

1.01
Prejeto 10. 2. 2002

UDK 332.1(497.1)"1918/1991"

Žarko Lazarević*

Razkorak med razvitimi in nerazvitimi - zaviralni dejavnik modernizacije Jugoslavije?

IZVLEČEK

V razpravi avtor obravnava medregionalne razlike v gospodarski in socialni razvitosti v Jugoslaviji, v drugem delu pa razlike v navidezni enotnosti, to je medregionalne razlike v Sloveniji. V pregledni obliki predstavlja ukrepe in deloma tudi rezultate gospodarskih, socialnih in političnih prizadevanj za preseganje medregionalnih razlik tako na jugoslovanski ravni kot v Sloveniji v različnih obdobjih jugoslovanske države.

Ključne besede: medregionalne razlike, Jugoslavija, Slovenija, razviti, nerazviti

ABSTRACT

THE GAP BETWEEN THE DEVELOPED AND THE NON-DEVELOPED - AN OBSTACLE TO MODERNISATION OF YUGOSLAVIA?

The paper deals with interregional disparities in economic and social development in Yugoslavia and furthermore with interregional disparities in Slovenia, although it seemed an evenly developed region. It presents a survey of measures and partly the results of economic, social and political efforts aimed at overcoming interregional disparities at the levels of Yugoslavia and Slovenia in various periods of the Yugoslav state.

Key words: interregional disparities, Yugoslavia, Slovenia, the developed, the non-developed

Ni prav izvirno na začetku zapisati, da je bila jugoslovanska država že ob svojem nastanku, milo rečeno, silno neizenačena. Različna preteklost, to je pripadnost različnim državnim skupnostim, pripadnost različnim tradicijam, kulturnim in civilizacijskim krogom je že od prvih začetnih let skupnega življenja v novi državi vnašala seme nenehnih konfliktov, če ne razdora. Posamezni predeli so bili na zelo različnih stopnjah družbeno ekonomskega razvoja, da jih je bilo komajda mogoče razumeti. Tako je bilo že v času prvodecembrskega poklona predstavnikov Narod-

* Dr., višji znanstveni sodelavec, Inštitut za novejšo zgodovino, SI-1000 Ljubljana, Kongresni trg 1, e-mail: zarko.lazarevic@guest.arnes.si

nega viječa srbskemu regentu in poznejšemu kralju Aleksandru in tako je bilo tudi v kasnejših desetletjih, navkljub nasprotnim prizadevanjem. V nadaljevanju bom zato predstavil nekaj najbolj izstopajočih razlik in poti oziroma poskusov premoščanja razvojnih prepadov v jugoslovanskih in slovenskih razsežnostih.

Vztrajnost razlik

Medtem ko so bila določena področja že integrirana v širši gospodarski prostor in so meje svojega ekonomskega območja širila na celotno državo, so druga, nasprotno, ostajala omejena na lokalne okvire, v katerih so še vedno prevladovali najbolj preproste oblike gospodarske menjave. Medtem ko so določena območja že krepko zakoračila industrijski družbi naproti in ob tem že imela vzpostavljene infrastrukturne predpogoje, so druga po svojih značilnostih ostajala še globoko zavezana tradicionalni gospodarski strukturi. Medtem ko so na nekaterih področjih zaradi bolj razčlenjene socialne strukture vrednote industrijske družbe že dobivale prevladujoč značaj, so bile drugje še vedno v ospredju vrednote tradicionalne agrarne družbe. Medtem ko je bila gospodarska pobuda v nekaterih predelih v območju predvidljivega tveganja, pa je bila drugje ovirana zaradi izrazite negotovosti. Medtem ko so v določenih delih države zaznavali majhno razliko med formalnimi in neformalnimi oblikami obnašanja v gospodarskem življenju, pa je bil drugod razkorak med tema dvema kategorijama mnogo večji. Tovrstno naštevanje bi še lahko nadaljevali, pa ne bi izčrpali vseh jugoslovanskih gospodarsko-socialnih kontrastov. Ob vsem tem pa velja neprestano imeti pred očmi dejstvo, da je bila linija teh kontrastov in nasprotij več kot očitno začrtana z geografsko umestitvijo jugoslovanske države, potekala je od severozahoda proti jugovzhodu. Severozahodni predeli so odstopali navzgor, jugovzhodni pa navzdol od jugoslovanskega povprečja.¹

Izvirni tudi ne bomo, če tako kot drugi avtorji, postavimo v ospredje Slovenijo in Kosovo. Gre za dva pola, ki zelo drastično ilustrirata razvojni prepad v jugoslovanski državi. V gospodarsko, socialno, kulturno in civilizacijsko tako različno sestavljeno državo je Slovenija stopila z razčlenjeno gospodarsko strukturo in s pomembnimi infrastrukturnimi prednostmi, ki so omogočale ne samo vznik, temveč tudi napredovanje industrializacije. Ob vstopanju v jugoslovansko državo so imeli v Sloveniji na voljo 275 aktivnih industrijskih obratov, kar je bila zasluga industrializacije kot kontinuiranega procesa že od preloma stoletja dalje. Še v devetnajstem stoletju je slovensko kmetijstvo opravilo agrarno-tehnični prevrat in bilo je vključeno v širši gospodarski prostor. V Sloveniji je bilo težko najti nepismene ljudi, nivo pismenosti je bil visok, prek 90%.²

A kontrast različnosti postane popoln, ko k temu dodamo sliko Kosova kot slovenskega antipoda. Po mnenju nekaterih avtorjev ne bi mogli Kosova ob nastanku jugoslovanske države, glede na družbene in gospodarske značilnosti,

¹ Žarko Lazarević: Gospodarski vidiki slovenskega življenja v Jugoslaviji do druge svetovne vojne. V: Slovenci in Makedonci v Jugoslaviji. Ljubljana-Skopje, 1999, str. 56 (dalje: Lazarević, Gospodarski vidiki slovenskega življenja v Jugoslaviji).

