

OTOCI, REGIJE I RAZVOJNA POLITIKA

Nenad Starc

Ekonomski institut, Zagreb

UDK 316.334.52:332.143 (497.13)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 3. 8. 1992.

Članak određuje hrvatske otoke kao posebnu prostorno-gospodarsku cjelinu Hrvatske i obrazlaže posebnosti dosadašnjih otočkih gospodarskih i populacijskih kretanja. Razvojne posebnosti upućuju i na posebnosti znanstvenog istraživanja otoka te na posebnosti otočke razvojne politike. Određeni su pojmovi otočkog sistema i održivog razvoja otoka. Otočka je razvojna politika određena unutar opće razvojne politike Hrvatske. Predloženi su i njeni ciljevi i instrumenti.

OTOČKA REGIJA

Razmeđivanje čovjekova prostora izazovan je posao. Motiva i razloga za povlačenje međa uvijek ima dovoljno, a kopna, mora i sve što na njima i u njima živi nagovještavaju da se svijet oko nas može opisati i kao skup omeđenih cjelina. Utvrditi gdje jedna prostorna cjelina prestaje a druga počinje nije međutim lako. Čovjekov prostor silno je raznolik, pa prije nego što se počne s razmeđivanjem treba pomno istražiti dokle što seže i što je s čime u vezi. Važna je i svrha cijelog posla. Ukoliko se prostor želi tek opisati, izvedene će prostorne cjeline odraziti stanje stvari i neće smetati ako su međe tek načelne ili ako su neki dijelovi prostora ostali izvan njih. Ukoliko se prostor želi podijeliti, kako bi se u njemu na različitim mjestima različito djelovalo, izvedene će cjeline odraziti cilj tog djelovanja, a prostor će morati biti razmeđen bez ostatka.

Konačni se učinak razmeđivanja u nas naziva regijom, područjem, pojasom, zonom, a oko nas *Landschaftom, paysageom, districtom, areom, regionom, rajonom* itd. Postoje i znanstvene discipline kao što su regionalna geografija, regionalna ekonomija i sl., a već se desetljećima predlaže i sama regionalna znanost (ISARD). Svi se, međutim, slažu da mogućih mjerila i svrha regionalizacije ima toliko da se regiju može općenito odrediti tek kao dio prostora koji je po nečemu poseban. Regionalni znanstvenici dijele tako uobičajenu sudbinu poslenika mladih znanosti i dobar dio vremena troše na ustanovljavanje vlastitog predmeta. U svijetu praktičara međa se najčešće procjenjuje prema tome što se namjerava činiti s jedne, a što s druge strane. Onaj tko je tako pristupio prostoru, ne nailazi na posebne znanstvene poteškoće, ali mora znati da to što radi može imati mnoge posljedice.

Odrede li se u konkretnom slučaju mjerila i svrha razmeđivanja nekog teritorija, izvedena je i priručna definicija regije, pa regionalizaciju i nije teško privesti kraju. Pritom se može zahtijevati da regije budu heterogene, što znači da svaka treba sastavom nalikovati promatranom širem prostoru, ili homogene, što znači da će regije biti međusobno različite, ali da se njih same više neće moći dijeliti na međusobno različite

dijelove. Mogu se i jednostavno uvažiti postojeće administrativne granice, za što uvijek ima praktičnih razloga, urbanist može ustanoviti mrežu centralnih naselja i proglasiti ju skupom regija itd. Bilo kako bilo, geolog će na promatranom prostoru ponuditi svoju regionalizaciju, antropolog svoju, itd., a nositelj razvojne politike će ih sve morati uzeti u obzir kako bi svoje instrumente i mjere mogao podešavati prema regionalnim posebnostima. Regionalna znanost ovdje daje jedno opće upozorenje: uobičajeno poimanje prostora kao statičke dvodimenzionalne kategorije, dakle puke plohe na kojoj se razni potrošači okupljaju i raspršuju, a da se sama ploha ne mijenja, treba zamijeniti poimanjem prostora kao trodimenzionalne i svakako dinamičke kategorije, dakle okruženja potrošača i proizvođača koje se uslijed njihovih aktivnosti itekako mijenja.

Ukoliko se promatrani prostor sastoji od kopna, mora i otočja, regionalna se podjela, barem što se otočja tiče, nameće sama po sebi. Otoci u pravilu pomiruju načela heterogenosti i homogenosti, rijetko kad su administrativno razgraničeni, a redovito imaju po jedno centralno naselje. Arhipelag koji čine u svakom pogledu predstavlja regiju. Te osobine imaju svi otoci Sredozemlja, uključujući hrvatske, te većina otočkih skupina u ostalim morima i oceanima.

Otoci su svakako poseban dio Hrvatske. Brojem i rasprostranjenošću te morem, koje svojim položajem donose matici (teritorijalno more Hrvatske bi bez otoka bilo za oko dvije trećine manje), nesumnjivo čine točno omeđenu regiju. Geografski su određeni kao istočnojadranski, a čine arhipelag od 1.185 otoka. 67 ih je naseljeno, 651 je bez stanovnika, a ima i 389 hridi i 78 grebena. Zauzimaju 3.205 km², od čega na naseljene otpada 3.062, a na nenaseljene 143 km². Iako određuju teritorijalno more, koje čini gotovo 40% ukupnog prostora Hrvatske, sami otoci zauzimaju tek 5,4% površine hrvatskog kopna.

