturu, dakle u razvijenim urbanim centrima. Osnovni faktor privlačenja su eksterne ekonomije koje nastaju kao rezultat funkcioniranja prethodno navedenih privrednih i urbanih elemenata, a iz kojih proizlazi mogućnost ostvarivanja ekstradobití u vidu rente.

Pored toga što u razvojnom smislu ima određene prednosti kao što je na primjer koncentracija stručnog kadrovskeg potencijala, ili intenzivniji razvoj tercijarnih i kvartarnih djelatnosti, koncentracija proizvodnih snaga ima i niz nedostataka. Onj posebno dolaze do izražaja gledano s aspekta šire društvene zajednice. U prvom redu ona utječe na neravnomjeran regionalni razvoj, izaziva koncentraciju stanovništva i općenito poremećuje u demografskim kretanjima, podstiče prekomjerni rast gradova, povećava društvene troškove za razvoj komunalne i društvene infrastrukture, izaziva niz ekonomskih i socijalnih problema u područjima udaljenim od centra razvoja.

Intenzitet njenih negativnih utjecaja na razvoj regije razmjernan je udaljenosti pojedinog područja regije od mjesta gdje su locirane proizvodne snage.



Grafikon 1. Utjecaj centra razvoja na stupanj razvoja okolnog područja

Prostorna disperzija proizvodnih snaga, kao obrnuti proces u odnosu na prostornu koncentraciju, koja uglavnom nastaje spontano, najčešće je predmet odgovarajuće regionalne politike. Njeno osnovno obilježje nalazi se u razmještaju proizvodnih kapaciteta na većem broju lokacija na širem području jedne regije. Prostorna disperzija proizlazi iz težnje da se regionalni razvoj ravnomjerno usmjeri.

Bio bi međutim pogrešan svaki onaj pristup ovom problemu koji bi polazio od isključive opravdanosti jednog ili drugog od navedena dva oblika razmještaja. Oni se, naime, ne mogu promatrati izdvojeno, nego isključivo kao jedinstveni proces u kome prostorna disperzija kao faza u razvoju slijedi prostornu koncentraciju.

Naime, u trenutku kada supanj koncentracije poprimi razmjere koji umanjuju društvene efekte, a izazivaju povećane društvene troškove, dolazi do stanovitog praga koncentracije, nakon čega bi trebalo nastupiti proces disperzije.

3. MOGUĆNOSTI RAZMJETAJA U TRŽIŠNIM UVJETIMA PRIVREĐIVANJA

U našoj dosadašnjoj razvojnoj praksi ovi problemi su rješavani isključivo na planskim načelima.

Proces reforme, koji je upravo u toku i koji gradi privredni sustav na načelima tržišne ekonomije, odrazit će se i na politiku razmještaja proizvodnih snaga. Iz ove činjenice proizlaze brojna pitanja za današnje stručnjake i potencijalne investitore. Ona su u prvom redu vezana za probleme odnosa između planskih i tržišnih načela i njihovu refleksiju na daljnje mjesto i ulogu politike razmještaja, u okviru transformiranog privrednog sustava (iz planskog u tržišni), zatim na daljnju ulogu države u kreiranju i provođenju politike razmještaja u uvjetima tržišne privrede.

Već samo spominjanje eventualne uloge države, kada se ima na umu privredni sustav, koji se zasniva na tržišnim načelima, asocira na koliziju, koja postoji na relaciji tržište-država, budući da je prvo sinonim slobodnog, a drugo administrativnog odlučivanja.

Iako je to u osnovi točno, ne može se govoriti da je u planskoj privredi ekonomski princip potpuno eliminiran, kao niti da u tržišnoj privredi on može biti apsolutno zastupljen.

Naša ranija isključivost u tom pogledu nanijela je brojne štete nacionalnoj ekonomiji, čije će se posljedice vjerojatno još dugo osjećati.

Ukoliko se ova problematika i nadalje bude rješavala na takav način bez dovoljnog kritičkog pristupa, postoji, ovaj put u obrnutom smjeru, opasnost od, uvjetno nazvano, tržišne isključivosti, čije će tendencije ići ka potpunom eliminiranju države u politici razmještaja.

Problemi u regionalnom razvoju koji su kod nas još uvijek naglašeno prisutni, sigurno će još dugo zahtijevati prisutnost državne intervencije u njihovom rješavanju.