² Žarko Lazarević: Od regionalnega k slovenskemu narodnemu gospodarstvu (Preobrazba slovenske gospodarske strukture v drugi polovici 19. in v 20. stoletju). V: Slovenija 1848-1998: iskanje lastne poti. Ljubljana, 1998, str. 278.

uvrstiti

drugam kot na raven bližnjevzhodnih dežel, ki so bile ravno tako v okviru otomanskega imperija. Na Kosovem ni bilo ne duha ne sluha o industrializaciji kot kontinuiranem procesu. Prav tako ne o razviti prometni mreži. 1874 so sicer zgradili železniško povezavo med Skopjem in Kosovsko Mitrovico, ki je povezovala rudarski kompleks Trebča s Solunom oziroma s svetom. A to je bilo tudi vse, kajti kakšnega posebnega vpliva na preostalo pokrajino ta povezava ni imela, če odštejemo, da je proga postopoma odpravila karavanski transport na dolge razdalje. Trebča je bila dolgo časa edini industrijski objekt, kot nekakšen tujek je štrlela iz povsem agrarne podobe pokrajine.³ V obdobju med vojnama se je na celem Kosovem razvilo 25 podjetij, ki so jim pripisovali industrijski značaj. Od tega je bilo kar 10 mlinov, 2 rudnika, tri usnjarne, 5 kovinskih obratov in 3 male elektrarne. Kmetje, ki so živeli v skrajni revščini, so gospodarili po avtarkičnem načelu, po načelu samozadovoljevanja osnovnih življenjskih potreb. V takih razmerah je bilo tudi kmetijstvo kot dejavnost tako v smislu tehnologije kot obsega proizvodnje izjemno zaostalo. Povrhu vsega pa je na Kosovu v nasprotju s slovenskimi razmerami komaj kdo znal pisati in brati.⁴

Razlika med Slovenijo in Kosovim kot dvema skrajnima točkama jugoslovanske stvarnosti je bila torej ogromna. Merila se ni samo v desetletjih, temveč v celem stoletju, če ne celo več. Ostale pokrajine so bile nekje vmes, znaten del nove države pa je bil po svojih gospodarskih in socialnih značilnostih bližje Kosovu kot kakršnemu koli jugoslovanskemu povprečju, kaj šele Sloveniji. Teh velikanskih razlik ni bilo mogoče spregledati, živo so bile prisotne, vsakdo jih je lahko opazil, če jih le ni želel namerno prezreti. Navkljub temu pa v obdobju do druge svetovne vojne na državni ravni ni bilo opaziti prizadevanj, da bi se kaj storilo na področju premagovanja medregionalnih razlik. To so bila vprašanja, o katerih se politika ni pogosto opredeljevala. Veljalo je načelo, da bosta medsebojna povezanost v eni državi in trg že uredila razmere. A to se seveda ni zgodilo, razlike so obstajale še naprej.

Razlike niso bile prisotne samo v stopnji doseženega razvoja in gospodarske strukture. Enake, če ne celo večje so bile v stopnji učinkovitosti gospodarjenja. Če vzamemo kot primer industrijske dejavnosti pred drugo svetovno vojno v letu 1938, se nam ta odstopanja več kot očitno kažejo. Količniki vrednosti proizvodnje in vloženega kapitala izkazujejo, da so se investicije v industrijo v severozahodnih predelih države neprimerno hitreje povrnila kot v drugih predelih, kar je v naslednji fazi omogočalo nadaljnja vlaganja. Stroški organiziranja in zagona proizvodnje v jugovzhodnih predelih so bili veliko višji kot na nasprotnem koncu države. V slovenski industriji je bil povprečen količnik tako 1,89, v Zetski banovini pa komaj 0,42.⁵ O učinkovitosti gospodarjenja tudi za obdobje po drugi svetovni vojni ni mogoče potegniti drugačnega sklepa. O tem vidiku nam več kot zgovorno pričajo podatki o učinkovitosti izrabe osnovnih sredstev po jugoslovanskih republikah in pokrajinah v povojnih letih.

³ Kosta Mihailović: *Privredni razvoj Kosova. V: Kosovo, prošlost i sadašnjost*. Beograd, 1989, str. 172.

⁴ Enciklopedija Jugoslavije. Zvezek 7. Zagreb, 1968, str. 675.

⁵ Lazarević, *Gospodarski vidiki slovenskega življenja v Jugoslaviji*, str. 59.

Tabela 1: Učinkovitost osnovnih sredstev (družbeni proizvod/vrednost osnovnih sredstev po stalnih cenah)⁶

Republike in pokrajine	Leta	
	1960	1980
Bosna in Hercegovina	0,40	0,32
Črna Gora	0,42	0,28
Hrvaška	0,47	0,39
Makedonija	0,43	0,36
Slovenija	0,47	0,42
Ožja Srbija	0,53	0,44
Vojvodina	0,62	0,39
Kosovo	0,41	0,26

Poti razkoraka

Stanje doseženo pred drugo svetovno vojno je bilo izhodišče za novo oblast po njej. Če so meščanske stranke pred drugo svetovno vojno posvečale le malo pozornosti medregionalnim razlikam, je bilo v novem režimu drugače. Bistvena programska točka Komunistične partije Jugoslavije (KP) je bilo nacionalno vprašanje. KP je obljubljala preureditev države v skupnost enakopravnih narodov. Enakopravnost pa so razumeli zelo široko in nekoliko svojevrstno. Enakopravnost v tedanjem jeziku in pojmovanju ni pomenila samo ali le politično enakopravnost, to je možnost enakopravnega soodločanja o skupnih in samostojnega odločanja o lastnih zadevah. Nova oblast je definicijo nacionalne enakopravnosti dvignila na višjo raven. Narodno enakopravnost so namreč razširili, oziroma bolje rečeno celo pogojevali so jo z ekonomsko in socialno enakopravnostjo.⁷