Posebnosti otočkog ekosistema uočio je već Darwin. U pravilu se radi o izoliranom ekosistemu koji obuhvaća manje vrsta nego što se na jednom području i u istim klimatskim i pedološkim uvjetima može naći na kopnu. Otočki ekosistem je stoga osjetljiviji od kopnenog, ali kako se do njega teže dolazi, često obuhvaća endeme te vrste koje su drugdje izumrle. S druge strane, pridošle vrste lakše nalaze mjesta nego na kopnu i lakše remete zatečenu ekosistemsku ravnotežu. Minulih stoljeća, dok su na otocima prevladavali poljoprivredna proizvodnja i ribarstvo te ruralni način života, a veze s kopnom bile slabe, posebnosti otočkog ekosistema su proizvele i posebnosti otočkog gospodarstva, mentaliteta i života uopće.

Ovakvo, pretežno geografsko, određenje poklapa se s prostorno-gospodarskim jer se hrvatski otoci svojim posebnim gospodarstvom, prometom, a u posljednje vrijeme i naglašenim usporednim prednostima izdvajaju kao poseban predmet analize a i razvojne politike. U literaturi o Jadranu može se naići na stav da je more razvojno ograničenje otoka i da je otočki položaj to povoljniji što je kopno bliže. Tako nešto se teško može usvojiti. S razvojem trgovine i prometa, te prostorne podjele rada uopće, more sve više postaje osnovnim otočkim resursom – i u prometnom i u proizvodnom smislu. Biti usred Jadranskog mora danas znači imati položajnu usporednu prednost.

Problemi otočke regionalizacije ovime nisu uklonjeni. Hrvatski otoci, a to vrijedi i za većinu većih arhipelaga svijeta, imaju dovoljno zajedničkog da ih se nazove regijom, ali su međusobno dovoljno različiti da zahtijevaju subregionalizaciju. Problem tako ne nestaje, nego se postavlja na nižoj razini, ali, sudeći po raznolikim prijedlozima, nije stoga lakše rješiv. Geografski, hrvatski se otoci mogu svrstati u istarske, kvarnerske, sjevernodalmatinske, srednjedalmatinske i južnodalmatinske. Upravno, dijele se na 9 otočkih (Cres-Lošinj, Krk, Rab, Pag, Brač, Hvar, Korčula, Vis i Lastovo) i 6 obalno-otočkih

općina (Zadar, Biograd n/m, Šibenik, Trogir, Split i Dubrovnik). Podjela Hrvatske i Jugoslavije na razvijene i nerazvijene, koja je desetljećima bila osnovom regionalne politike, nije mimoišla ni otoke. Niz godina se smatralo da su svi otoci (osim Krka, Lošinja, Raba, Paga, Brača, Hvara, Korčule i Lopuda) nerazvijeni. Istovremeno, dvije otočke općine, Vis i Lastovo, spadale su u takozvani Klub nerazvijenih, tako da razvijenih otoka i nije ostajalo mnogo. Uobičajila se i podjela na vanjske (Lošinj, Dugi otok, Kornat, Vis, Lastovo) i unutarnje, a često se izdvajaju i pučinski otoci (Jabuka, Svetac, Sušac, Palagruža). Otoci nisu mogli izbjeći ni podjelu na velike, srednje i male. Veliki su oni na kojima živi više od 2.000 stanovnika, srednji oni s 500 do 2.000, a mali s manje od 500 stanovnika (*Problemi...*). Treba napomenuti da određivanje malog otoka privlači mnogo pažnje. Problem nije jednostavan jer treba doći do kriterija koji će vrijediti na svim oceanima i u svim morima. Najčešće se spominje zaključak stručnjaka Unesca prema kojem sve otoke s površinom manjom od 10.000 km² i s manje od 500.000 stanovnika, treba smatrati malim (Beller-Ayala-Hein, str. 3). Iako na Jadranu ne znači ništa, ovaj kriterij je izveden iz rezultata niza disciplinarnih analiza i usvaja ga većina otočkih istraživača.

Poteškoće s otočkom subregionalizacijom proizlaze iz posebnosti pojedinih hrvatskih otoka, ali i iz izostanka razvojne politike koja bi te posebnosti uvažavala. Postojeća upravna podjela, na primjer, negira onu geografsku jer je izvedena prema centralnim naseljima, od kojih su neka na otocima, a neka na kopnu.

POSEBNOSTI OTOČKOG RAZVOJA

Oslonjena na prirodnu okolinu, otočka ekonomija je u pravilu jednostavna, a njena se struktura, uspoređena s onom na kopnu, oduvijek doimala siromašnom. I danas na otocima izostaju cijele djelatnosti, a privredne jedinice, koje su često jedini predstavnici svojih grana znaju brojiti tek desetak radnika. I gospodarska je povijest posebna.

