

Otočna razvojna politika – kopneni počeci i stranputice

NENAD STARC I ŽELJKA KORDEJ-DE VILLA

SOCIJALIZAM

Usporedo s razvojem turizma, koji se dokazao kao blagoslov i nevolja, otoci su postupno osvještavani kao predmet razvojne politike. Na blagoslov se pričekalo jer trebalo je nekoliko desetljeća da nositelji socijalističke razvojne politike prestanu slijegati rame-nima na spomen otočnih posebnosti. Ne baš spremno, a u ondašnjoj administraciji ni brzo. Sustav se počeo decentralizirati sredinom 70-ih godina 20. stoljeća, a centralno je planiranje olabavljeno, a onda i napušteno još 60-ih tako da je razvojna politika federalnih jedinica postupno nestajala s agende federalnih planerskih institucija. Briga o otocima osim, naravno, one vojne, prepuštena je federalnoj jedinici kojoj su i pripadali, Socijalističkoj Republici Hrvatskoj (SRH). Budući da su se postupno decentralizirale i federalne jedinice, upravljanje razvojem sve je više prepušteno zajednicama općina,¹ a u sve većoj mjeri i samim općinama. Takozvani *društveni planovi* kojima je projiciran gospodarski razvoj i *prostorni planovi* koji su određivali što će se gdje graditi izrađivani su u razvojnim odjelima općinskih uprava, a usvajala su ih općinska vijeća. Na kopnu, gdje su općine bile jedinstvene prostorne cijeline, takav ustroj bio je učinkovit. Učinkovit je bio i u ondašnjih devet otočnih općina s granicama određenim otočnim rubom i okolnim morem.² Obalno-otočne općine oblikovane su, međutim, prema kopnenim središtima iz kojih se stoljećima upravljalo otocima³ tako da je decentralizacija koja je hrvatskim općinama donijela mnoge ingerencije zastala na obali i omogućila centralizaciju upravljanja otocima iz njihovih središta na kopnu. Otoci obalno-otočnih općina mogli su osnivati

¹ Prema Ustavu SRH iz 1974. godine osnovano ih je 11. Otoci su dopali Zajednici općina Rijeka sa sjedištem u Rijeci i Zajednici općina Split (kasnije Zajednica općina Dalmacije) sa sjedištem u Splitu.

² Krk, Cres-Lošinj, Pag, Rab, Brač, Korčula, Hvar, Vis i Lastovo.

³ Zadar, Biograd, Šibenik, Trogir, Split i Dubrovnik.

mjesne zajednice bez ingerencija za upravljanje svojim razvojem. Kao i mnogo puta do tada zanemareno je da je otok sustav koji čine ekosustav otoka, čovjekovo gospodarstvo na njemu i društvena zajednica koja na njemu obitava. Zanemareno je i da iz toga slijedi da otočna zajednica treba imati odlučujuću riječ u tome kako razvojem otoka treba upravljati. Jedino pitanje koje se nije moglo zanemariti bilo je kako održati integritet teritorija i akvatorija SRH, to jest kako povezati otoke s kopnom i, što je uvijek smatrano manje važnim, kako ih povezati međusobno. Za razliku od kopnenih prometnih politika ostalih jugoslavenskih republika prometna politika SRH oduvijek je imala kopnenu i morsku komponentu. Ona morska vođena je s ciljem da se sa svakog naseljenog otoka barem jednom dnevno može stići do kopna i istog dana vratiti kući. Pritom se pokazalo da promjene društveno-gospodarskih sustava, pa i ideologija ne dovode nužno do promjene stava o otocima. I u SRH gotovo je eksplicitno, i svakako nekritički, isticano da je more otočni hendikep koji treba prevladati da bi se riješili ostali razvojni problemi. Stav da su otoci razvojni potencijal, a ne problem, počeo se probijati tek sredinom 80-ih godina 20. stoljeća.

Sredinom 60-ih godina 20. stoljeća jednostavni, grubi sustav kojim se upravljalo centralno, s jasnim ciljevima, prerastao je u takozvani samoupravni socijalizam s mnogo razvojnih aktera koji su na svim razinama vlasti trebali upravljati razvojem i biti dobro vertikalno i horizontalno koordinirani. Sve to je, gotovo paradoksalno, trebalo funkcionirati u još uvijek jednopartijskom političkom sustavu u kojem je Savez komunista uvijek imao zadnju riječ. Partijski funkcioneri, „rukovodioci” u političkom žargonu, nazivali su ga socijalizmom „s ljudskim licem”. Tragični obrat tog atributa dogodio se s raspadom Jugoslavije i ratovima koji su uslijedili pogađajući kopno daleko više i teže nego otoke. Ovog puta otoci nisu bili dio bojnog polja i nisu razarani, ali su morali odgoditi svoju punu afirmaciju na polju razvojne politike. Niti pet godina prije no što će još jednom postati skloništa, odložiti bavljenje turizmom i otvoriti hotele izbjeglicama, otoci su, naime, dočekali prve poteze kopnene, još uvijek socijalističke otočne politike koja je, barem deklarativno, uvažila otočne posebnosti. Na republičkoj razini osnovane su i odgovarajuće institucije.

Počelo je 1985. godine kad je na inicijativu Zajednice općina Dalmacije potpisan *Društveni dogovor o politici razvoja jadranskih otoka* koji je imao svoj Odbor za praćenje. Potpisali su ga otočne i obalno-otočne općine, obalno-otočne zajednice općina, sva relevantna javna infrastrukturna poduzeća i Sabor SRH. Iste godine osnovana je i Međuotočna koordinacijska komisija koju su činili 15 predsjednika izvršnih vijeća otočnih i obalno-otočnih općina, dva predsjednika obalno-otočnih Zajednica općina Rijeke i Dalmacije i, što je bilo indikativno, predsjednik Izvršnog vijeća Sabora SRH.⁴ Razvojna je strategija upravljanja ukupnim otočnim razvojem koju je trebalo pripremiti i usvojiti na razini SRH, međutim, izostala. Nije teško vidjeti da nositeljima otočne

⁴ Izvršno vijeće Sabora SRH po funkciji je odgovaralo današnjoj Vladi RH. Podrobniji opis ustanova socijalističkog samoupravljanja, njihovih funkcija, specifične terminologije, pa i žargona zauzeo bi barem jedno poglavlje knjige.

politike u povojima nije ni trebala. Proračunska sredstva bila su izdvajana, a Međuotočna koordinacijska komisija odlučivala je kako će biti raspoređena po otocima. U posustalom socijalističkom samoupravnom, ali još uvijek jednopartijskom sustavu više se i nije moglo očekivati. Institut društvenog dogovora ukinut je 1990. godine, odmah po osamostaljenju Hrvatske. Otočni društveni dogovor tako je prestao važiti, a njegov Odbor za praćenje i Međuotočna koordinacijska komisija su ugašeni.

Socijalistička se kopnena otočna politika od 1985. do osamostaljenja Hrvatske 1990. uglavnom svodila na odluke o infrastrukturnim ulaganjima. Sredstva su dodjeljivana iz Fonda za nerazvijene (samo za infrastrukturne projekte) i iz povrata dijela poreza na promet koji je obračunavan na osnovi razlike između (većih) troškova prijevoza koje su snosila poduzeća na otoku i (manjih) troškova koje su snosila oduzeća na kopnu.⁵ Sredstva iz tih dvaju izvora raspoređivana su na osnovi otočnih kvota koje je s s kriterijima koje bismo danas zvali netransparentnim vagala spomenuta koordinacijska komisija. U vrevi osamostaljenja, promjene vlasti i uspostavljanja novih institucija društveni planovi i planovi socijalističkih javnih poduzeća i izvještaji o njihovu izvršavanju završili su u starom papiru. Preostali su stari svesci *Narodnih novina* s izvještajima o ostvarenju proračuna SRH koji upućuju na to da je u razdoblju od 1985. do 1990. godine na 50-ak naseljenih otoka moglo biti potrošeno do 30 milijuna DM.⁶ Tome bi trebalo dodati i danas neuhvatljiva ulaganja javnih infrastrukturnih poduzeća koja su zasebno ulagala u vodoopskrbu otoka, odvodnju, elektrifikaciju, dodatne brodske veze itd.