S takim stališčem, ki je izražalo težnjo po izenačenju v državi, si je nova oblast naložila na pleča izjemno težavno in le na dolgi rok uresničljivo nalogo. Oblast je obljubljala veliko in tega so se njeni predstavniki tudi zavedali. Naloga je bila težka zato, ker je bilo treba uskladiti interese silno različnih okolij, interese, ki so temeljili, oziroma izhajali iz povsem različnih stopenj družbenega in gospodarskega razvoja. Oblikovali naj bi tako gospodarsko politiko, da bi zadostili obojim, čeprav je gospodarska struktura posameznih predelov v državi za optimalen razvoj prej terjala diferenciran pristop kot enovito ukrepanje. Trdno so bili prepričani, da bodo uspeli oblikovati take razmere, da hitrejši razvoj nerazvitih ne bo šel v škodo razvitih, temveč da bodo oboji skladno napredovali. Značaj dolgoročnosti pa je hotenju po preseganju medregionalnih razlik dajalo spoznanje, da tega ni bilo mogoče storiti v nekem kratkem roku. Dejstvo je, da se je oblast lotila tega problema, kot mnogih drugih, brez podrobne analize, brez upoštevanja stvarnih razmer. Politična volja naj bi nadoknadila vse pomanjkljivosti in ovire.

⁶ Jugoslavija 1918-1988. Statistični godišnjak. Beograd, 1989, str. 189.

⁷ Kosta Mihailović: Regionalna stvarnost Jugoslavije. Beograd, 1990, str. 22 (dalje: Mihailović, Regionalna stvarnost Jugoslavije).

V takih razmerah in z jasnim političnim ciljem si je nova oblast izbrala pospešeno industrializacijo dežele za osnovno usmeritev. S pomočjo industrializacije naj ne bi samo zmanjšali razlik, temveč tudi posodobili oziroma modernizirali družbeno in gospodarsko strukturo. O takem videnju je že na samem izhodišču pričal prvi petletni plan, ki je npr. v kmetijstvu terjal dosledno zamenjavo ral in lesenih plugov z železnimi plugi.⁸

Skrb za nerazvite z opredelitvami o nujnosti njihovega hitrejšega razvoja je ostala stalnica v vseh jugoslovanskih družbenih srednje in dolgoročnih načrtih, vse do zadnjega. So se pa ob tem spreminjali poudarki in opredelitve. Konfrontacija prve petletke in zadnjega družbenega plana za čas 1986-2000 kaže, da so desetletja izkušeni in spreminjajoče se razmere našle odmev v ciljih in jezikovnem izražanju. Bistven premik v povojnem desetletju je bil storjen s postopnim vnašanjem lastne odgovornosti za razvoj. Repertoar državnih podpornih in spodbujevalnih mehanizmov (naložbe podjetij iz razvitih predelov, sklad federacije za nerazvite, sredstva iz proračuna, tuja posojila, različne vrste olajšav: carinske, davčne, znižane obrestne mere in ugodnejši pogoji kreditiranja, itd...) naj bi bil v oporo in spodbudo. Hkrati pa je na državni ravni prišlo do postopnega premika ciljev. Končni cilj, tudi v neki dolgoročni perspektivi ni bilo več izenačenje različnih predelov v gospodarskem in socialnem oziru. Nerazviti naj bi se poskusili približati državnemu povprečju.⁹ Gre torej za odmik od nekdanjih zelo ambicioznih ciljev in za realistično dojetje stvarnosti.

Dosežki

Jugoslavija je za preseganje medregionalnih razlik, to je za zagotavljanje ekonomske in socialne enakopravnosti državljanov v desetletjih po drugi svetovni vojni vložila ogromno sredstev in naporov. Rezultatov te politike ni mogoče zanikati. Navzven so nerazviti kraji v sorazmerno kratkem času, v nekaj desetletjih povsem spremenili podobo in gospodarsko strukturo. Vzpostavljena je bila osnovna infrastruktura, da so se nerazviti predeli povezali z državo in da je bila sploh omogočena izgradnja industrije. Nerazvita področja so se bolj ali manj industrializirala, družba in pokrajina sta pridobili videz, ki ga ta proces prinaša. Tudi socialni vidiki enakopravnosti so se vidno izboljšali. Raven, obseg in dostopnost storitev na področju družbenih služb in dejavnosti, kar je bilo dotirano s strani zveznega proračuna, so bili znatno višji, kot je to omogočala lastna gospodarska osnova nerazvitih.¹⁰ Z migracijami prebivalstva v razvite kraje, ne samo znotraj državnih meja, temveč tudi zunaj njih, so se odpravljale težave z brezposelnostjo na nerazvitih področjih.¹¹ Nerazviti so v treh ali štirih desetletjih prehodili pot, za katero

⁸ Petletni plan za razvoj narodnega gospodarstva Federativne ljudske republike Jugoslavije 1947-1951. Beograd, 1947, str. 70.

⁹ Dolgoročni družbeni plan Jugoslavije za obdobje 1986-2000. Uradni list SFRJ, št. 39, str. 1143, 1166-1167.

¹⁰ Mihailović, Regionalna stvarnost Jugoslavije, str. 39.