Gospodarstva jadranskih, a i mediteranskih malih i srednjih otoka doživljavaju od antike do danas uspone poletnije od onih na kopnu, ali i padove koji su redovno teži, a ponekad i katastrofalni. Oscilacije treba manjim dijelom pripisati povremenim promjenama otočkih prirodnih uvjeta. Većim dijelom uvjetuju ih trgovina i promet koji, jačajući i granajući se, sve više povezuju otočku ekonomiju s kopnenom. I na kopnu i na otocima koriste se tako usporedne prednosti, neki proizvodi se proizvode više nego prije, a neki zapuštaju, a na otocima se u većem razmjeru troše dobra koja na njima nisu proizvedena. Povijest obiluje primjerima sužavanja proizvodne strukture malih i srednjih otoka koja se zna svesti na jedan jedini proizvod koji na kopnu dobro ide i brzo bogati otok s kojega dolazi. Uočene i korištene usporedne prednosti ovise međutim o onom što se zbiva na kopnu pa tako i ne traju dugo. Kad jednom nestanu, treba se okrenuti drugim proizvodima a ako treba i drugim djelatnostima. Otočka povijest ovdje je puna primjera nesposobnosti da se specijalizirana proizvodnja napusti i zamijeni nekom drugom. Koristeći usporednu prednost i skačući iz pretežno naturalnog gospodarstva u tržišno, otočani su se rijetko znali snaći kad bi to isto tržište pokazalo i svoju drugu stranu. Vinogradarstvo i vinarstvo, brodogradnja i pomorstvo obogatili su pojedine hrvatske otoke, ali ih otočani nisu uvijek znali zamijeniti, ili barem izmijeniti, kad više nisu donosili ništa. Ograničena sposobnost iole bržeg mijenjanja privredne strukture oduvijek je razlikovala otočko gospodarstvo od gospodarstva kopnenih regija.

Poratna povijest odvojila je istočnojadranske od ostalih sredozemnih otoka. Ostavši jedini koji su nastavili razvoj u okvirima socijalističkog gospodarstva i uprave, jedini su i iskusili sve ono što je još prije pola stoljeća nazvano prvobitnom socijalističkom akumulacijom. Nagla industrijalizacija, popraćena gomilanjem seoskog stanovništva u nekoliko gradova, grubi široki potezi gospodarske politike, prostorno-gospodarska politika koja se svodi na dostavu novca nerazvijenima itd. koristili su, ali i pogađali mnoge regije, pri čemu su se otoci, po tko zna koji put, pokazali osjetljivijim od kopna. Otočko se gospodarstvo nije razvijalo, a kopneno je privlačilo više nego ikad. Već pedesetih godina počelo je danas već poslovično iseljavanje, a šezdesetih je u Hrvatskoj postojao samo jedan otok čije se stanovništvo nije smanjivalo.

Novija društvena i gospodarska povijest istočnojadranskih otoka najbolje je ocrтана kretanjem otočkog stanovništva. Od 1857., kad je u našim krajevima obavljen prvi službeni popis, pa do nedavno otočani su brojem, a i djelatnostima dosegli vrhunac i zatim počeli opadati, da bi ih 1981., potkraj stoljeća globalne eksplozije stanovništva, bilo manje nego u prošlom. Posljednji, nedavni popis naznačuje da su otoci možda opet započeli razdoblje napretka.

Tablica 1

Otočko stanovništvo od 1857. do 1991. godine

POPISNA GODINA	STANOVNIŠTVO	INDEKS 1857=100
1857.	117.481	100
1900.	166.891	142
1910.	173.263	147
1921.	173.503	148
1931.	165.624	141
1948.	151.835	129
1953.	150.073	128
1961.	139.491	119
1971.	127.063	108
1981.	112.208	95
1991.	119.815	102

Izvori: Korenčić, Bulić, *Popis 1991.*

Otočana je bilo najviše za popisa 1921., a 1981. ih je bilo manje nego 1857. 1991. godine na otocima je izbrojano 119.815 stanovnika od čega je na otočke općine otpalo 92.338, a na obalno-otočke 27.477 otočana. Dvadesetih i tridesetih godina otočani su uglavnom iseljavali u prekomorske zemlje. Neposredno iza II. svjetskog rata iseljavanje je bilo usmjereno u veće gradove na obali i u unutrašnjosti, a šezdesetih je godina počeo i odlazak na takozvani privremeni rad u inozemstvo. Sve se vrijeme odlazilo i u prekomorske zemlje, ali se iza II. rata broj takvih iseljenika smanjuje.

Tablica 2

Stanovništvo otoka otočkih i obalno-otočkih općina Hrvatske

OTOČKE OPĆINE	STANOVNIŠTVO	OTOCI OBALNO-OTOČKIH OPĆINA	STANOVNIŠTVO
Krk	15.861	Zadar	13.342
Cres-Lošinj	11.639	Biograd n/m	3.518
Rab	9.504	Šibenik	6.315
Pag	7.494	Trogir	789
Brač	13.690	Split	1.350
Hvar	11.384	Dubrovnik	2.163
Korčula	17.250		
Vis	4.310		
Lastovo	1.206		
UKUPNO	92.338	UKUPNO	27.477

Otoci s preko 2.000 stanovnika počeli su gubiti stanovništvo oko 1910. godine, a oni manji tek od 1921. Poticaj za iseljavanje u inozemstvo do malih je otoka stigao sa zakašnjenjem jer je njihovo stanovništvo između dva rata prvo odlazilo na veće otoke a tek s njih na kopno. Otočani malih otoka počeli su se upućivati preko mora tek kad se kriza dobrano osjetila u naseljima većih otoka.

Pedesetih se godina odlazak otočana pretvara u egzodus. Ovaj se puta mali i srednji otoci prazne prvi, pri čemu mnogi jednostavno izumiru. Tako su 1981. otoci iznad 2.000 stanovnika imali više stanovnika nego 1857., otoci od 500 do 2.000 manje, a otoci ispod 500 stanovnika ne dostižu stanovništvo iz 1857. već 1961. godine. Pedesetih su godina godišnje stope kretanja stanovništva tako negativne na svim otocima, s izuzetkom Raba. Do 1981. s velikih je otoka otišla petina stanovništva, sa srednjih nešto više od trećine, a s malih porazne tri četvrtine. Odlazak s priobalnih otoka bio je pritom drukčiji od onog s vanjskih. Stanovništvo vanjskih, mahom manjih, otoka sporije je reagiralo na kopnenu privlačnost, ali kad je odlazak jednom počeo, otoci su u demografskim mjerilima izuzetno brzo došli do praga izumiranja. Od rata naovamo priobalni otoci su gubili stanovništvo po godišnjoj stopi od -0,6%, a vanjski po stopi -2,4%, tako da se stanovništvo vanjskih otoka prepolovilo.