Pri tome, u skladu s intencijama privredne reforme, treba težiti ne eliminiranju uloge države, nego što većoj eliminaciji administrativnih i afirmacijskih ekonomskih mehanizama kojim će se ona koristiti.

Neminovno se nameće pitanje do kakvih kvantitativnih i kvalitativnih promjena to dovodi.

U današnjoj praksi postupak razmještaja novih kapaciteta provodio se na način da je šira društvena zajednica, ukoliko je željela ostvariti određene društvene ciljeve, kao što je ravnomjerniji regionalni razvoj, povećanje stope zapošljavanja u nerazvijenom području i dr., usmjeravala administrativnim putem dio društvene akumulacije (fondove, kredite i druge financijske stimulacije) za investicije na lokacijama koje se tamo nalaze.

S obzirom da se često u procesu zadovoljavanja navedenih društvenih interesa, prostorno-ekonomskoj ocjeni lokacije pristupalo samo formalno ili čak nikako, pokazalo se da je jedan broj takvih lokacija, gledano s prostorno-ekonomskog aspekta, suboptimalan, pa su izgrađeni kapaciteti vrlo brzo dolazili u znatne poteškoće.

Umjesto da takav kapacitet postane generator razvoja u području neposrednog okruženja, on je postajao teret društvenoj zajednici, koja je onda morala izdvajati znatna dodatna sredstva za njegovo održavanje.

Da bi se ovi slučajevi sveli na minimum razmještaj proizvodnih snaga mora se u što većoj mjeri zasnivati na djelovanju ekonomskih zakonitosti.

U isto vrijeme država mora svoju ulogu prilagoditi takvim uvjetima što znači da će se od faktora odlučivanja o razmještaju transformirati u faktor stvaranja uvjeta za razmještaj.

To će se ostvariti ne administrativnim planiranjem, nego definiranjem dugoročne strategije regionalnog razvoja, u okviru koje će stimulirati potencijalne investitore da svoje kapacitete lociraju na području za koje postoji najveći društveni interes.

Da se pri tom ne naruši interes privrednih subjekata, država će morati na takvim lokacijama prethodno razviti faktore privlačenja kroz uređenje zemljišta za privredne kapacitete, izgradnju potrebne infrastrukture, urbanizaciju naselja i dr.

Funkcija države doći će do izražaja kroz stvaranje što veće, bar približne, izjednačenosti uvjeta za smještaj na svim onim lokacijama na širem području regije, za koje se ocijeni da će moći zadovoljiti širi društveni interes za ravnomjernijim regionalnim razvojem.

4. PROSTORNO-EKONOMSKI FAKTORI RAZMJESTA

Kada postoje dvije alternativne lokacije od kojih je jedna u centru razvoja, a druga na području udaljenom od centra razvoja, obično, gledano s prostorno-ekonomskog aspekta, na prvoj postoji veća ekonomska opravdanost ulaganja.

Pored ekonomske opravdanosti koja se zahtijeva u proizvodnom procesu, također treba voditi računa i o ekonomskoj opravdanosti smještaja, koja dolazi do izražaja kroz visinu ulaganja u uređenje lokacije, da bi se ona osposobila za prihvatanje proizvodnih kapaciteta, visinu troškova transporta sirovina i gotovih proizvoda i troškova snabdijevanja svim ostalim tehnološkim faktorima neophodnim za rad i funkcioniranje kapaciteta.

Ekonomska opravdanost smještaja onaj je faktor koji utječe na investitora da se opredijeli za jednu lokaciju između dvije alternativne.

U pravilu investitor, kako je to već navedeno, svoje interese uvijek nalazi na lokaciji u centru razvoja, osim u izuzetnim slučajevima kada se radi na primjer o lokacijski zavisnim kapacitetima. Za to postoji više razloga i to:

— radi se najčešće o uređenoj lokaciji u čije je opremanje infrastrukturom društvo već uložilo odgovarajuća sredstva.

— postoji veliki kadrovski potencijal s kvalitetnom kvalifikacijskom strukturom u čije stručno osposobljavanje investitor najčešće ne mora ulagati dodatna sredstva.

— postoji izgrađena društvena infrastruktura u čiji razvoj investitor ne mora ulagati više nego što su mu to redovite obaveze,

— centar razvoja predstavlja značajno tržište za brojne proizvode što znatno smanjuje transportne troškove i omogućava bolji plasman proizvoda.

Gotovo sve ono što ovdje predstavlja prednost za investitora, za državu predstavlja znatno opterećenje.