¹¹ Nekateri avtorji pripisujejo to obstoju različnih gospodarskih praks v Sloveniji in Jugoslaviji. Tako Susan Woodward trdi, da sta obstajala dva modela gospodarskih praks v povojni Jugoslaviji, in sicer slovenski ter fočanski. Za prvega naj bi bila značilna nagnjenost k večji učinkovitosti in skrb za zagotavljanje polne zaposlenosti. Za drugega, v katerega se uvrščajo nerazvite jugoslovanske republike, pa znatno manjša učinkovitost naložb in dela ter toleriranje velike brezposelnosti. V obravnavi oziroma dopuščanju znatnih stopenj brezposelnosti pa je bila Jugoslavija, z izjemo Slovenije, velika izjema med

je Slovenija potrebovala skoraj celo stoletje počasnega, a vztrajnega napredovanja.

Politika industrializacije nerazvitih področij je bila kampanjska, tako so sprva v petdesetih letih favorizirali Bosno in Hercegovino, v šestdesetih Makedonijo in Črno goro, od sedemdesetih let dalje pa Kosovo. Značaj industrializacije nerazvitih krajev je v jugoslovansko skupnost vnesel trajno strukturno neskladje, kar je imelo vpliv na vseh področjih gospodarskega in političnega življenja. V državi sta se oblikovala dva pola, v razvitih republikah je pretežno prevladovala predelovalna industrija, nerazvite republike pa so ogromne napore vlagale v razvoj bazične industrije in izgradnjo infrastrukture, kar je prinašalo oprijemljive donose šele v dolgoročni perspektivi.¹² To strukturno neskladje oziroma nasprotje se je sčasoma poglobljalo, zlasti od šestdesetih let dalje, ko so nerazvite republike še okrepile vlaganja v bazično industrijo in infrastrukturo. Po Mihailoviću naj bi bila Makedonija najbolj izrazit primer opuščanja uravnotežene gospodarske strukture, prevladovala so predelovalne industrijske panoge, na račun krepitve bazične industrije in infrastrukture.¹³

Razlike med razvitimi in nerazvitimi so pridobile nov značaj, kazati so se začele v novih oblikah, kajti z industrializacijo nerazvitih število tovarn in delavcev ni bilo več merodajno. Razlike so se sedaj kazale v kvalitativnih vidikih: v učinkovitosti proizvodnih procesov, ustvarjanju družbenega proizvoda in s tem konkurenčnosti na domačem in tujem trgu.¹⁴ Vse to pa je pogojeval človeški dejavnik, izkušnje in tradicija, kar so na nerazvitih področjih šele pričeli izgrajevati. Spremembe tradicije oziroma mentalitete pa so tiste kategorije, ki se spreminjajo izjemno počasi in izrazito dolgoročno.

Pregled nabora ukrepov, ki naj bi omogočili hitrejši razvoj manj razvitih, kaže, da je znotraj države potekalo veliko prelivanje sredstev. To na načelni ravni ni prav nič narobe in je povsem običajen pojav v vsaki državni skupnosti, zlasti gospodarsko nehomogeni. V jugoslovanskih razmerah večnacionalne skupnosti pa so ta vprašanja že od njenega začetka bila eminentno politična vprašanja. V obdobju po drugi svetovni vojni, ko je bilo prelivanje sredstev neprimerno višje kot pred njo,¹⁵ so se tovrstni pomisleki in ugovori iz leta v leto množili. Politične debate je podžigalo zlasti dejstvo, da so se razlike med nerazvitimi in razvitimi pravzaprav poglobljale. Hkrati pa so država kot celota in tudi posamezne regije -

vse socialističnimi državami. Več glej Susan Woodward: *Socialist Unemployment. The political Economy of Yugoslavia 1945-1990*. Princeton University Press, 1995.

¹² Igor Vrišer: Razmestitev industrije v Jugoslaviji. V: *Geographica Slovenica* 12, Raziskovalno delo Inštituta za geografijo Univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani. Ljubljana, 1981, str. 28-32 (dalje: Vrišer, Razmestitev industrije v Jugoslaviji).

¹³ Mihailović, *Regionalna stvarnost Jugoslavije*, str. 51.

¹⁴ Vrišer, *Razmestitev industrije v Jugoslaviji*, str. 28-32.

¹⁵ Približni izračuni kažejo, da je bil odliv sredstev iz Slovenije v letu 1938 približno 3% narodnega dohodka. Do te številke smo prišli s sklepanjem, da je bil delež Slovenije v jugoslovanskem narodnem dohodku približno 15%, po analogiji na razmere v letu 1952. V letu 1938 pa je jugoslovanski narodni dohodek znašal skorajda 48 milijard dinarjev (Jugoslavija 1918-1988, str. 95), slovenski delež (15%) bi torej pomenil dobrih 7 milijard dinarjev. Neto odliv sredstev iz Slovenije pa je po Gosarju (Banovina Slovenija. Politična, finančna in gospodarska vprašanja. Dejanje, Ljubljana, 1940) znašal 210 milijonov dinarjev, kar pomeni slabe 3% slovenskega narodnega dohodka v letu 1938. Za ponazoritev rasti obremenitve pa naj navedemo še podatke iz konca osemdesetih let. Tako je v letu 1986 znašal neto odliv sredstev 8,8%, 1987. leta 6,8%, 1988. leta 9,8% in leta 1989 6,4%. Do teh podatkov smo prišli z ustreznim izračunom, tako da smo neto odliv primerjali s podatki o narodnem dohodku, vse skupaj izraženo v tekočih cenah. Podatke o neto odlivu sredstev in o narodnem dohodku je moč najti v Statističnem letopisu Republike Slovenije za leto 1991, str. 167 in 174.