Odlazak otočana može se dovesti i u vezu s naoko ne presudnim administrativnim statusom otoka. Neki otoci spadaju u otočke općine koje se uvijek sastoje od glavnog i okolnih manjih otoka, a neki pripadaju općinama na obali, tako da je otočko općinsko središte na kopnu. Devet je otočkih općina posljednjih desetljeća, barem što se tiče glavnog otoka, pokušavalo voditi i otočku razvojnu politiku, dok je 6 obalno-otočkih redovito zapostavljalo svoje otoke i razvijajući kopneni općinski centar previdalo da će to pridonijeti pražnjenju otoka. Podijele li se otoci na te dvije skupine, ispađa da se od II. rata naovamo stanovništvo otoka u obalno-otočkim općinama smanjilo za 47%, a stanovništvo otoka samostalnih otočkih općina za samo 17%. Najveći je pad

stanovništva otoka obalno-otočkih općina zabilježen između popisa 1971. i 1981., u vremenu kad su obalno-otočke općine povećavale stanovništvo daleko preko prirodnog priraštaja. Šezdesetih su godina otoci koje je s kopnom povezivao most (Pag, Vir, Murter i Čiovo) gubili stanovništvo brže nego oni do kojih se moglo samo brodom. To je kretanje usporeno sedamdesetih godina (na Čiovu je, na primjer, buknuła izgradnja kuća za odmor), a skupini primoštenih otoka se pridružio Krk, koji se u to vrijeme već počeo razvijati kao dio metropolitenskog područja Rijeke.

Otočki natalitet već desetljećima nije dovoljan za normalnu reprodukciju stanovništva. Donedavno je prirodni priraštaj, opet s izuzetkom Raba, bio malen ili negativan, a prednjačili su Krk (-3,6 promila) i Vis (-5,3 promila), te Hvar (-0,7 promila) i otočje cresko-lošinjske općine (-1,7 promila). Niski ili nikakav prirodni priraštaj na otocima prati i negativni migracijski saldo. U razdoblju 1971.-1981. on je bio pozitivan samo na otocima općina Cres-Lošinj i Krk.

Otočka starosna struktura je nakon toliko desetljeća iseljavanja i negativnog priraštaja potresno nepovoljna. To se prvenstveno odnosi na male i vanjske otoke. Indeks starenja (omjer starijih od 65 i mlađih od 15 godina), koji već kod vrijednosti od 40% upućuje da promatrano stanovništvo stari, tamo doseže troznamenkaste vrijednosti. Spolna se struktura od velikog odlaska iz pedesetih godina naovamo sporo normalizira. S izuzetkom Lastova i Raba, udio ženskog stanovništva je još uvijek prevelik.

Ova zbivanja nisu pogađala sve naše otoke istovremeno, a niti s istim intenzitetom. Popisi stanovništva pokazuju da su se nakon 40 poratnih godina izdvojili mali otoci, na kojima još ima stanovnika, ali više nema gospodarstva, te nekoliko većih otoka čije se stanovništvo povećava novim otočanima s kopna i koji se, sudeći po svim na kopnu smišljenim pokazateljima, uspješno razvijaju. Izdvojilo se i nekoliko većih otoka, čije razvojno središte raste na otočkoj obali, privlačeći stanovništvo iz otočke unutrašnjosti. Otočka geografska sredina postaje tako razvojnom periferijom, a geografska margina zonom razvoja. Unatoč rastu svog središta, stanovništvo tih otoka opada, a gospodarstvo, unatoč rastu turističke djelatnosti, najčešće stagnira.

Iseljavajući se, otočani su ponijeli i dobar dio stoljećima građenog zajedništva. Izgrađeno čvrsto, da bi moglo opstati, ono se van otoka pokazalo postojanijim od zajedništva izgrađenog na kopnu. Otoci se i danas reproduciraju u Splitu, u Zagrebu, ili negdje u Australiji ili Kaliforniji. Unatoč tome, već je sedamdesetih godina bilo jasno da se otočani neće vratiti. Bilo je jasno i to da opustjele otoke nitko neće ponovo naseliti bez temeljnih promjena uvjeta i svrhe života na njima.

Prometne veze s kopnom, koje je moderna tehnologija toliko unaprijedila, iskorištavane su tako za odlazak, a tek u ovom i prošlom desetljeću, i tek na nekolicini otoka, i za dolazak i gospodarsku i društvenu obnovu. S robama i ljudima na otoke je, međutim, počeo stizati i kopneni razvojni mentalitet i ubrzo se ogledao u privrednim investicijama, stambenoj izgradnji, izgradnji infrastrukture i u mnogočemu drugom.

Povijesno najmlađa usporedna prednost otoka, turistički resursi, također se koriste na kopneni način i vode u masovno ugošćavanje. Nakon što je stoljećima djelovalo izdaleka, otvarajući i zatvarajući otočke usporedne prednosti, kopneno gospodarstvo se i fizički preseljava na otoke. Bliska će budućnost pokazati koliko će to otoke koštati i da li je prilika za uobličavanjem modernog otočkog razvojnog mentaliteta i moderne otočke ekonomije ponegdje već propuštena.