Usporedo s izgradnjom temelja državne otočne politike koja se vodi s kopna, potreba za usmjeravanjem razvoja otoka na razini lokalne samouprave sagledana je i na nekim otocima. Najdalje se otišlo u Općini Cres-Lošinj koja je u lipnju 1987. godine osnovala razvojnu ustanovu ambicioznog naziva – Centar za razvoj jadranskih otoka. Trebala se baviti posebnostima otočnog razvoja, savjetovati općinare, educirati otočane, prije svega one na malim otocima lošinjskog arhipelaga, okupljati stručnjake i na otoku i na kopnu, naručivati studije. Imao je dvoje zaposlenih koji su se uz pomoć konzultanta iz Ekonomskog instituta u Zagrebu prihvatili posla. Rezultata je bilo na Lošinju i Unijama, ali projekt nije ni izdaleka dopro do svih otoka koje je obuhvatio svojim nazivom. Sredinom 1991. sveo se na jednog zaposlenog i jednog stalnog konzultanta čije je savjete nova vlast u novoosnovanom Gradu Malom Lošinju sve manje uvažavala. Nakon višegodišnjeg vegetiranja Centar je konačno zatvoren početkom rujna 2001.⁷ Obrazloženje je bilo slično onom koje je pruženo prilikom zatvaranja brojnih institucija na državnoj razini: institucije starog sustava treba zanemariti, a ako treba, odmijeniti novim, podobnijim.

Kopnena otočna politika nastavljena je i nakon osamostaljenja Hrvatske, ali koordinativno tijelo koje bi odlučivalo o raspodjeli proračunskih sredstava, upravni odjeli, centri i

⁵ Naziv poduzeće izbačen je iz upotrebe još sredinom 70-ih godina 20. stoljeća. Ustav SFRJ iz 1973. uveo je radne organizacije – RO – koje su se mogle dijeliti na osnovne organizacije udruženog rada – OOUR.

⁶ Godine 2002., pred prelazak na EUR, 1 EUR razmjenjivao se za 1,95583 DM.

⁷ Datumi osnivanja i gašenja preuzeti su iz radne knjižice prve i posljednje zaposlenice Centra.

slične institucije koje su se bavile otocima nisu obnovljane. Time je u dobroj mjeri otklonjena lokalna i subregionalna komponenta zatečene socijalističke politike čije su dokumente novi službenici zatekli u rasturenim uredima raspuštenih socijalističkih institucija. O financiranju i pokretanju otočnih, i dalje uglavnom infrastrukturnih projekata počelo se brinuti samo jedno ministarstvo.

TRANZICIJA

Vlasti osamostaljene Republike Hrvatske na vodeća su mjesta dovele nove ljude, ali nisu otjerale njima podređene djelatnike raspuštenih socijalističkih institucija. U prosincu 1990. dobili su rok od šest mjeseci da odluče kamo će. Većina je odlučila ostati u državnoj upravi što im je omogućeno. Jedan od djelatnika Zajednice općina Dalmacije iz koje su 1980. dolazile inicijative za zasnivanje otočne politike tako je početkom svibnja 1991. zasnovao radni odnos s Ministarstvom pomorstva.⁸ Posao je zadržalo i ono malo djelatnika koji su radili na otočnim poslovima, a na okupu je samoinicijativno ostalo i nešto vanjskih konzultanata. Ni jednih ni drugih nije bilo mnogo, na kraju samo dvojica, ali iskustva je bilo dovoljno, a promjena vlasti i rat očito nisu umanjili intrinzični motiv za bavljenje otocima.⁹ U vrevi hodnika novih ministarstava i vlade, uoči Domovinskog rata koji samo što nije buknuo, upustili su se u posao koji u nekim drugim, sređenijim vremenima ne bi imao izgleda: obilaziti, lobirati, uvjeravati da su otoci posebni i da trebamo i posebnu otočnu razvojnu politiku. U to vrijeme ubrzano se radilo i na novom ustavu i bilo je dovoljno poznanstvo s jednim od savjetnika predsjednika Republike da se upriliči sastanak na temu otoka i ustava. Ostao je u pamćenju:

Našli smo se u rezidenciji, gore u Visokoj ulici, u hodniku, saslušao je prijedlog, onako s nogu, i počeo iz džepova vaditi papire, sve iskrižane, puno plavih i crvenih strelica, jedni inicijali ovdje, drugi ondje. Poslagao ih je na jednoj komodi i preletio pogledom. To ćemo ovdje, rekao je, upisao par riječi u jedan od članaka, ispričao se što žuri i odjurio niz hodnik. Usput je rekao kako se traži ime za hrvatski novac i kako je predložio da se zove Jadran koji bi se sitnio u 100 otoka. Tek tada sam osvijestio da otoci ulaze u Ustav. Novac nije nazvan po moru i otocima ali postigli smo što smo htjeli. Imali smo čime mahati pred nosom svima koji su odmahivali rukom na pomen otočne politike.

(konzultant tadašnjeg Ministarstva pomorstva (2024)).

⁸ Datum je preuzet iz radne knjižice djelatnika.

⁹ Intrinzični motiv bavljenja i brige o otocima očito je jedna od mnogih komponenti otočnosti i zaslužuje više pažnje no što ovdje ima mjesta. U izgradnji hrvatske otočne politike pokazalo se da taj motiv imaju i otočani i mnogi ljudi s kopna. Pokazalo se i da ima nemalo otočana koji ga nemaju.

Na nacrtu ustava radili su mnogi i mijenjan je i nadopunjavan iz dana u dan, ali otoke nitko ni jednom nije doveo u pitanje. Ustav Republike Hrvatske, poznat kao božićni, donesen je 22. prosinca 1990. godine. U članku 52. odonda stoji:

More, morska obala, otoci... i druga prirodna bogatstva ... za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku imaju njezinu osobitu zaštitu. Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i njihovih vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.

Sljedeći potez koji je trebalo povući činio se težim, a ispostavio se gotovo jednako lakim. Lako ga se prisjetiti:

U to vrijeme bio sam djelatnik Ministarstva pomorstva. Živio sam više u Zagrebu nego u Splitu, nastanio se kod prijatelja. Iz dana u dan smo smišljali kako dalje, koji je sljedeći korak. Ne sjećam se točno datuma, jesen je bila 1991, jutro, našli smo se u kavani Dubrovnik i odlučili da treba obavijestiti ministra da u Malom Lošinju postoji Centar za razvoj otoka i da tako nešto treba zasnovati u ministarstvu, po mogućnosti onom koje se bavi morem. Uspio sam doći do ministra već sutradan, to se onda moglo, i pristao je. Pokušajte tako nešto danas, stići ćete do portira, možda sekretarice, ne dalje. A lijepo je izgledalo u onoj križaljci podjele poslova u ministarstvu: uprava ova, uprava ona, a uz njih Centar za razvoj otoka. Od svibnja 1993. do kraja studenog 1994. bio sam mu i v. d. voditelj. Štošta smo napravili.

(djelatnik Ministarstva pomorstva od sredine 1991. do kraja 1994. (2024)).

Centar za razvitak otoka počeo je s radom početkom 1992. godine, u mandatu treće Vlade Republike Hrvatske, a pred jedinim djelatnikom, onim koji je nagovarao ministra, bilo je mnogo posla. Ministarstvo je učinilo i korak više i u ožujku 1994. osnovalo Otočno vijeće tako da se činilo da je uspostava nove, bolje otočne razvojne politike samo pitanje vremena. Euforija je, međutim, brzo splasnula. Vijeće je odradilo osnivački sastanak i više se nije okupljalo,¹⁰ pa su na pitanje kako upravljati razvojem otoka pokušali odgovoriti jedan djelatnik i nekolicina vanjskih konzultanata, pogonjenih spomenutim intrinzičnim motivom.

Možda je neprilično reći „ostalo je povijest“, ali osnova je otočne razvojne politike unatoč vijeću kratkog vijeka ovime bila uspostavljena. Daljnji su koraci bili teži što se tiče truda koji je trebalo uložiti, ali su bili mnogo lakši što se tiče komunikacije s ostalim ministarstvima i javnim poduzećima. Da je briga o otocima konačno institucionalizirana, potvrdilo se 1994., pred kraj Domovinskog rata, kad je Centar za razvitak otoka premješten u novoosnovano Ministarstvo razvitka i obnove i ubrzo promoviran u Upravu za otoke s pomoćnikom ministra na čelu. Novo ministarstvo imalo je znatno veći proračun, a u

¹⁰ Na inicijalnom i jedinom sastanku čulo se da su otoci naši dragulji. Tepanja se odonda množe. Osim dragulja u upotrebi su 1.000 ljepotica na Jadranu, smaragdi u plavom i niska najljepših otoka na svijetu.

sastavu je imalo i Upravu za znanstveno-stručna istraživanja i programe koja je, uz ostalo, pripremala nacionalne razvojne dokumente. Tako se ukazala prilika za izradu nacionalnog razvojnog dokumenta za otoke koja je iskorištena i bez lobiranja i nagovaranja. U ministarstvu koje se brinulo o razvoju našao se, naime, netko tko se ozbiljno prihvatio posla:

Na PMF-u Zagrebu organizirali su raspravu o otocima i pozvali me da održim nešto kao uvodno izlaganje. Odazvao sam se, naravno; mala dvorana, učionica zapravo, dupke puna, burna rasprava, treba ovo, trebalo bi ono. Na kraju, kad su se svi razišli prišla mi je elegantna gospođa, zapamtio sam svijetle vesele oči. Predstavila se kao pomoćnica ministra razvitka i obnove i pitala bi li se prihvatilo izrade nacionalnog programa razvitka otoka. Onako, bez puno uvoda, u ono vrijeme to nije trebalo, sve je bilo lakše razumjeti nego danas. Koliko se sjećam, pristao sam prije no što je dovršila rečenicu.