republike izgubljale v primerjavi z bližnjo sosesčino.¹⁶

Iz historične perspektive se pokaže, da jugoslovanski projekt preseganja medregionalnih razlik ni dosegel vseh svojih ciljev. Zlasti ne tistih o zmanjševanju razlik v ekonomskem in socialnem razvoju, pa čeprav je bilo politično zaukazano, da so v prvem povojnem obdobju morale razvitejše republike upočasniti svoj tempo razvoja, da bi se v doglednem času vendarle zmanjšale razlike med razvitimi in manj oziroma bolj nerazvitimi.¹⁷ A do tega dolgoročno gledano ni prišlo. Osnovni razlog je iskati v raznorodnih interesih, v gospodarskih strukturah, ki so terjale povsem različno gospodarsko in socialno politiko. Vladna gospodarska politika je skušala loviti ravnotežje z ukrepi naravnanimi na raven povprečja v državi. In ravno naravnost gospodarske politike na raven povprečja je bil temeljni vir nezadovoljstva vseh sestavnih delov, kar se je odrazilo v različnih občutkih o izkoriščanju v vseh predelih države. V razvitih republikah je tovrstno frustracijo povzročalo odlivanje denarja prek fiskalnega sistema ali mimo njega in zaostajanje v razvoju v primerjavi z bližnjo sosesčino. V nerazvitih predelih pa so frustracije temeljile na nižji ravni gospodarskega in socialnega razvoja, na prevladujoče enostranski gospodarski strukturi in na nezadostni konkurenčnosti na notranjem in zunanem tržišču.

Zaradi obojestranskih frustracij je vprašanje relacij med razvitimi in nerazvitimi postopoma s sproščanjem političnega ozračja postajalo vedno bolj prvovrstno politično vprašanje, zlasti zato ker so v ozadju stali otipljivi materialni interesi. Razviti so si prizadevali za upad višine prispevkov in za lastni nadzor nad porabo teh sredstev. Prizadevanja nerazvitih so bila seveda nasprotna z nenehnim dokazovanjem o nezadostni stopnji razvoja. Iskanje kompromisa na državni ravni je bilo težavno, nemalokrat tudi mučno.¹⁸

Utemeljevanje lastnih stališč je terjalo tudi medsebojne primerjave. V ilustracijo tega si le na ravni posameznih trditev oglejmo stališča, ki so se v Sloveniji oblikovala ob vstopanju v šestdeseta leta, se pravi še pred procesi decentralizacije države. Gre za argumente, ki so se v različnih oblikah ponavljali tudi v naslednjih letih. Spodbudo za izdelavo primerjalne analize so utemeljili z besedami, ki so jasno izražale težo bremena, ki ga je nosila Slovenija v povojnem obdobju. Besede so bile jasne: "*Ker razvoj ostalih republik naše države, predvsem bolj zaostalih, zahteva zelo visoka sredstva, so zelo zanimivi trenutni odnosi med posameznimi republikami in njih perspektiva...*". Podatki, ki so jih imeli na voljo, so kazali, da je Slovenija zaostajala v rasti bruto družbenega proizvoda za drugimi v državi; pričakovali so tudi padec pod državno povprečje pri rasti obsega proizvodnje. Čutili so se prikrajšane pri investicijah. V času od konca vojne do konca petdesetih let je Sloveniji pripadlo le 14% investicij, ne glede na prek 40 % izrabljenost t.i. "osnovnih sredstev". Zaskrbljujoče je bilo predvsem to, da je v izrabljenosti prednjačila predelovalna industrija.¹⁹ Dokaz, da je enostransko vlaganje v energetiko, metalurgijo in kovinsko industrijo imelo že v dobrih desetih letih opazne

¹⁶ Pavel Sicherl: Slovenija zdaj. Primerjava indikatorjev razvitosti. Ljubljana, 1990.

¹⁷ Več o tem glej Jože Prinčič: Mesto Slovenije v procesu industrializacije Federativne Jugoslavije. V: Slovenci in država. Ljubljana, 1995, str. 345-354.

¹⁸ Za ponazoritev teh razprav glej Jože Prinčič, V začaranem krogu. Slovensko gospodarstvo od nove ekonomske politike do velike reforme 1955-1970. Ljubljana, 1999, str. 267-276 (dalje: Prinčič, V začaranem krogu).

¹⁹ Arhiv Republike Slovenije. Republiški izvršni svet, Kabinet Viktorja Avblja, fasc. 1.

posledice.

Če smo že začeli s Slovenijo in Kosovim, potem naj s tem tudi zaključimo. V Jugoslaviji je menda krožila krilatice: "*Če druge republike hodijo, potem mora Kosovo teči*".²⁰ Toda to Kosovo kot simbol nerazvitih ni teklo temveč je počasi stopicalo naprej, če že ni stopicalo na mestu. Tako so se medsebojne razlike, kljub tem, da je tudi Slovenija zaostajala v dinamiki razvoja za severno in zahodno soseščino, še naprej ohranjale.