Jedna od posljedica ovog nazadovanja je i rastuća ovisnost otočke potrošnje i života uopće o kopnu. Turistička je renta na većim otocima izuzetno povećala kupovnu moć, a kako je otočka proizvodnja ostala malena i strukturno siromašna, većina dobara, uključujući hranu i dosta toga što spada u dnevnu opskrbu, dovozi se s kopna. Renta je uz to ostajala društveno nezahvaćena, pa je osobni standard daleko premašio javni. To je proizvelo bogate otočane na siromašnim otocima koje je rat zatekao posve nespremne. Pomorska je blokada za nekoliko tjedana dovela manje otoke do gladi, a na većima izazvala ozbiljne nestašice.

POSEBNOSTI ZNANSTVENOG ISTRAŽIVANJA OTOKA

Mali i srednji otoci privlače posebnu pažnju znanstvenika već dvadesetak godina. Isprva smatrani tek prirodnim laboratorijima za određena prirodo-znanstvena istraživanja, otoci su se svojim ekosistemom, socijalnim i komunikacijskim posebnostima i gospodarstvom iskazali kao izuzetno složen predmet koji zahtijeva cjelovit interdisciplinarni pristup. Do sada prikupljeno istraživačko iskustvo svjedoči štoviše i o prilagođavanju postojeće, pa i stvaranju nove, posebne istraživačke metodologije. Isto vrijedi i za razvojnu metodologiju, pa se sve češće spominje i nova interdisciplinarno određena znanost-nisologija (*ekistics*).

Spomenuto iskustvo prikuplja se u sredozemnim, skandinavskim i američkim zemljama koje imaju otoke, ali ne i u nas. Unatoč davno proklamiranom jadranskom usmjerenju, znanstvenih radova o otocima je u nas premalo, a nekolicina otočkih dugoročnih projekata i svjetski vrijednih rezultata ne koristi se u drugim disciplinama. Interdisciplinarnih otočkih istraživanja nema.

Znanstvenici koji se u nas s vremena na vrijeme dotaknu otoka redovito previdaju da otok jest sačinjen od istih elemenata kao i kopno ali da se oni sklapaju u sustav koji je različit od kopnenog. Otočka *differentia specifica* uočljiva je, međutim, u svim vidovima otočkog postojanja.

Sve ove razlike izoštravaju opću sliku otočke posebnosti. Morsko okruženje ne samo da ne presijeca veze s ostatkom svijeta, nego ih pojačava, ali čini da elementi i podsustavi, na koje inače nailazimo i na kopnu, čine interno konzistentan, ali izuzetno osjetljiv sustav koji je do danas već nazvan otočkim sustavom i proizveden u znanstveni predmet. Otočki sustav se najjednostavnije određuje kao ekosistem otoka opterećen čovjekovim proizvodnim, potrošnim i prometnim djelatnostima. Ovakvo određenje blisko je suvremenom određenju regije u geografskoj i prostorno-gospodarskoj znanosti, s time da se radi o sustavu koji je značajno osjetljiviji od kopnene regije i čiji su elementi međusobno značajno jače povezani. Pitanja o stupnju osjetljivosti i povezanosti, koja se odmah postavljaju, a i česti nepovoljni učinci kopneno postavljene otočke razvojne politike, konačno su i doveli do zasnivanja nisologije. Odgovori još nisu dati, ali broj referenci te znanstvenika koji su iskoracili iz svojih disciplina da bi se interdisciplinarno bavili otocima raste čak i u nas.

Ovako određen, otočki sustav određuje i otočku znanstveno-istraživačku metodologiju. Iskrcavši se na otok, sociolog, demograf ili antropolog suočit će se s malim populacijama, s točno izračunatim ali neupotrebljivim vrijednostima pokazatelja, s jakim eksternim utjecajima na promatranu pojavu koji tjeraju na iskorak u druge discipline i sl. I ekonomski analitičar će na otoku naići na poteškoće. Uobičajene ekonomske metode pokazuju se pregrubim za uopćavanje otočkih razvojnih oscilacija,

preosjetljivim za analizu jednostavne otočke gospodarske strukture, preuskim da bi se bavile otočkim sustavom, suviše oslonjenim na neposrednu atipičnu otočku gospodarsku prošlost – da bi išta prognozirale, a i suviše okrenutim pukom gospodarskom rastu – da bi se mogle baviti otočkim razvojem. Ovoj se slici može dodati i nemoć ekonomske metodologije da prognozira i ono što nije sadržano u prošlim kretanjima.

Ukoliko je predmet istraživanja više otoka, uz razlike otok-kopno do izražaja će doći i često ne manje razlike između pojedinih otoka. Nisolog, znanstvenik koji otoku pokušava prići sa svih strana odjednom, suočava se pak s problemom tumačenja i objedinjavanja disciplinarnih rezultata te s izborom između otvorenog i zatvorenog sustava kao osnovnog predloška otočke analize. Nisolog je zbog toga upućen na pojedinačnu i grupnu suradnju s disciplinarnim istraživačima, što u praksi znači da pred njim stoji i poseban problem organiziranja znanstveno-istraživačkog rada.

Što se tiče hrvatskih otoka, lako se uočava da uz otočku znanstveno-istraživačku metodologiju treba s jednakom pažnjom razvijati i onu razvojnu. Zahtjev za posebnom otočkom razvojnom metodologijom opravdan je zato što se analitičar, a pogotovo planer, susreće s pojavom koja je na kopnu izuzetno rijetka. Planirati razvoj u normalnim okolnostima znači usmjeravati postojeće, često burne, ekonomske procese. Mnogi otoci su međutim gotovo mrtvi, ekonomski proces se sveo na potrošnju, pa se prvi razvojni koraci svode na revitalizaciju i izvanredno su značajni.