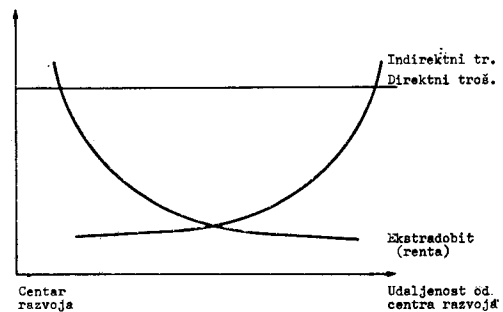
Koncentracijom proizvodnje u centar razvoja država je izložena većim ulaganjima u prateću infrastrukturu i suprastrukturu, a investitor je opterećen direktnim i manjim indirektnim troškovima, jer radi

veće koncentracije privrednih kapaciteta dio indirektnih troškova raspoređuje se na njih ravnomjerno. Pri tom investitor po osnovi povoljnijeg položaja njegove lokacije može očekivati povoljnije financijske efekte koje će ostvariti kao ekstradobit u vidu rente.

Kada je u pitanju smještaj proizvodnje u nerazvijenim područjima više je izložen ulaganjima investitor, jer najčešće pored direktnih ulaganja sam mora snositi indirektnu troškove.

U procesu proizvodnje pojavljuju se uglavnom dvije kategorije troškova, direktni koji su vezani za tehnološki proces i koji su u osnovi jednaki na svim lokacijama i indirektni koji nastaju pod utjecajem lokacijskih faktora; kao što su uvjeti za uređenje lokacije (loša geofizička svojstva tla, prevelik nagib terena itd.), veliki prostorni razmaci što izaziva povećane transportne troškove, otežani uvjeti snabdijevanja energijom, tehnološkom i sanitarnom vodom itd.

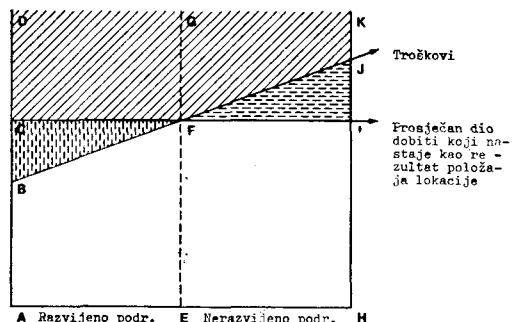
Prema slijedećem grafikonu proizlazi da na opravdanost izbora pojedine lokacije utječe u prvom redu visina indirektnih troškova i mogućnost ostvarivanja ekstradobiti, čije se međusobno kretanje odvija obrnuto proporcionalno.



Grafikon 2. Faktori smještaja novih kapaciteta

Funkcija indirektnih troškova i rente isključivo je ekonomske prirode i neposredno je vezana uz rezultate poslovanja privrednog subjekta na određenoj lokaciji.

U centru razvoja mu omogućavaju ostvarenje većih rezultata od onih koje bi objektivno trebao ostvariti na osnovi uložene radne snage, a u nerazvijenom području su pod istim uvjetima manji.



- Dobit kao rezultat rada
 - Dobit kao rezultat povoljnijeg položaja lokacije
 - Smanjena dobit radi nepovoljnijeg položaja lokacije

Grafikon 3. Shema stjecanja dobiti prema stupnju razvijenosti područja gdje se nalazi lokacija novih kapaciteta

Navedena shema prikazuje odnose koji vladaju u procesu stjecanja dobiti u razvijenim i nerazvijenim područjima. Linija razgraničenja stupnja razvijenosti nalazi se između točaka EG. Pretpostavka je da bi dobit ostvarena na lokaciji koju označava točka E bila potpuno uravnotežena te bi vrijednost dobiti označena točkom CDFG bila jednaka vrijednosti koja je označena točkama FGIK, tj. dobit u razvijenom području bila bi jednaka dobiti u nerazvijenom području.

Međutim, radi povoljnijeg položaja na lokaciji koja se nalazi u području točaka AE, dakle u razvijenom području, dobit se povećava za vrijednost BCF, dok se u isto vrijeme u nerazvijenom području, u području točaka EH, smanjuje za vrijednost FIJ. Ovo je uvjetovano kretajnom troškova u pravcu BJ. Pravac CI predstavlja stoga prosjek onog dijela dobiti na nivou regije koja je nastala kao rezultat povoljnijeg ili nepovoljnijeg položaja lokacije, a ne kao rezultat rada.