Različnost v navidezni enotnosti - medregionalne razlike v Sloveniji

Velike medregionalne razlike pa niso bile samo značilnost Jugoslavije, zaznavne so bile tudi znotraj republiških meja. Pri tem tudi Slovenija ni bila izjema, čeprav je res, da so bile medregionalne razlike v Sloveniji v primerjavi s preostalim jugoslovanskim prostorom med najmanjšimi.²¹ Slovenija je dajala vtis enovite dežele, tako glede državne pripadnosti - z izjemo Prekmurja in Benečije, ki je bilo v ogrski polovici Habsburške monarhije oziroma v italijanski državi - kot tudi glede značilnosti gospodarskega in socialnega razvoja. Pa vendar so bile tudi v Sloveniji opazne razlike v stopnjah gospodarske, socialne in kulturne razvitosti posameznih predelov. Te razlike pa niso bile pogojene, tako kot v jugoslovanskih primerjavah z različnimi družbenimi, gospodarskimi in civilizacijskimi okolji, temveč so nastajale na drugih osnovah. Osnovna značilnost slovenskega gospodarskega razvoja, ki jo opazimo že na prvi pogled, je izjemno velik vpliv železniškega omrežja na stopnjo gospodarske razvitosti posameznih slovenskih predelov. Kar 93% vseh industrijskih in obrtnih obratov ter 97% vseh zaposlenih v teh panogah je bilo ob ali v neposredni bližini železniških poti.²²

Očitno je prometna vključenost v širše okolje in s tem tudi gospodarska vključenost pogojevala tudi dosežke družbenega in gospodarskega razvoja. Predeli, ki so ostali zunaj dosega železniškega omrežja, so ostali vpeti v obstoječo prevladujočo drobno posestniško agrarno gospodarsko strukturo. Podrobneje, da natančneje lociramo slovenska nerazvita področja, si oglejmo stanje pred drugo svetovno vojno na primeru političnih okrajev, ki smo jih razvrstili po poklicni strukturi prebivalstva (tabela 2). Dodaten kriterij razvrščanja okrajev je bil tudi gospodarski značaj, kakor ga je posameznim okrajem opredeljevala obstoječa gospodarska struktura.

Predeli, ki so močno zaostajali za povprečno ravniyo gospodarskega razvoja v Sloveniji, so bili torej izrazito značilni za Dolenjsko, vzhodno Štajersko in Prekmurje, a tudi Notranjska ni bila prav daleč. Omenjena geografska področja je združevalo tudi dolgoletno ostajanje na robu prometnih povezav.²³ Celo več, Prekmurje se je v obdobju med vojnama šele pričelo tesneje povezovati s slovenskim prostorom. V tem času je bilo z mostovoma na Muri komaj prometno povezano s slovenskim cestnim in železniškim omrežjem.

²⁰ Peter Prifti: *Kosova's Economy: problems and prospects*. V: *Studies on Kosova*. New York, 1984, str. 125.

²¹ Mihailović, *Regionalna stvarnost Jugoslavije*, str. 97-110.

²² Mirko Novak: *Razmestitev industrije v Sloveniji*. V: *Geografski vestnik* št. 1-4/1939, str. 91.

²³ Nav. delo, str. 94.

Tabela 2: Poklicna statistika v Sloveniji (v %) po okrajih v letu 1931²⁴

	Kmetijstvo in gozdarstvo	Obrt in industrija	Trgovina in promet	Javne službe	Rentniki in zavodniki
Ljubljana mesto	2,10	28,76	20,44	23,61	25,09
Maribor mesto	2,03	34,10	21,86	18,82	23,19
Celje mesto	1,59	30,82	18,93	27,88	21,08
Ptuj mesto	3,93	30,09	16,62	20,08	29,28
Laško	35,42	45,88	5,98	2,78	10,14
Radovljica	37,10	41,63	8,15	4,68	8,44
Kranj	48,59	36,81	4,64	4,73	5,23
Ljubljana - ok.	43,01	33,49	8,60	4,45	10,45
Maribor - d. b.	53,90	27,55	7,43	2,84	8,28
Kamnik	61,28	27,24	7,43	2,84	8,28
Dravograd	59,43	26,97	4,18	3,10	6,32
Celje - ok.	61,55	25,97	4,45	2,46	5,57
Slovenj Gradec	63,89	21,97	4,42	3,18	6,59
Litija	65,73	20,47	3,96	2,34	7,50
Gornji grad	70,06	19,55	3,64	2,26	4,49
Logatec	63,75	19,50	5,50	5,40	5,85
Kočevje	68,07	18,73	3,57	2,84	6,79
Konjice	74,55	14,74	3,00	2,33	5,30
Brežice	75,13	14,62	4,35	3,00	2,90
Novo mesto	72,97	12,96	3,55	3,44	7,08
Krško	77,78	11,93	2,31	2,56	5,42
Črnomelj	80,92	10,60	2,44	2,34	3,70
Maribor - l. b.	79,12	10,45	2,58	2,27	5,58
Metlika	82,17	10,43	2,90	2,32	2,18
Ljutomer	81,05	9,95	2,13	2,27	4,60
Ptuj - ok.	83,24	8,83	1,12	1,52	4,29
Šmarje	82,35	8,30	1,98	2,17	5,20
Lendava	87,84	7,20	1,56	2,16	1,24
M. Sobota	87,20	6,16	1,87	2,41	2,36
Slovenija	60,53%	19,92%	7,42%	5,37%	6,76%

V času pred drugo svetovno vojno tudi v Sloveniji ni bilo ne duha ne sluha o kakšni regionalni politiki v okviru in pristojnostih tedanjih "samouprav", kaj šele da bi lahko govorili o prizadevanjih za premoščanje medregionalnih razlik v slovenskem prostoru. Tako kot v jugoslovanskem prostoru je tudi v Sloveniji do premika prišlo šele po drugi svetovni vojni. Vendar ne takoj, šlo je za proces, saj je jugoslovanska definicija nerazvitosti (nerazviti "nimajo sposobnosti za tisto osnovno ekonomsko vegetiranje ali življenje z lastnimi silami")²⁵ dolgo časa predstavljala temeljno oviro za definiranje problema znotraj Slovenije. Da je vprašanje medregionalnih razlik postalo tudi v Sloveniji eno izmed bistvenih so morale dozoreti razmere. Slovenska politika je sicer skrbela za skladnejši razvoj

²⁴ Žarko Lazarević, Slovensko gospodarstvo v prvi Jugoslaviji. Korak k industrijski družbi. Ljubljana, 1997, str. 62-64.