Nekoliko otočkih znanstveno-istraživačkih projekata izvedenih u nas posljednjih godina i broj na njima uposlenih istraživača pokazuje da znanstveno-istraživački i stručni potencijal postoji i da ga treba odgovarajuće organizirati. Otočki fenomen upućuje međutim na posebnu organizaciju istraživanja koja nadrašta u nas uobičajene oblike. Osnivanje kakvog instituta ili fakulteta "za otoke", koji bi zaposlio dovoljno istraživača svih potrebnih disciplina i bavio se i znanošću i njenom aplikacijom, vodilo bi naime glomaznoj, krutoj i svakako neefikasnoj organizaciji. Mnogo prikladnijim oblikom (iskustva Finske, Škotske, Grčke, SAD i još nekih razvijenih zemalja koje imaju otoke to uvelike potvrđuju) pokazuje se mali, specijalizirani i komunikacijski dobro opremljen razvojni centar koji razvija informatičku osnovu otočkih istraživanja, prati otočka razvojna kretanja i održava domaću i međunarodnu znanstveno-istraživačku suradnju. Takav se centar oslanja na vanjske suradnike koji se u svojim matičnim institucijama bave pojedinim vidovima otočkog fenomena i koji se mogu okupljati u interdisciplinarnе timove i raditi na istraživačkim projektima, razvojnim programima i sl. Takva je organizacija u skladu i s nedavno usvojenom politikom znanstvenog rada u Hrvatskoj koja većinu odgovornosti za kvalitetu i rokove izrade znanstveno-istraživačkih projekata prebacuje na njihove voditelje.

OTOČKA RAZVOJNA POLITIKA

Otočko opadanje u suprotnosti je sa sve naglašenijim razvojnim usporednim prednostima koje hrvatski otoci imaju na jadranskom, sredozemnom i svjetskom planu. Geografski su gotovo usred Europe, nalaze se u sve cjenjenijem "sunčanom pojasu", pogodni su za gajenje sve traženijih namirnica bez umjetnih pesticida te za poljoprivrednu proizvodnju koja zahtijeva geografsku izdvojenost. Izuzetno lijepa i nezagađena priroda i još uvijek netaknute građevinske cjeline malih starih otočkih naselja pogodni su za sve traženije oblike alternativnog turizma. Otočka geografska

izdvojenost koja uslijed razvoja telekomunikacijske tehnologije danas više ne podrazumijeva odsječenost od svijeta, pretvara se tako u razvojnu prednost.

Raseljavanje i gospodarsko nazadovanje otoka iz pedesetih godina izazvala je real socijalistička politika brzog privrednog rasta i privlačenja seoskog stanovništva u gradove. Opadanje 70-ih i 80-ih godina i previd otočkih usporednih prednosti treba pripisati ograničenim mogućnostima ulaganja u privatnom sektoru te nemogućnosti da se privredne jedinice na otocima osnivaju u otocima prikladnim organizacijskim oblicima, ali ponajviše nedostatku regionalne razvojne politike koju je trebalo voditi na republičkoj razini. Naizgled paradoksalno, regionalna je razvojna politika izostala zato jer su, u skladu s dugo godina važećim stavovima o decentralizaciji, značajne upravne ovlasti bile prepuštene općinama. Uz to, uprava je Hrvatske u dijelu koji se odnosi na privredu na republičkoj razini bila organizirana prema strukturnom načelu. Republički komiteti i sekretarijati osnivani su za pojedine djelatnosti i nisu vodili dovoljno računa o regionalno različitim razvojnim uvjetima. Resori članova Izvršnog vijeća Sabora dijeljeni su na isti način. Takva je organizacija počivala na implicitnoj pretpostavci da će općinski komiteti i sekretarijati sa svojim velikim ovlastima u razvojnom odlučivanju znati i moći usmjeravati razvoj prema posebnostima svoga kraja. Ta pretpostavka je, barem što se tiče otoka, bila i ostala posve pogrešna; ni jedna od 9 otočkih i 6 obalno-otočkih općina do danas nije razvila upravu koja bi bila u stanju primjereno usmjeravati otočki razvoj.

Desetljećima otoci tako nisu bili posebna briga nijednog republičkog upravnog tijela i nijednog člana Izvršnog vijeća Sabora, a složeni poslovi lokalnog razvojnog planiranja i odlučivanja koje su nastojale obavljati otočke i obalno-otočke općine, premašivali su stručnost i radnu sposobnost njihovih uprava. Unatoč dovoljnom broju zainteresiranih stručnjaka izvan uprave, koje se moglo okupiti na otočkim razvojnim poslovima, posljednjih se dvadesetak godina otočka razvojna politika svodila na program pomoći nerazvijenim područjima, pod koji se dio otoka usput podvodio i koji ni izdaleka nije imao zadovoljavajuće učinke.

Izrazita prostorno-ekonomska heterogenost Hrvatske zahtijeva selektivnu regionalnu razvojnu politiku. To znači da mjere ekonomske i uopće razvojne politike, koje vrijede za cijelu republiku, treba u svakoj regiji dopunjavati mjerama koje neće polaziti samo od stupnja razvijenosti mjenog uobičajenim uprosječenim pokazateljima, nego i od postojećeg prirodnog bogatstva, karaktera dosadašnjeg razvoja, razmještaja stanovništva i stupnja urbanizacije, usporednih prednosti regije, osjetljivosti na promjene privredne strukture te od posebnih zahtjeva za čuvanjem i unapređivanjem okoliša. Takve su dopunske, ali selektivne mjere na otocima nužne već odavna. Selektivnost mjera zahtijeva i odgovarajuće upravno odnosno koordinirajuće tijelo na razini republike.