(konzultant tadašnjeg Ministarstva razvitka i obnove (2024)).

Izrada programa počela je 1995. godine. U proljeće 1995. Ministarstvo razvitka i obnove osnovalo je Vijeće za razvitak otoka od 25 članova od kojih se desetak prihvatilo posla (dvojica-trojica još su bili članovi zamrlog Otočnog vijeća iz 1994.). Prvi problem na koji su naišli bili su „skriveni” podatci jer otočnih i obalno-otočnih općina više nije bilo 14, nego četrdesetak, ubrzo i pedesetak. Neke nove općine već su se bile ustrojile, a neke su još uvijek rješavale hrpu administrativnih problema uglavnom zato što su veći otoci bili prošarani s više općina i gradova, a manji su i dalje pripadali općinama na obali ili na nekom većem otoku i tako u novi sustav donijeli stare probleme. Službena je statistika kao i prije prikupljala podatke do razine općine ne mareći o daljnjem raščlanjivanju pa su podatci o manjim otocima ostajali skriveni. Vijeće je uvidjelo da se radi o kroničnom problemu (Državni zavod za statistiku nije ga riješio do danas) i da će analiza silom prilika biti nepotpuna. Posao je ipak obavljen: krajem 1996., nakon mnogobrojnih obilazaka otoka i institucija koje bi se na ovaj ili onaj način trebale brinuti o njima, ona su desetorica pod paskom pomoćnice ministra pripremila nacrt Nacionalnog programa razvitka otoka (NPRO). Hrvatski državni sabor donio ga je u veljači 1997.

NACIONALNI PROGRAM RAZVITKA OTOKA

Nacionalni program razvitka otoka (NPRO) bio je sveobuhvatni, pa i inspirativni razvojni dokument koji je nakon prikaza stanja na otocima popisao otočne komparativne prednosti, procijenio ograničavajuće faktore i ocijenio da su „otoci na razvojnom raskrižju. Mogu poći putem održivog razvitka i konačno postati posebnim i privlačnim mjestom ulaganja i života. Mogu poći i stranputicom brza i nerazumna iskorištavanja što će ih nepovratno odvesti u siromaštvo i dugoročno ostaviti na margini hrvatskih i sredozemnih gospodarskih tokova (...)” (Starc *et al.*, 1997: 71).

Prvi put na Jadranu, u jednom otočnom razvojnom dokumentu navedena su načela prema kojima treba upravljati otočnim razvojem. Iz toga su izvedeni i razvojni ciljevi.

Navedeno je šest načela (Starc *et al.*, 1997: 78–80):

1. *Otoci su razvojno jednakopravni dijelovi Hrvatske.* Sva mjesta i područja Hrvatske, pa tako i otoci, zaslužuju jednaku početnu razvojnu pažnju i brigu.
2. *Otok je sustav koji čine ekosustav otoka, čovjekovo gospodarstvo na njemu te društvena zajednica koja na njemu obitava.* Otok se tako nadaje kao sustav kojim se uspješno upravlja samo u cijelosti.
3. *Održivo i potpuno korištenje otočnog bogatstva.* Otoci se, zahvaljujući svojim komparativnim razvojnim prednostima, mogu čuvati i očuvati samo ako se koriste u cijelosti i održivo. Svako djelomično i u nekom od svojih oblika neodrživo korištenje otočnog potencijala prijeti poremećajima otočnog sustava i vodi suboptimalnom korištenju, a u konačnici i njegovu fatalnom potpunom iskorištenju.
4. *Otok je razvojna zajednica čiji je razvoj prvotna briga otočana.* Na državnoj i županijskoj razini osiguravaju se tek potrebni institucionalni uvjeti i uključivanje u nacionalne infrastrukturne i suprastrukturne sustave.
5. *Aktivna uloga državne i županijske uprave te lokalne samouprave u otočnom razvitku.* Na otocima koji zahtijevaju revitalizaciju država mora nastupati kao posebni poduzetnik koji sa stajališta razvoja cijelog otoka ulaže u infrastrukturu i suprastrukturu, poziva i usmjerava ostale poduzetnike na održivi razvoj i zaprečava ulaganja u neodrživi.
6. *Kontinuitet upravljanja razvitkom otoka.* Nositelji otočne razvojne politike trebaju odabirati, koristiti i mijenjati razvojne instrumente kojima će korisnike otočnih resursa dugoročno i kratkoročno usmjeravati prema potpunom i održivom korištenju.

Iz tih načela izvedeni su ciljevi upravljanja otočnim razvojem, a zatim i konkretni poslovi i zadaće kojih se trebaju prihvatiti odgovarajuće državne i županijske institucije. Navedeno je osam osnovnih ciljeva (Starc *et al.*, 1997: 78–80):

1. *Održivi razvitak* osnovni je cilj i svrha upravljanja otočnim sustavom. Određen je kao stalno i potpuno, gospodarski, ekološki, tehnološki i društveno održivo korištenje otočnog potencijala.
2. *Društveno zadovoljavajuća naseljenost* koja je postignuta kad otočani brojem, dobom, spolnom i kvalifikacijskom strukturom te načinom i standardom života tvore zajednicu koja je dovoljno privlačna da trajno zadržava svoje članove i privlači nove i koja se tako može reproducirati bez izravnih mjera državne razvojne politike.
3. *Ostanak sadašnjeg stanovništva, poticaji obiteljima da imaju više djece i povratak prvenstveno mlađeg, radno aktivnog stanovništva* demografski su ciljevi otočnog razvoja, u svemu usuglašeni s ciljem društveno zadovoljavajuće naseljenosti otoka.
4. *Izjednačavanje uvjeta otočnih ulaganja s uvjetima u kojima se ulaže na hrvatskom kopnu*, srednjoročni je cilj upravljanja otočnim razvojem. Odnosi se na gospodarstvo, ali i na javni standard i uopće na otočnu svakodnevicu koja ulaganja na otoku danas čini neprivlačnima. Cilj će biti postignut kad vodoopskrba, odvodnja i odlaganje otpada dosegnu razinu postignutu u urbaniziranim područjima Hrvatske, kad budu tehnološki opremljeni prema europskim standardima zaštite okoliša i

kad se ulagači i novi otočani budu mogli koristiti zdravstvenim, školskim i drugim uslugama približno dobro kao na kopnu.

5. *Što raznovrsnija struktura otočnog gospodarstva.* Što u svojoj strukturi bude imalo više djelatnosti, a unutar djelatnosti više proizvodnih jedinica, otočno će gospodarstvo lakše prebrođivati padove i uspone potražnje za otočnim proizvodima.
6. *Polivalentnost otočnog domaćinstva,* osnovne jedinice otočnoga gospodarstva. Što je više djelatnosti kojima se njegovi članovi bave, domaćinstvo je gospodarski i mikrosocijalno stabilnije. Isto vrijedi i za otočna poduzeća i zadruge i ostale moguće oblike gospodarskog organiziranja na otoku.
7. *Potpuna fizička dostupnost otočnih potencijala.* Dostupnost je cilj, ali i uvjet upravljanja jer se razvojne mjere mogu suvislo formulirati i uspješno provoditi tek onda kad otočno poljoprivredno zemljište i ostali prostor koji se rabi u druge proizvodne ili potrošne svrhe budu pokriveni mrežom putova kojima će se moći prevoziti ljudi i potrebna oprema.
8. *Dostupnost otočnih vrijednosti u pravnom prometu.* Bit će ostvarena kad nekretnine budu pravilno uknjižene, međe obilježene, a vlasništvo ili barem pravo korištenja nesporno, dakle kad promet nekretninama na cijelom otočnom prostoru bude pravno moguće.

Načela i ciljevi NPRO-a činili su osnovu poslova i zadaća koje je trebalo pokrenuti i tako konačno otvoriti vrata otočnoj razvojnoj politici. Početni posao bio je donošenje zakona o otocima koji je trebalo predložiti i kasnije provoditi Ministarstvo razvitka i obnove. Ministarstvo razvitka i obnove nakon toga trebalo je pripremiti 26 programa održivog razvoja otoka (PORO) i 19 državnih programa razvitka otoka (DPRO). PORO je trebao odrediti društveno-ekonomski razvoj 26 otoka i otočnih skupina, od istarskih otoka do Elafita. DPRO je određen sektorski; nije se trebao baviti pojedinim otocima, nego pojedinim javnim uslugama koje je trebalo osigurati na razini arhipelaga.