²⁵ Prinčič, V začaranem krogu, str. 276.

slovenskih predelov, vendar pa to ni bilo med prioritetskimi cilji. Slovenija je tudi zagotavljala socialno enakost prebivalstva. Sredi šestdesetih let pa so pričele medregionalne razlike postajati tudi pomembna politična tema znotraj slovenskega prostora. Takrat se je izkazalo, da mora kar tri četrtine slovenskih občin dobivati republiške dotacije, da so sploh zmogle financirati stroške družbenih dejavnosti na svojem področju. To je vsekakor vzbujalo nejevoljo, hkrati pa je pričalo o stvarnosti in razvojnih razkorakih med posameznimi slovenskimi predeli. Medregionalne razlike so se vrinile v politični besednjak, postale so družbeno relevanten problem, o katerem se je, zlasti zaradi pritiska iz občin, čedalje več govorilo. Celo več, to vprašanje je v naslednjih letih dobilo "politični prizvok" in postalo razlog za zaostrovanje odnosov med posameznimi občinami in celo pokrajinami v Sloveniji.²⁶

Brez odmeva tovrstno dogajanje vendarle ni moglo ostati. Prizadevanja in pritiski množice občinskih veljakov so na koncu le obrodili sadove. Politični vrhovi so sprejeli izziv z občinskih ravni in Slovenija je kmalu izoblikovala merila za definiranje nerazvitosti, hkrati pa tudi sistem za pospeševanje bolj skladnega razvoja posameznih predelov in območij. Kot mnoge druge pobude je tudi ta dobila svojo podobo v zakonski obliki, s prepričljivim poimenovanjem - Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji.²⁷

Zakon je določal, da se za nerazvita štejejo tista območja, ki so imela narodni dohodek nižji od 5.000 dinarjev na prebivalca, več kot 40% kmečkega prebivalstva in manj kot petino zaposlenega prebivalstva, ob upoštevanju dnevne migracije. Osnovno odgovornost za razvoj je zakonodajalec naložil lokalnim skupnostim. Zaradi tega je bil bistven poudarek na davčnih (oprostitev plačevanja davka na osebni dohodek za dobo petih let) in kreditnih olajšavah (beneficiranje obrestne mere, podaljšani odplačilni roki) investitorjem na teh območjih. Republiški organi so se zavezali k polovičnemu sofinanciranju razvojnih projektov in nudenju vse potrebne strokovne pomoči za izpeljavo teh projektov. Izjema so bili le infrastrukturni objekti, pomembni za gospodarski in socialni razvoj manj razvitih predelov. Tovrstne investicije, kot npr. v ceste, šole, vrtce in kulturne ustanove, pa so lahko šle na breme republiških sredstev. Za uresničevanje zakona je skrbela posebna komisija, ki so jo sestavljali predstavniki republiških izvršnih oblasti, razvitih in nerazvitih občin in gospodarske zbornice. Strokovne podlage in administrativna opravila so za komisijo opravljali na sekretariatu za finance. Zakon je pričel veljati v februarju 1971, izvršni svet pa je na začetku poletja na podlagi zakonsko predpisanih meril za manj razvite v Sloveniji razglasil področja občin Lenart, Lendava, Ljutomer, Murska Sobota, Ormož, Šentjur pri Celju, Šmarje pri Jelšah, Trebnje, Črnomelj, Gornja Radgona in Ptuj.²⁸ Ta seznam že na prvi pogled kaže, da prav velikega odmika od stanja pred drugo svetovno vojno ni bilo. Gospodarsko zaostajanje posameznih slovenskih področij, ki je bilo občutno že na prelomu iz 19. v 20. stoletje, se je kot trajnica ohranjalo še globoko v 20. stoletje.

²⁶ Ravno tam.

²⁷ Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji. Uradni list SRS, št. 4/1971, str. 149-151

²⁸ Odlok o občinah, katerih območja se štejejo za manj razvita območja v SR Sloveniji. Uradni list SRS št. 23/1971, str. 771.

Od tedaj dalje je bila skrb za razvoj manj razvitih območij stalnica slovenskih razvojnih vizij, izrazito v načrtovanih in predvidevanih kratko in dolgoročne slovenske prihodnosti. Razvoj manj razvitih območij je bil tako vpet v širši sklop ukrepov regionalne politike, ki je vključevala tudi prvine policentričnega razvoja Slovenije. Sistematično naj bi krepili gospodarske in socialne funkcije regionalnih središč, ki naj bi jih povezovala široka mreža različnih prometnic, energetskih in telekomunikacijskih vodov, da bi bila omogočena nemotena komunikacija med njimi. Policentričnemu razvoju so podredili tudi načela urbanističnega planiranja in načrtovanje infrastrukturnih omrežij. Na ta način bi na ravni republike dobili funkcionalno enovit in zaokrožen urban sistem, ki bi brez ostrih rezov povezoval podeželje in mesta. Prostorsko tako zasnovana Slovenija bi šele omogočila bolj stvarne pogoje za preseganje medregionalnih razlik. Temeljna načela pospeševanja gospodarskega in socialnega razvoja nezadostno razvitih občin v Sloveniji pa so še naprej ostala v okvirih, ki jih je opredelil že zakon o pospeševanju manj razvitih območij v Sloveniji. V tem oziru pa velja izpostaviti nove poudarke, nerazviti naj ne bi vse stavili le na enostransko gospodarsko strukturo. V skrbi za dolgoročno stabilnejši razvoj naj bi enakomerno spodbujali investicije v industrijo, kmetijstvo in turizem. Vera v odrešilno moč industrializacije je očitno v Sloveniji v začetku sedemdesetih let že krepko opešala. Nadalje so izpostavljali še pomen izobraževanja prebivalstva in njegovo prostorsko mobilnost, kar naj bi omogočilo razvito omrežje prometnic. Zanimivo je, da so za razvoj manj razvitih obmejnih predelov kot pomembno razvojno spodbudo predpostavljali obmejno ekonomsko sodelovanje s sosedi.²⁹