Otočku razvojnu politiku treba prije svega uklopiti u jadranski usmjerenu razvojnu politiku Hrvatske. Nužna su dva skupa mjera. Prvi skup tiče se privrednog sustava, vrijedi za cijelu Hrvatsku i provodi se radi oslobađanja tržišnih mehanizama i jačanja svih oblika organiziranja privrednih subjekata i vlasništva nad njihovim kapitalom. Jedan od očekivanih učinaka tih mjera je i porast domaćih i stranih ulaganja u proizvodne i uslužne djelatnosti koje su privredno-strukturno ili smještajno vezane uz more, obalu i otoke. Na otocima treba očekivati više domaćih i puno više stranih ulaganja, više malih privrednih jedinica uglavnom u privatnom vlasništvu, daljnji rast uslužnih djelatnosti i ribarstva, bogatiju turističku ponudu, oživljavanje poljoprivrede i privatnog prijevoznitva, a tek u manjoj mjeri i velike investicije u hotelske komplekse.

Dosadašnje otočko iskustvo pokazuje da će privredna struktura i razmještaj, koji će se tako spontano početi razvijati, neminovno izazvati sukobe raznorodnih djelatnosti u otočkom prostoru, a uslijed predvidive kaotičnosti i disproporcije u njegovoj uporabi i sužavanje objektivnog otočkog kapaciteta i stabilnosti. Spontani razvoj stoga treba preusmjeravati drugim, dodatnim skupom mjera. One moraju osigurati *održivi otočki razvoj*, koji se određuje kao kontinuitet kvantitativnih i kvalitativnih promjena proizvodnje roba i usluga te korištenja ukupnog prostora otoka kojim se otočki resursi profitabilno koriste, čuvaju i unapređuju. To znači da fiskalnim mjerama, zabranama i savjetodavstvom treba poticati ulaganja u djelatnosti koje koriste ali i čuvaju i unapređuju okoliš, a ulaganja koja prijete zagađenjima opterećivati obavezama izmjene tehnologije ili promjene smještaja još u vrijeme projektiranja. Čisti prirodni i očuvani stvoreni okoliš je otočka usporedna prednost i takvom mora i ostati. Održivi se otočki razvoj može postići samo obogaćenjem otočke privredne strukture i ravnomjernijim razmještanjem privrednih jedinica i stanovništva po manjim otocima i u unutrašnjosti većih. Time će se otvarati nova radna mjesta, poboljšavati kvalifikacijska struktura stanovništva i poticati uslužne privredne i neprivredne djelatnosti.

Obogaćivanje privredne strukture povećat će i potrebe za prometom ljudi, roba i usluga, što će potaći i prijevozničku djelatnost. Pri izboru djelatnosti koje treba poticati, kako bi se obogatila otočka privredna struktura, treba se rukovoditi usporednim prednostima jadranskih otoka i zastupati male kapacitete te oblike privatnih poduzeća koji će poticati poduzetništvo. Usporedne prednosti jadranskih otoka upućuju na to da će poslovno najprivlačnije djelatnosti biti upravo one koje se zasnivaju na čistom okolišu. Otoci veličine jadranskih, smješteni u klimu kao što je sredozemna, i u literaturi su istaknuti kao rijetka mjesta na kojima je maksimizacija poduzetničke dobiti u skladu sa zaštitom i unapređenjem okoliša.

Pri svemu ovom ne treba nastaviti poticati veća poduzeća s kopna da na otocima otvaraju svoje pogone i u njih dovode radnu snagu s kopna. Takva razvojna politika nigdje na otocima nije zaustavila iseljavanje, a dovela je do negativne selekcije i naglašene fluktuacije novopečenih otočana koji su se malo gdje uklopili u otočku sredinu.

Na hrvatskim otocima treba potaći ekološki utemeljenu sredozemnu poljoprivredu koja će, uz ostalo koristiti otočku geografsku izoliranost, industriju koja neće ugrožavati otočki okoliš i visoko specijalizirano obrtništvo. Pri tome treba poticati isključivo proizvodnju za finalnu potrošnju.

Iako su izgradnjom objekata razornog masovnog turizma mnoge prilike već propuštene, na otocima je ostalo dovoljno visokovrijednog prostora za turizam manjih razmjera, okrenut gostima višeg srednjeg sloja. Njima treba ponuditi što raznovrsniji aktivni odmor i oblike takozvanog alternativnog turizma koji se upražnjava tijekom cijele godine. Razvojem takvog turizma najbolje se koriste otočke usporedne prednosti. Već i posve površna analiza, a i neka iskustva, pokazuju da ulaganja u takozvani visoki turizam ne mogu dati povoljne financijske, a ni društveno-ekonomske učinke i da ih stoga ne treba poticati. Takav turizam zahtijeva aglomeracije objekata koje su jadranskim otocima prevelike te dugotrajna velika ulaganja u infrastrukturu i kadrove čiji je povrat krajnje neizvjestan.