Izrađivači NPRO-a već su na samom početku vidjeli da je načela i ciljeve lakše odrediti nego sam predmet programa. U pitanju, naime, nije bio otok, nego *otočni prostor*, to jest otok i njegovo veće ili manje okolno more. Otočna je povijest ovdje ukazivala na priobalne otoke kao što su Pag ili Krk čije obalno more nije veliko, ali i na Lastovo i Vis čiji akvatorij seže do granice hrvatskog teritorijalnog mora i površinom daleko nadmašuje same otoke. Trebalo je, dakle, odrediti i koliko se Program treba pružiti u more, a možda i u kopno. Priobalni otoci Jadrana su, usto, umnogome slični poluotocima i granicu nije lako povući. Program se tako proširio i na kopno: „U otoke treba ubrojiti i 62 km dugi poluotok Pelješac koji se s površinom od 348 km² pruža u more u istom smjeru kao i okolni južnodalmatinski otoci. Pelješac je iste građe kao i otoci, smješten je u istom klimatu, a biljni i životinjski svijet je sličniji otočnom nego onom u kopnom zaleđu.” (Starc *et al.*, 1997: 8). Na pitanje otočnog mora odgovoreno je načelno: „Otočno upravljanje i njegovi ciljevi ne iscrpljuju se na otočnom kopnu. Šire se na more i podmorje oko otoka, dakle na pomorsko dobro, tradicionalni prostor otočnoga života i privređivanja u kojem otočani ne smiju moći manje, nego što su oduvijek, običajno

mogli i smjeli.” (Starc *et al.*, 1997: 80). Iako se takvom određenju otočnog prostora mogu naći mnoge zamjerke, bilo je dovoljno za izvođenje načela, ciljeva, a zatim i poslova i zadaća državnoj i županijskoj upravi i lokalnoj samoupravi.

ZAKON O OTOCIMA

Česti sastanci po ministarstvima i javnim poduzećima smještenim uglavnom u Zagrebu uvjerali su izrađivače Programa da su jasna načela i ciljevi i iz njih izvedeni poslovi i zadaće dovoljni za formuliranje, ali ne i za pokretanje otočne razvojne politike. Stoga se na prvom mjestu našla zadaća iz NPRO-a koja se činila najpotrebnijom, pa i najhitnijom: donijeti zakon koji će brigu o otočnom razvoju podići na najvišu moguću razinu obvezatnosti. Budući da su odgovorni u Ministarstvu smatrali da takvo što može pričekati, nije bilo druge nego obratiti se oporbi:

Bili smo, kako se to kaže, u niskom startu, bogme i u visokom raspoloženju, mislili smo da ćemo odmah po donesenom Programu početi pisati nacrt zakona. U Ministarstvu su nam rekli da će nas zvati kad bude potrebno. Prošao je prvi tjedan, pa drugi, pa mjesec dana, vidjeli smo da ćemo se načekati. I rodila se ideja: predložimo oporbi da predloži Zakon o otocima. Nazvali smo jednog oporbenog saborskog zastupnika, do oporbe je uvijek lakše doći nego do onih na vlasti, i zakazali sastanak. Našli smo se, odmah je pristao i usput rekao da će se tako prikupiti pokoji politički poen. Imali su pripremljen nacrt Zakona o brdsko-planinskim područjima pa su ga malo prepravili, znate ono, find: brdo – replace: otoci. (konzultant tadašnjeg Ministarstva razvitka i obnove (2024)).

Ni mjesec dana nakon sastanka tri su oporbena zastupnika Hrvatskom državnom saboru predložila nacrt Zakona o otocima. Vijest je začas stigla do onih do kojih je i trebala i u Ministarstvu u kojem je izrađivan NPRO procijenili su da nije uputno i dalje čekati. Zazvonili su telefoni i preostalih dvoje-troje aktivnih iz Vijeća za razvitak otoka je, čineći se nevještima, prihvatilo novu zadaću. S NPRO-om u ruci trebalo je izraditi još jedan nacrt otočnog zakona. U jesen 1998. godine u Saboru se tako dogodilo nešto neuobičajeno: na klupama su se našla dva prijedloga nacrtu istog zakona. Oporba nije imala dovoljno ruku pa je prevladao onaj Ministarstva razvitka i obnove. Uz posebnu napomenu da smo u tome treći u svijetu, odmah iza Japana i Finske, Hrvatski državni sabor donio je Zakon o otocima 26. ožujka 1999. godine. Stupio je na snagu 1. travnja (NN 34/1999).

Ministarstvo razvitka i obnove bilo je određeno kao provoditelj zakona pa je prema očekivanju za sve bila nadležna tek osnovana Uprava za otoke, a sve što je ona trebala raditi bilo je već nabrojeno u NPRO-u. Pritom se trebalo voditi i podjelom otoka navedenom u Zakonu o otocima. Uobičajene geografske podjele koje ne vode računa o razvijenosti nisu se pokazale svrsishodnim pa je Zakon podijelio otoke u samo dvije skupine:

- 44 nedovoljno razvijena nastanjena ili povremeno nastanjena otoka
- svi nastanjeni otoci koji nisu razvrstani u prvu skupinu i poluotok Pelješac.

U prvoj skupini našli su se redom svi mali otoci, ali i Vis i Lastovo koji su zbog svoje strateške izoliranosti zaostajali za drugim većim otocima. Rasprava o tome koliko velik smije biti otok da bi ga se smatralo malim, vodila se još tijekom izrade NPRO-a i, kao ni mnoge druge, nije privedena kraju. Dogovoreno je tek da, u Jadranu, otoke veličine do 25 km² i s ne više od 250 stanovnika treba smatrati malima.¹¹

Programi održivog razvoja otoka i otočnih skupina, koje je slijedom NPRO-a naložio Zakon o otocima, trebali su odrediti ukupni razvoj svakog naseljenog otoka. Trebali su pokriti sve djelatnosti koje se na otoku / skupini otoka odvijaju i predlagati aktivnosti i projekte u koje se treba upustiti. Izradu je imala pokrenuti i financirati tek osnovana Uprava za otoke s pomoćnikom ministra na čelu. Tri godine po donošenju Zakona donesena je i Uredba o sadržaju i metodologiji izrade PORO-a (NN 94/2002) koja je nalagala participaciju svih otočnih razvojnih dionika i donošenje konkretnih mjera s prijedlogom izvora financiranja.

Državni programi razvoja otoka koji su se slijedom NPRO-a također našli u Zakonu trebali su se pozabaviti pojedinim infrastrukturnim sektorima i društvenim djelatnostima na svim otocima. Zakon je uza sve to odredio i Otočni godišnji program (OGP) koji je Sabor trebao donositi jednom godišnje prilikom usvajanja proračuna za sljedeću godinu. U OGP-u su se trebali naći svi projekti iz programa održivog razvoja otoka i državnih programa koje je sljedeće godine trebalo financirati iz državnog proračuna. OGP je trebao ukloniti eventualna preklapanja i uskladiti državna izdvajanja za otoke. Sabor bi tako dobio instrument za vođenje otočne razvojne politike koja je imala u to vrijeme već udomaćene obje zahtijevane komponente, onu odozdo (*bottom up*) i onu odozgo (*top down*). OGP je trebala pripremati Uprava za otoke uz napomenu da im je Sabor prištedio dio posla. Tri otočna nacionalna parka, Brijuni, Kornati i Mljet, ostala su, naime, izvan Zakona jer njihove uprave određuje Ministarstvo okoliša, a Plan upravljanja i Prostorni plan parka donosi Sabor bez sudjelovanja otočnih općina i gradova unutar parka.

NOVO TISUĆLJEĆE

Donošenjem NPRO-a i Zakona o otocima, uspostavom Uprave za otoke u novo-osnovanom Ministarstvu razvitka i obnove i ustanovljavanjem otočne stavke u državnom proračunu završilo je razdoblje romantizma u politici razvoja hrvatskih otoka. U novom tisućljeću više nije bilo mjesta za otočne zaljubljenike ma kako bili intrinzično motivirani; vrijeme kad se na komodama predsjedničke rezidencije moglo mijenjati nacrt Ustava, bilo je za nama.

¹¹ Rasprava o tome nije privedena kraju ni u nesolološkoj literaturi. Procjene gornje granice preko koje otok više nije malen kreću se od 100 do 10.000 km². Procjene gornje granice broja otočana na malom otoku kreću se od 100 do 500.000. Više o tome u Uvodu.