Navedeno priča, da se je slovenska oblast pridno učila. S pregledno zastavljenim sistemom je pokazala, da se je uspela izogniti jugoslovanskim skušnjavam preliivanja sredstev od razvitih k nerazvitim prek centraliziranih skladov. Rezultati tako koncipirane ekonomske in socialne politike so na dolgi rok vendarle imeli pozitivne rezultate. V primerjavi s slovenskim povprečjem je gospodarski razvoj, posebej pa še industrializacija, najhitreje napredoval na območjih, ki so v prejšnjih desetletjih stala ob strani: na Dolenjskem, Goriškem, Notranjskem, Pomurju in Spodnjem Posavju. Po zaslugi decentralizirane in razpršene industrializacije, ki je bila značilna za povojno obdobje, zlasti pa za sedemdeseta leta, je bil slovenski prostor glede na zmogljivosti in deleže prebivalstva brez večjih regionalnih razlik. Izenačevanje slovenskega prostora pa ni pomenilo, da je bil ta prostor povsem brez razlik. Ekonomsko-socialne razlike so obstajale še naprej, le kazati so se pričele na drugačen, očem bolj zakrit način - v učinkovitosti, v ustvarjenem družbenem proizvodu v celoti in na prebivalca, itd...³⁰ o čemer govori tabela 3 na primeru slovenskih statističnih regij.

Navkljub velikim prizadevanjem in tudi velikim uspehom pri relativnem ekonomskem izenačevanju slovenskega prostora pa so razlike vendarle ostale, in to precejšnje. Če za primer vzamemo samo Ljubljano kot slovensko gospodarsko, kulturno, izobraževalno in politično središče v primerjavi z ostalo Slovenijo, se razlike več kot očitno pokažejo. Razlike niso bile več utemeljene na klasičnih in

²⁹ Resolucija o dolgoročnem razvoju Socialistične republike Slovenije. Uradni list SRS št. 13/1972, str. 399-418 (410-411).

³⁰ Igor Vrišer: Razvoj industrije v Sloveniji. V: Geografski vestnik, XLVII, 1976, str. 29-43; isti, Industrializacija 1953-1981 v SR Sloveniji. V: Urejanje prostora 1, Ljubljana 1988, str. 49-59.

lahko merljivih pokazateljih, zelo pomembna postane gospodarska struktura, ki določa tudi ustvarjeni družbeni proizvod. In ravno na tej točki se pokaže vsa različnost Ljubljane in preostale Slovenije. Medtem ko je v Ljubljani v osemdesetih letih prejšnjega stoletja prevladovalo gospodarstvo z višjimi stopnjami dodane vrednosti, pa je v drugih predelih bila občutna prevlada tradicionalnih delovno intenzivnih industrijskih panog.³¹

Tabela 3: Regionalna razmestitev zaposlenih v industriji in ustvarjenega družbenega proizvoda v letu 1981³²

	Zaposleni	Družbeni proizvod	Delež prebivalstva	Koefficient industrializacije	
				A	B
Pomurska	5,1	4,5	6,9	13,70	29,38
Podravska	15,1	14,4	16,9	16,51	38,38
Koroška	3,8	3,9	3,7	18,83	48,31
Savinjska	14,7	14,4	12,9	21,01	50,06
Posavska	3,1	2,9	3,8	14,80	34,12
Dolenjska	6,0	5,0	5,2	21,35	43,19
Zasavska	3,5	3,2	2,5	26,39	58,86
Osrednjeslovenska	24,2	27,8	25,6	18,00	48,61
Gorenjska	12,5	12,9	9,5	24,39	61,39
Goriška	6,9	6,7	6,2	20,44	47,97
Kraška	2,4	2,2	3,1	14,10	31,90
Obalna	2,7	1,9	3,7	13,54	23,30
Slovenija	100%	100%	100%	18,46	44,87

A - število zaposlenih v industriji na 100 prebivalcev

B - ustvarjeni družbeni proizvod na prebivalca v industriji

Žarko Lazarević

THE GAP BETWEEN THE DEVELOPED AND THE NON-DEVELOPED - AN OBSTACLE TO
MODERNISATION OF YUGOSLAVIA?

S u m m a r y

From its beginning, Yugoslavia was a country of uneven development and therefore of wide regional disparities in the levels of economic and social development. The fact that the nations had very different past, belonged to different communities, traditions, cultures and civilisations provoked constant conflicts and disagreements between the nations from the very beginning of their common life in a new state. Looking at it from the historic perspective, it becomes obvious that the Yugoslav project of overcoming inter-regional disparities turned out to be unsuccessful. The main reason for this should be sought in different interests and economic structures which required entirely different economic and social policies. The government economic policy tried to achieve a balance by taking measures tailored to the average level of development in the country. And the fact that economic policy was tailored to the average level of development was the main source of discontent, and was reflected in feelings of being exploited in all parts of the country. In more developed republics, such a frustration was caused

³¹ Mihailović, Regionalna stvarnost Jugoslavije, str. 103-104.

³² Igor Vrišer, Razmestitev industrije v Jugoslaviji, str. 12.

by the outflow of funds either through the fiscal system or bypassing it through various funds and by consequent lagging behind in development not only compared to the national average but also compared to neighbouring countries. In the non-developed parts of Yugoslavia, the frustrations stemmed from lower level of economic and social development, limited economic structure and insufficient competitiveness on the internal and foreign markets.