Što se tiče najprikladnije veličine i oblika poduzeća na otocima, treba poticati mala poduzeća širokog spektra djelatnosti. Posebni poticaj treba dati privatnom prijevozništvu. S obzirom na to da se radi o području koje ima veliki rentni potencijal,

razvojne se mjere ne smiju svesti na financijsku pomoć kojom će općinske uprave raspolagati po svom nahođenju. Takva je republička politika donosila više štete nego koristi. Umjesto toga treba što prije zasnovati aktivnu poreznu politiku na općinskoj i republičkoj razini, usmjerenu na zahvaćanje turističke i ostalih oblika otočke položajne rente i njenog usmjeravanja u javne otočke investicije. Treba savjetovati, potaći i stručno pomoći osnivanje javnih poduzeća za promet nekretninama. Treba pravno zaštititi i potaći dugoročno iznajmljivanje umjesto prodavanja kuća iseljenih otočana. Treba uvesti i savjetovanje ulagača na otocima, zasnovano na dugoročnim programima razvoja svakog otoka. Konačno, potrebne su i odgovarajuće promjene Zakona o prostornom planiranju, koje će ubrzati postupke donošenja prostornih planova i konačno inauguirati kontinuirano planiranje.

Strana iskustva pokazuju da se državna uprava, koja treba biti jedan od nositelja ovako zacrtane razvojne politike, treba što je moguće više osloniti na suvremeno organiziranu znanstveno-istraživačku djelatnost. Upravna tijela koja se u razvijenim zemljama brinu o otocima ne zapošljavaju stručnjake, nego se gotovo svakodnevno obraćaju agencijama ili razvojnim centrima, koji su konstituirani izvan uprave, ali su prilagođeni i njenim potrebama. Na taj način upravno tijelo dolazi do strategija, programa, prijedloga zakona i mjera i sl., a osiguran mu je i stalna i pravovremen dotok otočkih informacija. Državna uprava pritom nastoji udovoljiti istom organizacijskom zahtjevu kao i znanstvenici: izbjegavati glomazno, skupo i birokratizirano upravno tijelo i istovremeno raspolagati svim informacijama potrebnim za vođenje otočke razvojne politike. S obzirom na postojeći znanstveno-stručni potencijal i već prikupljena iskustva u suvremenoj organizaciji znanstveno-istraživačkog rada i njegovog povezivanja s državnom upravom, ovakvo se ustrojstvo može zasnovati i uhodati u primjereno kratkom vremenu. Segment uprave Republike Hrvatske zadužen za otoke time bi u kratkom vremenu dobio snažan oslonac svog djelovanja i približio se kvalitetom i efikasnošću upravama razvijenih otočkih i obalno-otočkih zemalja.

LITERATURA

- Beller, W. D., Ayala, P., Hein, Ph., (editors): *Sustainable Development and Environmental Management of Small Islands*, UNESCO, *Man and Biosphere Series*, Vol 5, Paris, 1990.
- Bulić, A.: *Problemi razvoja otoka*, Urbanistički institut SR Hrvatske, Zagreb, 1983.
- Bulić, A., Pasarić, B.: *Razvojne mogućnosti jadranskih otoka*, Zajednica općina Split, 1981.
- Ekistics*, vol. 54, No 323/324, March/April - May/June 1987.
- Filipić, P. (red.): *Osnove dugoročnog razvoja Dalmacije*, Ekonomski fakultet Split, 1985.
- Hidrogeološki istražni radovi u svrhu optimalne eksploatacije vode iz jezera Vrana na otoku Cresu*, INA-PROJEKT, Zagreb, 1989.
- Isard, W.: *Introduction to Regional Science*, Prentice Hall, 1975.
- Jadranski otoci*, Svezak 1, Ekonomski institut Zagreb, 1963.
- Koncepcija dugoročnog razvoja općine Cres-Lošinj do 2000. godine*, Ekonomski institut, Zagreb, 1980.
- Korenčić, M.: *Naselja i stanovništvo SR Hrvatske 1857.-1971.*, Djela JAZU, knjiga 54, Zagreb, 1979.
- Međunarodni seminar o pravcima razvoja malih mediteranskih otoka - izlaganja*, Mali Lošinj, 21. - 25. 9. 1987.

Mirković, M.: Procvat Lošinja, *Otočki ljetopis Cres-Lošinj*, Br. 2, 1975.

Mogućnosti i pravci razvoja Jadranskih otoka, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1983.

Odak, D., Petrović, Ž., Santini, G., Starc, N.: *Projekt Cres-Lošinj*, Studija privrednih djelatnosti, Cres-Lošinj-Zagreb, 1988.

Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gospodarstava 1991. - prvi rezultati, dokumentacija 810, RZS RH, Zagreb, 1991.

Problemi razvoja otoka - osnovna studija, Urbanistički institut SRH, 1983.

Proceedings of the Interoceanic Workshop on Sustainable Development and Environmental Management of Small Islands, US MAB Program, November 3-7, 1986.

Rubić, I.: *Naši otoci na Jadranu*, Split, 1952.

Šimunović, I.: *Grad u regiji*, Split, 1986.

Tourism and Life on Small Islands, Mali Lošinj - Unije, June 25 - July 2, 1989, *Proceedings of the International Workshop in Unije June 29 - July 2, 1989*. Unije - Helsinki - Mali Lošinj, 1989.

ISLANDS, REGIONS AND DEVELOPMENT POLICY

Nenad Starc

Institute of Economics, Zagreb

The article defines Croatian islands as a particular spacial and economic integrality in Croatia and explains the particularities of past trends in island economy and population. The particularities of development also indicate a specific type of research of the islands and a particular development policy. The concepts of an island system and sustainable development of the islands have been determined. The islands' development policy is defined within the general development policy of Croatia. Aims and instruments for its realization have also been proposed.