Iz ovih odnosa proizlazi da je vrijednost BCF ona vrijednost koja privlači investitora da smjesti svoje kapacitete što bliže centru razvoja, dok u isto vrijeme vrijednost FIJ destimulativno djeluje na odluku investitora da smjesti svoje kapacitete na lokaciju u nerazvijenim područjima.

Mogući utjecaj na kretanje indirektnih troškova ili visinu rente može ostvariti država.

U prvom slučaju to su već spomenute mjere ulaganja u uređenje lokacije, urbanizaciju naselja i dr., a u drugom slučaju to je zahvaćanje dijela rente na lokacijama, gdje se ona ostvaruje i gdje je nastala ne kao rezultat povećanog rada, nego kao rezultat ranijih društvenih ulaganja i njeno usmjeravanje u prethodno navedene namjene. Stupanj zahvaćanja rente u tom smislu mora biti predmet politike razmještaja.

Svrha svih ovih mjera je prije svega destimulacija daljnje koncentracije, ako se to pokaže opravdanim, odnosno stimulacija disperzije.

5. ZAKLJUČAK

Promjene u okviru privrednog sustava, koje se kod nas događaju u posljednje vrijeme, izazivaju potrebu intenzivnijih istraživanja u svim oblastima ekonomske teorije i prakse.

Pitanje regionalnog razvoja, koje je kod nas bilo dosta aktualno, ostat će prisutno i nadalje i to sve dotle dok se postojeći problemi znatnije ne smanje.

Reforma privrednog sustava utjecat će i na određene korekcije pristupa i načela u kreiranju i provođenju politike regionalnog razvoja.

To se svakako odnosi i na politiku razmještaja proizvodnih snaga, kao segmenta globalne regionalne politike, čijom se realizacijom najvećim dijelom i mogu postići ciljevi koji se odnose na ravnomjerniji regionalni razvoj.

Za razliku od dosadašnje prakse, kada je odlučivanje o razmještaju bilo uglavnom u domeni politike, u novim uvjetima, koji će se temeljiti na većoj zastupljenosti tržišnih načela, razmještaj se mora zasnivati više na ekonomskim zakonitostima, a manje administrativnim mjerama.

Ovakav pristup podrazumijeva aktivniju ulogu privrednih subjekata u procesu razmještaja, ali samo pod uvjetom da pri tom mogu naći svoj ekonomski interes na svim potencijalnim lokacijama.

To treba omogućiti država, čija će se funkcija u procesu razmještaja transformirati, tako da će od faktora odlučivanja postati faktor koordiniranja i stvaranja povoljnijih uvjeta i na manje atraktivnim lokacijama, čime će se one približno izjednačiti sa svim ostalim lokacijama.

LITERATURA:

Andrijašević J. »Pojam, tipologija i karakter ekstraprojekta«, Ekonomski pregled Zagreb 1-3/78.

Janić M. »Elementi racionalizacije korišćenja prostora u prostornim planovima«, Četvrti susret prostornih planera, Dubrovnik 1981.

Krešić I. »Prostorna ekonomija« Informator Zagreb 1981.

Krešić I. »Prostorna i vremenska obilježja prestrukturiranja industrije«, Ekonomski pregled Zagreb 3/85.

Pjanić Lj. »Politička ekonomija prostora« Savremena administracija Beograd 1980.

Mladenović D. »Prostorni razmještaj savremene industrije« Edicija naseljavanja prostora, Beograd 1988.

Zuljić S. »Prostorno planiranje i prostorna istraživanja« Ekonomski institut Zagreb 1983.

Petar Anić, Ph. D. | Stipan Penivan, M. A.

A POLICY FOR THE REPLACEMENT OF PRODUCTIVE FORCES UNDER THE CONDITIONS OF A MARKET ECONOMY

The policy of replacement of productive forces has in important function in the process of regional development. In the first place it enables the territorial division of labour, more benefits of area resources and more averaging of territorial development. Our current practice in the process of creating and realising a policy of replacement of productive forces was based exclusively on the principles of systematic planning. The existing reform of economy which introduces more market elements in to the economic system also opens new areas and possibilities in the policy of replacement of productive forces. In the first place, it understands the choice of criteria for the replacement which will be based more on area and economic orders and less on administrative measures. In addition, it means the reduction of the current role of the state as the main and almost only factor in the policy of replacement, and a higher promotion of the role of economy, which was in this respect only marginal. It can be expected that in this way the efficiency of the entire regional policy will be raised.