Razdoblje realizma koje je uslijedilo i traje do danas moglo se naslutiti još u vrijeme izrade nacrtu Zakona o otocima. Izrađivan je u ondašnjoj Upravi za znanstveno-stručna istraživanja i programe uz pomoć preostalih romantičara, ali ne i u Upravi za otoke. Djelatnici obiju uprava radili su pod istim krovom i sretali se na kavi, ali suradnje nije bilo. Uprava za otoke nije marila za zakon, ali se itekako brinula o proračunskoj stavci za otoke i okrenula se djelatnosti u kojoj se osjećala najbolje: raspoređivanju proračunskih sredstava po otocima, ugovaranju izvođača radova i paženju da do kraja godine sve bude potrošeno. Upravi s takvim razumijevanjem svog posla trebala je pokoja, uglavnom usmena smjernica s viših upravnih i političkih razina, ali ne i konzultanti koji su nekoliko godina ranije osmislili otočnu razvojnu politiku. Od početka je bilo jasno da se motivi ravnatelja Uprave za otoke znatno razlikuju od onih intrinzičnih koje su konzultanti donijeli u Upravu u kojoj je pripremljen Zakon o otocima.

Prisvajajući diskrecijsko pravo raspodjele proračunskih sredstava, Uprava za otoke nije ni izdaleka riješila sve probleme provedbe Zakona o otocima. Složenost vođenja otočne razvojne politike pokazala se kad je trebalo početi ispunjavati odredbu iz članka 39.: „Ministarstvo razvitka i obnove nadzire provedbu Nacionalnoga programa i ovoga Zakona.” Da je to glavni posao Uprave za otoke, bilo je jasno već tijekom pripreme nacrtu Zakona. Bilo je jasno i da zbog velikog broja razvojnih aktera koji djeluju na otocima ili djeluju na otoke s kopna, Uprava ne može, a i ne treba biti jedini nositelj otočne razvojne politike na državnoj razini. Do nje je bilo povezati i koordinirati ostale aktere, pratiti ih i vrednovati što rade.

Zakon je, s druge strane, odredio poslove koje je Uprava trebala odraditi samostalno. Najvažniji je bio izrada 26 programa održivog razvitka otoka. Ugovarani su i izrađivani od 2003. do 2005., neki brže, neki sporije. Zakon je slijedom NPRO-a odredio da ih trebaju usvojiti otočni gradovi i općine i Vlada RH da bi se postigla vertikalna koordinacija i ostvarile pretpostavke uspješne izrade Otočnog godišnjeg programa. Osmu je Vlada RH, međutim, na svojoj posljednjoj sjednici 21. studenoga 2003. usvojila samo PORO otoka Šolte za razdoblje od 2004. do 2007. godine. U zapisniku je navedeno da program sadržava projekte i mjere koji se odnose na gospodarstvo, zaštitu okoliša, društvene djelatnosti, općinsku samoupravu, državnu upravu i javna poduzeća.¹² Vlada koja ju je naslijedila nije se bavila PORO-om, a nisu se odazvali ni otočni gradovi i općine. To se pokazalo presudnim jer je PORO izrađivan za otoke, a ne za pojedinačne otočne jedinice lokalne samouprave pa je mogao biti lako usvojen samo na otocima s jednom općinom.¹³ Na Krku, na primjer, koji ima šest JLS-a ili na Braču koji ih ima osam, pa i na otocima koji imaju samo dva JLS-a, to se pokazalo neizvedivim. Što se tiče 19 državnih programa, zapelo je već u izradi. Budući da je riječ o sektorskim programima, na poslu se trebalo naći 16

¹² Priopćenje sa zatvorene sjednice Vlade. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/75-zatvorena-sjednica-vlade-republike-hrvatske/353?lang=lv>.

¹³ Mali Lošinj, Cres, Vir, Dugi otok, Šolta, Lastovo i Mljet.

ministarstva i javnih poduzeća koje je Uprava za otoke mogla tek poticati i upozoravati na provedbu Zakona. Donošeni su sporo, a neki su i odbačeni. Toj obvezi iz Zakona nije nikad udovoljeno u cijelosti.

Primjedbe, tu i tamo i kritike upućivane pojedinim ministarstvima i javnim poduzećima često su nailazile na odgovor koji je samo potvrđivao nebrigu o otočnim posebnostima. Izrađujemo svoje programe i planove za cijelu Hrvatsku koje usvaja Vlada RH, ako treba i Sabor, i uvijek obuhvaćamo i otoke, odgovarali bi prozvani. Da se otočne posebnosti ipak mogu uvažiti i izdvojiti u planskim dokumentima, pokazala je, čini se, samo Državna geodetska uprava. Njezin je ravnatelj jednog jutra u travnju 1999. godine, desetak dana po donošenju Zakona o otocima, došao na posao, pregledao *Narodne novine* broj 34/1999 koje su ga čekale na stolu i vidio da ima posla. Sazvao je suradnike, raspodijelio zadaće i Državni program uređenja posjedovne i vlasničkopravne evidencije (katastar, zemljišne knjige) na otocima iz članaka 27., 28. i 29. Zakona o otocima pojavio se 20. siječnja 2000. u *Narodnim novinama* 7/2000. Sadržavao je sve što treba: pregled i ocjenu postojećeg stanja po obalno-otočnim županijama, faze i rokove uređenja katastra i zemljišnih knjiga, nositelje provedbe programa i odredbe o financiranju s konkretnim iznosima. Ostali državni programi nisu bili te sreće. Nešto što su ministarstva, razne uprave i javna poduzeća koja provode zakone države kojoj pripadaju trebala učiniti 19 puta u roku zadanom jednim od tih zakona, na vrijeme je učinjeno samo u jednom slučaju. Državna geodetska uprava vjerojatno nije očekivala da će proizvesti presedan.

Prvih godina provedbe Zakona Uprava je u svojim izvješćima odgađala Otočni godišnji program i najavljivala ga u sljedećoj godini. Ubrzo je prestala i s time jer je bilo jasno da unatoč zahtjevima i upozorenjima neće moći prikupiti ulazne podatke i da od OGP-a treba odustati. Članak 30. Zakona o otocima ostao je tako neproveden. Hvaljen kao prvi zakon koji se brine o otocima i usto jedan od rijetkih zasnovanih na prethodno izrađenom programu, imao je još teško provedivih, pa i neprovedivih članaka. Pokazao se prezahtjevnim za postojeći institucionalni kapacitet državne uprave iako je izrada PORO-a pokazala da je moguće okupiti dovoljno stručnjaka koji poznaju suvremenu razvojnu metodologiju i znaju pripremati razvojne dokumente. Takvih stručnjaka bilo je i u javnim poduzećima, stoga se izostanak državnih programa ne može pripisati neznanju, već nedovoljnoj spremnosti za horizontalnom suradnjom ministarstava i javnih poduzeća. S druge strane, Uprava za otoke imala je zakonske ovlasti da koordinira, pa i ocjenjuje ostale dionike, ali ih nije mogla ni na što prisiliti. Objedinjavanje 26 programa održivog razvoja otoka i 19 državnih programa u koherentnu kopnenu otočnu razvojnu politiku tako je izostalo.

Život je, međutim, išao dalje. Mnoga ministarstva i javna poduzeća nastavila su trošiti svoje stavke u državnom proračunu i raditi što su radila i prije donošenje Zakona: održavala su infrastrukturu i gradila novu, prevozila otočane do kopna i natrag, brinula se o otočnom zdravlju, školstvu itd., svatko prema svom razumijevanju otočnih potreba i u skladu sa svojim planovima. Zakon koji je sve to trebao uskladiti provodio se tek ma-

njim dijelom, a oporbi koja je u međuvremenu došla na vlast više nije bilo do skupljanja političkih poena; rezultata je bilo, gradile su se ceste, nova pristaništa itd. i to im nitko nije mogao zamjeriti. Malo tko se, međutim, pitao koje i kakve razvojne *ishode i učinke* proizvodi trošenje otočne proračunske stavke.

Prisvojivši diskrecijsko pravo raspodjeljivanja proračunskih sredstava, Uprava za otoke imala je slobodne ruke u odlučivanju gdje će se i na što trošiti otočna proračunska stavka. Navodna legitimnost takvog baratanja državnim novcem osiguravana je na način mnogo jednostavniji od onog predviđenog NPRO-om i Zakonom. Otočne bi se načelnike i gradonačelnike s vremena na vrijeme, najmanje jednom godišnje, službeno pitalo što otoku treba i što su im prioriteti. Svi su spremno odgovarali, neki su čak vadili iz ormara nikad usvojeni PORO i tražili što da predlože. U Upravu su tako pristizali projekti i procjene troškova koji su, zbrojeni, redovito premašivali raspoloživu proračunsku stavku. Kad bi se nakupili, u Ministarstvu bi se u užem krugu odmjeravalo koliko se kome može dati, uglavnom prema kriterijima koji u političkom žargonu imaju atribut „netransparentni“, a načelnici i gradonačelnici koji te godine nisu ništa dobili, namještali su projektne zahtjeve i procjene očekujući sljedeći krug pitanja i odgovora. Otoci su tako po drugi put doživjeli da onima koji na kopnu odlučuju o financiranju njihova razvoja ne trebaju programi. Proračunska se sredstva izdvajaju, a postoji i tijelo koje odlučuje kako će biti raspoređena. Nakon prokazanog socijalizma pokazalo se da su i u tranzicijskom demokratskom višepartijskom sustavu takav pristup i praksa dovoljni. Red je donekle uveden 2002. godine, nakon donošenja Zakona o javnoj nabavi 24. prosinca 2001. (NN 117/2001). Od tada se raspisuju natječaji i javni pozivi.

Ne treba čuditi zašto su prvih godina nakon uvođenja otočne stavke u državni proračun otočani uglavnom šutke prihvaćali razvojnu politiku s toliko nejasnoća. Na hrvatskom je otočju, naime, malo što jednostavno. Nekadašnjih devet otočnih i šest obalno-otočnih općina ukinuto je još 1992. novim zakonima o lokalnoj i regionalnoj samoupravi (NN 90/1992), a glomazne socijalističke općine tada su i kasnijim izmjenama i dopunama konačno podijeljene na 51 otočnu i osam obalno-otočnih jedinica lokalne samouprave (JLS). Otok je tako dobilo sedam županija, a Ličko-senjskoj i Zadarskoj pripalo je po pola Paga. Jedan JLS imaju četiri otoka (otoci Općine Vir, Šolta, Lastovo i Mljet), 42 JLS-a obuhvaća samo dio otoka (2 – 8 JLS-a na istom otoku), a pet višeotočnih JLS-a obuhvaća jedan veći i okolne male otoke na kojima službena statistika vodi barem jedno naselje (gradovi Mali Lošinj i Komiža i općine Preko, Sali i Murter-Kornati). Osam obalno-otočnih JLS-a imaju sjedište na kopnu, a obuhvaćaju i male otoke na kojima postoje statistički evidentirana naselja. Državni zavod za statistiku (DZS) pritom kasni, ponekad i dva desetljeća. Ljetopisi DZS-a izvještavaju o pokojem naseljenom malom otoku na kojem već već odavna nema nikog, a otoke na kojima su izgrađene vikendice i ima stalnih stanovnika, vode kao nenaseljene. Tako upravno posloženi JLS-i u dobroj mjeri odražavaju povijesnu orijentaciju priobalnih otoka prema kopnu i slabe međusobne veze. Među njima ističe se dalmatinski otok

Čiovo. Od grada Trogira na kopnu dijeli ga tjesnac od petstotinjak metara preko kojeg su izgrađena dva mosta. Otok ima 29 km² i oko 6000 stanovnika, a upravno je ustrojen tako da trećina pripada Gradu Trogiru, trećina Gradu Splitu, a preostala trećina Općini Okrug na samom otoku. Na otoku koji se, kako čitamo u NPRO-a iz 1997., „nadaje kao sustav kojim se uspješno upravlja samo u cijelosti“, provode se tri prostorna plana, dva gradska i jedan općinski razvojni program i otočne odredbe razvojne strategije Splitsko-dalmatinske županije. Prema Zakonu o turizmu, od 2024. svaka općina i grad morat će izraditi Plan turističke destinacije pa će ih gradovi Zadar, Split, Dubrovnik itd. imati po jedan, a Čiovo tri. Kako, nadalje, Split i Trogir spadaju i u urbanu aglomeraciju Splita, na dvije trećine otoka provodi se i Strategija razvoja Urbane aglomeracije Split. Ta strategija bolje od ostalih pokazuje na kakve probleme nailaze strateški planeri kad s kopna treba prijeći na otok. Jedan od kriterija za uvrštavanje nekog mjesta u urbanu aglomeraciju broj je njegovih stanovnika koji radnim danom ujutro putuju u središte aglomeracije na posao i popodne se vraćaju kući. Statistički se vode kao dnevni migranti i ako ih u ukupno zaposlenima u mjestu u koje se vraćaju svako popodne ima barem 30 %, mjesto će ući u aglomeraciju. Ako ih putuje manje od 30 %, a mjesto ima između 10.000 i 35.000 stanovnika, Zakon o regionalnom razvoju RH (NN 147/2014, 123/2017 i 118/2018) određuje ga kao manje urbano područje koje, ako je smješteno uz aglomeraciju, u nju i spada. Tako je Grad Trogir iz kojeg u Split putuje tek 11,4 % dnevnih migranata, ali ima oko 12.000 stanovnika ušao u aglomeraciju Splita, a Općina Okrug na Čiovu, iz koje također putuje premalo dnevnih migranata, ali ima tek 3300 stanovnika, nije. Uz Čiovo se, međutim, nalaze i otoci Drvenik veliki i mali. Imaju po 150-ak stanovnika od kojih gotovo nitko ne ide na posao na kopno, ali pripadaju Gradu Trogiru pa su se tako aglomerirali u Split.¹⁴ Svemu tome treba dodati Strategiju razvoja Grada Splita do 2030. godine, usvojenu u jesen 2023., koja bi se trebala brinuti o svojoj trećini otoka.¹⁵ Tu je i davno zaboravljeni PORO Čiova koji se nikad nije provodio. Uz malo strpljenja može se izačunati da je Čiovo 2025. godine imalo 0,4 plana po km², rekord koji će ostali otoci teško oboriti (bio bi i bolji da su pribrojani planovi HEP-a, Hrvatskih voda, šuma itd.). Takva upravna podjela hrvatskih otoka zahtijeva vještu plovidbu JLS-a kroz birokratske tjesnace i pravovremeno uočavanje hridi i grebena. Iskustvo pokazuje da se u tome bolje snalaze jedinice lokalne samouprave na razvijenijim sjevernim otocima. Međutim, jedinica lokalne samouprave koje mogu same financirati svoje djelovanje je malo, pa u većoj ili manjoj mjeri ovise o financiranju iz državnog proračuna. Kritizirati sustav koji im može, a i ne mora financirati razvojne projekte, očito nije uputno.

¹⁴ Strategija razvoja urbane aglomeracije Split za razdoblje do kraja 2020. godine. Dostupno na https://split.hr/DesktopModules/Bring2mind/DMX/API/Entries/Download?language=hr-HR&Command=Core_Download&EntryId=4130&PortalId=0.

¹⁵ Ali se ne brine; na 295 stranica Strategije, Slatina, istočni dio Čiova koji pripada Gradu Splitu, spominje se samo kao luka koju tiče brod na liniji Split – Trogir.

Nije teško vidjeti da je Zakon o otocima iz 1999. provođen onoliko koliko su to djelatnici Uprave znali i mogli, a političari htjeli.¹⁶ Predlagačima se zakona danas, nakon četvrt stoljeća, može zamjeriti što nisu analizirali institucionalni kapacitet provoditelja i što su im natrpali previše posla. Bila bi pomogla i procjena učinaka predloženog propisa koja bi pokazala na koga će sve i kako utjecati novi zakon, ali u ono se vrijeme time još nitko nije bavio. Procjena učinaka postala je obvezatnom tek donošenjem odgovarajućeg zakona 2011. godine (NN 90/2011, NN 44/2017).

Provedba Zakona izostala je tako u dijelu koji je zahtijevao vertikalnu i horizontalnu komunikaciju i suradnju velikog broja institucija na sve tri upravne razine Republike Hrvatske. U dijelu koji je zahtijevao uobičajene administrativne poslove i postupke, Zakon je provođen i brzo se udomaćio kao propis koji olakšava otočnu svakodnevnicu. Koordinacija je aktera međutim bila loša, često je izostajala i komunikacija. Odredbe o prometnoj povezanosti provođene su, ali se time bavilo Ministarstvo pomorstva i o tome ponekad obavještavalo Upravu za otoke kojoj je ostajalo pratiti izmjene plovidbenog reda Jadrolinije i ostalih brodarara. Odredbe o zabrani unosa alohtonih vrsta na otoke i malom ribolovu bez naknade provodilo je Ministarstvo poljoprivrede, ali o tome nije obavještavalo Upravu, HBOR je povoljno kreditirao poduzetnike koji na otocima započinju ili proširuju djelatnosti koji otočni razvoj čine održivim (Zakon određuje o kakvim je djelatnostima riječ) i pritom je surađivao s Upravom, državna tijela koja nekretnine u državnom vlasništvu prepuštaju JLS-u ili ih po Zakonu trebaju povoljno davati u najam otočnim poduzetnicima nisu o tome obavještavala Upravu, poljske putove obnavljalo je Ministarstvo poljoprivrede i otočni JLS u skladu s NPRO-om i Zakonom, ali nekoordinirano i najčešće bez znanja Uprave.

U sedmoj godini provedbe Zakona iznenada je uočeno da bi stranci, a možda i hrvatski državljani mogli početi kupovati male nenaseljene i povremeno naseljene otoke i uživati u njima kao jedini vlasnici. Takvo što smatralo se nedopustivim, pa je rješavanje problema istaknuto kao prioritet koji je, čini se, važniji od mnogih drugih pitanja života na otocima. Mogućnost kupnje malog otoka bez otočana usložena je dopunom Zakona o otocima (NN 33/2006) kojom je detaljno određeno da vlasnik ne može prodati svoje zemljište na malom otoku ako ga nije prvo ponudio Republici Hrvatskoj. Usto je s popisa 19 državnih programa razvoja otoka skinuto sedam, a dodan jedan, pa ih je ostalo 13. Državni program zaštite i korištenja malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka i otočića (MPNNOo), koji je trebao biti dvadeseti, a ispio trinaesti, izrađen je već 2007. godine, a u njemu se našlo 688 nenastanjenih ili povremeno nastanjenih otoka, svi detaljno opisani, kartirani i na kraju podijeljeni u skupine prema vlasništvu. Provjera katastra

¹⁶ Državna uprava Republike Hrvatske predmet je mnogih analiza. Izvješće Svjetske banke o javnim politikama za Hrvatsku iz 2016. navodi, na primjer, da je pogrešno određen model rasta odveo zemlju u jednu od najduljih recesija u novijoj ekonomskoj povijesti Europe. Usto, pokazatelji Svjetske banke o upravljanju ukazuju na opće slabosti hrvatske javne uprave, posebno u smislu korupcije, vladavine prava, kvalitete propisa i učinkovitosti državnog sektora (The World Bank, 2016).

i vlastovnica pokazala je da ih je 360 u potpunom ili djelomičnom privatnom vlasništvu. Dvadeseti (trinaesti) državni program nije sadržavao analizu razvojnih mogućnosti, razvojne ciljeve i mjere. Izrađen je kao katalog otoka na kojima nema nikog, a netko će ih možda htjeti kupiti, pa Republika Hrvatska treba imati pravo *prvokupa*. Uprava za otoke nije za to bila posebno zainteresirana, ali Vlada RH jest. Riječ je o jednom od najvažnijih programa kada je riječ o zaštiti otoka, istaknuto je 30. kolovoza 2007. na sjednici na kojoj je predložen Program.¹⁷

Uprava za otoke nije se bavila prvokupom, ali je i dalje činila što je mogla. Provodila je odredbe o naknadama otočanima za otočni cestovni prijevoz, plaćala naknade i brinula se o tome da poduzetnici na nerazvijenim otocima dobiju više od onih na razvijenijim, nadoknađivala je troškove vodonoscima koji dovoze vodu na male otoke po subvencioniranim cijenama. Redovito je, koliko god je mogla, prikupljala i podatke o svemu što drugi rade na otocima. Uprava je tako pokazala da je itekako u stanju odrađivati poslove iz Zakona koje treba sama inicirati i u koje joj se nitko ne miješa. Najbolji je primjer provedba članaka 16. i 17. Zakona s odredbama o Hrvatskom otočnom proizvodu (HOP). Početkom 2007. razrađen je postupak dobivanja oznake koju otočni proizvođači mogu stavljati na svoje proizvode i tako postizati određenu prednost na tržištu. Ubrzo je donesen i odgovarajući Pravilnik (NN 47/2007). Nakon pet godina dodjeljivanje oznake preraslo je u program „Hrvatski otočni proizvod”. Ostvaruje se dodjelom oznaka i godišnjim okupljanjem otočnih proizvođača na nekom otoku. Zaživio je; od 2007. do 2023. godine oznaku je dobilo 1345 proizvoda koje je prijavilo 358 otočnih proizvođača sa 28 otoka.¹⁸ Na popisu su se našli svi veći otoci i Pelješac, ali i oni mali (Prvić, Žirje, Iž, Olib, Kornat, Rava, Ist, Silba, Zlarin, Krapanj, Žirje i Kaprije) čime je pokazano da je proizvodni potencijal otoka razmješten po cijelom arhipelagu. Tiska se i bogato opremljen popis označenih proizvoda, svojevrsni katalog u kojem Uprava za otoke pokušava pokazati što sve otočani znaju i umiju. Naglasak je na otočnim sirovinama; u otočnom proizvodu nisu poželjni ingredijenti koji stižu s kopna.

Daljni korak u poticanju otočnog gospodarstva označavanjem učinjen je 2021. godine kad je donesen novi Pravilnik (NN 139/2021). Obuhvat je ovog puta bio značajno širi: materijalnim otočnim proizvodima za koje se već izdaje oznaka dodani su nematerijalni određeni kao „događanja (manifestacije, natjecanja, sajmovi i dr.), umijeća, znanja i/ili vještine, očuvanje, organizacija, skrb i druge aktivnosti koje doprinose očuvanju tradicije, kulturne baštine otoka i promiču otočni identitet” (članak 3). Oni materijalni određeni su kao „poljoprivredni i prehrambeni proizvodi, pića, suveniri/uporabni predmeti, kozmetički proizvodi i drugi otočni proizvodi”. Ono „i drugi proizvodi” odskrinulo je vrata inovatorima iz STEM područja i svakovrsnim inventivnim proizvođačima

¹⁷ Državni program zaštite i korištenja malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka i otočića (<https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-donijela-prijedlog-zastite-i-koristenja-malih-otoka/7760>).

¹⁸ <https://sabor.hr/hr/sjednice-sabora/izvjesce-o-ucincima-provedbe-zakona-o-otocima-u-2023-godini-podnositeljica-vlada?t=152656&tid=213306>.

uopće, ali oni za to, čini se, nisu marili ili nisu obavještavani koliko treba. I letimičan pregled Izvješća o HOP-u koji se publicirao gotovo svake godine otkrivao je, naime, da se više od 95 % oznaka odobrava prehrambenim proizvodima (vina, rakije, like-ri, maslinova ulja, sirevi, slastice, marinade, džemovi, med), kozmetičkim i odjevnim proizvodima i suvenirima. Program HOP tako je i hvaljen i kritiziran jer se postavljalo pitanje što treba promovirati. Što bogatiju strukturu otočnog gospodarstva, time i otočnu pamet, ili samo iće, piće i kozmetiku.

Provedba zakona u kojoj Uprava radi koliko može, ali ni izdaleka sve što treba, a mnoge značajne odredbe provode drugi (ključne odredbe ne provodi nitko), donekle se mogla pripisati i restrukturiranju državne uprave koja se događa svake četiri godine, odmah nakon izbora. Centar za otoke osnovan u Ministarstvu pomorstva 1994. godine djeluje od 2017. kao Uprava za otoke u Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU-a (MRRFEU) gdje, smatraju svi, treba i ostati. U međuvremenu je prebacivan iz jednog ministarstva u drugo i djelovao kao Centar, Uprava ili sektor unutar Uprave, pa i kao Odjel Sektora unutar Uprave. Izbori krajem 2016. zatekli su ga na razini Sektora da bi ga četrnaesta Vlada RH 2017. godine vratila na razinu Uprave na čelu s pomoćnikom ministra.

NOVI ZAKON

Povratak na razinu Uprave otvorio je djelatnicima MRRFEU-a više prostora za djelovanje. Već uhodani u provedbi Zakona koliko je bilo u njihovoj moći, još su kao sektor svako toliko uočavali da mnoge odredbe treba mijenjati, pa su svako toliko predlagali izmjene i dopune. Nakon jedne manje važne uredbe (NN 149/1999) i dva zakona o izmjenama i dopunama (32/2002 i NN 33/2006), Zakon o otocima bio je toliko izmijenjen da je trebalo predložiti novi. Početkom proljeća 2017. posla se prihvatilo nekoliko djelatnica Uprave i uvijek isti vanjski konzultant, a svima koji su imali nešto protiv novog zakona mogli su uz Ustav Republike Hrvatske i poneku strategiju stavljati pod nos i razvojne dokumente EU-a i nekoliko hrvatskih zakona koji su tih godina odredili kako će se u Hrvatskoj strateški planirati i kako će se upravljati regionalnim, time i otočnim razvojem. Posao je tako obavljen brže i lakše nego 1999. i novi Zakon našao se na saborskim klupama krajem 2018. godine. Usvojen je pred Božić (NN 116/2018).

Zakon iz 2018. bio je potpuniji i bolje strukturiran od onog iz 1999. U Upravi su imali na umu da je riječ o razvojnom zakonu koji sadržava mjere i mora imati provoditelja, nositelja otočne razvojne politike oslonjenog na određene dokumente osnove, načela i ciljeve. Stoga je u suradnji s konzultantima naručena i izrađena Analitička podloga za izradu novog Zakona o otocima (2017). U njoj se našla i anketa provedena po otocima 2017. godine na uzorku od 602 ispitanika koja je ukazala na to da su načela i ciljevi postavljeni u NPRO-u prije dvadeset godina još uvijek aktualni i vrijedni provedbe. Pitanja su postavljena za svako načelo i svaki cilj posebno, a odgovori su bili

afirmativni u rasponu od 62 do 77 % (Starc *et al.*, 2017). Većina je afirmativnih odgovora, međutim, popraćena komentarima da od toga nema koristi jer je NPRO već zaboravljen, a Zakon iz 1999. provodi se tek djelomično. Tek oživljenoj Upravi to je trebao biti znak za uzburku, ali ne i za paniku jer je imala djelatnika s pet, šest, pa i petnaest godina iskustva u provedbi otočnog zakonodavstva. Usto, u to vrijeme već je bilo usvojeno nekoliko važnih razvojnih dokumenata: Strategija regionalnog razvoja RH za razdoblje do kraja 2020., koja je uvela kategoriju područja s razvojnim posebnostima gdje su uključeni i otoci te naložila uvođenje indeksa održivog razvoja otoka (NN 75/2017), i Strategija prostornog razvoja RH (NN 106/2017). Nadalje, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju RH (NN 123/2017) slijedeći Strategiju o regionalnom razvoju proglasio je otoke područjima s razvojnim posebnostima koja zahtijevaju poseban programsko-planski pristup. Zakonski okvir upotpunio je Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH (ZSSPUR) (NN 123/2017) koji je odredio sustav strateških planskih dokumenata i uveo nacionalne planove razvoja čime je implicitno obuhvatio i posebno planiranje otočnog razvoja. Ne manje važan trebao je biti i sve rjeđe spominjani Zakon o usvajanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem (IUOP) izvedenog iz Barcelonske konvencije koji u obalno područje *uključuje sve otoke Sredozemlja* (NN međunarodni ugovori 8/12).¹⁹ U izradi su bili i planovi razvoja svih sedam županija koje imaju otoke. Od svega toga nešto je uzeto u obzir, nešto nije, a nešto je, kao na primjer Protokol o IUOP-u, i zaboravljeno.

S druge strane, bilo je jasno da se, barem formalno, neće moći zaobići dokumenti EU-a. Hrvatska je, naime, već tri godine bila članicom i uvažavala sve, a prihvaćala gotovo sve što je stizalo iz Bruxellesa. Između ostalog, trebalo je uvažiti i sve što se događalo po pitanju otoka i ubrzo se pokazalo da to može biti itekako korisno. U EU-u se, naime, u to vrijeme počeo napuštati stav da su otoci toliko raznovrsni da politiku njihova razvoja treba prepustiti zemljama koje ih imaju. Korak po korak počela je izgradnja europske otočne politike. Nakon niza proklamacija i inicijativa u Europskom parlamentu 2015. godine usvojena je Rezolucija o posebnoj situaciji otoka, a za njom Agenda za europske otoke i Strateški okvir koji je predvidio i odgovarajuće financijske instrumente. Dostajalo je deset godina da otoci od zanemarene regije raštrkane diljem EU-a postanu predmetom europske razvojne politike.²⁰

Predstavnici Hrvatske u Europskom parlamentu i ostalim tijelima EU-a stigli su u Bruxelles 2013. godine i brzo se uključili u sve što je imalo veze s otocima. Pet godina kandidature i mukotrpnih pregovora pokazali su se dobrom školom; od samog početka

¹⁹ Zakonom o usvajanju Protokola je ratificiran što znači da je nadređen domaćim zakonima. Prema međunarodnom pravu, u slučajevima kolizije, primjenjuje se ratificirani zakon. Više o tome u poglavlju o insularnom gospodarstvu i turizmu.

²⁰ Potpuna kronologija ovih razvojnih dokumenata detaljno je opisana na <http://www.smartislandsinitiative.eu/en/index.php>.

aktivno sudjeluju u gotovo svim otočnim inicijativama, a bili su posebno aktivni u uspostavi Međuskupine za more, rijeke, otoke i obalna područja u Europskom parlamentu. Međuskupina je uspostavljena 2015. godine okupivši 81 zastupnika iz 20 zemalja članica Eropske unije.

Usporedno s otočnim EU postignućima kojima treba prilično vremena da iz dalekog Strasbourga stignu do MRRFEU-a, nacrt novog zakona 2018. godine prolazio je javnu raspravu. Primjedbi i prijedloga bilo je neočekivano puno. Malo tko se, međutim, osvrtao na konzistentnost odredbi i oslonac na EU i ostale razvojne dokumente; najčešće se moglo pročitati da novi zakon donosi novine, ali da u osnovi ostaje isti. *Plus ça change, plus c'est la même chose*: ključne odredbe ostat će neprovedene, subvencija i popusta otočanima ima više nego prije i odobrvat će se kao i prije, vertikalna koordinacija ovisit će o jedinicama lokalne samouprave koje će uvijek tražiti više sredstava nego što se može odvojiti u državnom proračunu, pa će i dalje opsjedati Upravu za otoke. Opsada će, čulo se, biti i upornija jer se pretjeralo s podjelama: u nacrtu zakona izdvojeni su pučinski, kanalski, priobalni i premošteni otoci, otoci sa specifičnim položajem, otočna urbana područja, nerazvijeni, manje razvijeni i razvijeni otoci i otočno prioritetno područje u koje je iz svake skupine uzet poneki otok. Postavljeno je pitanje kako će se u toj zbrci znati kome treba pomagati i kako, a moglo se čuti i da nema znakova da se horizontalna komunikacija ministarstava i javnih poduzeća igdje poboljšava. Uprava će tako, primijećeno je, i dalje biti pozivana na otvaranja otočnih mostova, ambulanti i vodovoda izgrađenih bez njezina znanja i sudjelovanja.

Usporedba starog i novog zakona pokazuje, međutim, da je 2018. godine prostora za unaprjeđenje otočne razvojne politike bilo više nego 1999. Tijekom izrade nacrta potvrdilo se da je institucionalni kapacitet veći nego prije, a pokazalo se da je, što zbog osvještavanja otoka kao posebnog područja u kojem treba voditi posebnu politiku, što zbog obveza preuzetih članstvom u EU-u, bilo i više političke volje za provedbom. Sa sjevernih, najrazvijenijih otoka pristizali su usto komentari koji se nisu čuli 1999. godine. Na sastancima i skupovima čulo se: „Državna uprava je spora i sputava nas u upravljanju vlastitim razvojem”, „Pomozite nam nemiješanjem” i sl. Neoliberalni ekonomisti kojima je tržište lijek za sve, a država ga samo sputava, takvo što dočekuju s neskrivenim zadovoljstvom, ali ne treba smetnuti s uma da se iza guranja države u stranu često kriju razvojne agende velikih investitora, megaprojekti koji štete okolišu i nagrizaju lokalnu zajednicu, neprihvatljivi i na kopnu, a kamoli na otocima. Ne treba smetnuti s uma ni da nemali broj otočana zna stati na stranu takvih ulaganja i istovremeno tvrditi da se brinu o svom otoku i njegovu nosivom kapacitetu. Poruka javne rasprave o novom zakonu koju su trebali čuti i kopnjeni i otočni nositelji otočne razvojne politike bila je unatoč tome jasna: otočna razvojna politika mora imati dobro ujednačenu kopnenu, *top down* i otočnu, *bottom up* komponentu.

Poruka o dvije komponente je, čini se, dobro odjeknula jer je novi Zakon u tom pogledu bio bolje uravnotežen od starog. Usto je uveo načela, pa i ciljeve kojih nije bilo ni u NPRO-u iz 1997. ni u Zakonu iz 1999. Prvi put u jednom zakonskom aktu pojavio se

pojam *otočnosti* koji je korišten kao obrazloženje nekoliko razvojnih mjera. U uvodnom dijelu otočnost je određena kao skup *geografskih, društvenih, povijesnih, gospodarskih i ekoloških posebnosti proizašlih iz potpune okruženosti morem* (članak 5.). Namjera praćenja politike EU-a bila je očita u još jednoj novini. U istom je članku, prvi put u otočnom zakonodavstvu, određen *pametni*²¹ otok. To je otok „koji se uz korištenje odgovarajućih alata i inovativnih rješenja razvija ekološki, društveno, tehnološki i gospodarski održivo, gradeći pritom kružno gospodarstvo i povećavajući samodostatnost i otpornost na klimatske promjene; pametni otok je sastavnica ukupne prostorno-gospodarske razvojne politike jer se kao predložak može i treba koristiti za planiranje i promicanje razvoja održivih tehnologija koje se, jednom isprobane i uhodane u otočnim uvjetima, mogu u većem obujmu uvoditi i na kopnu.” (članak 5.). Obje definicije korištene su u člancima o razvojnim mjerama kad je trebalo obrazložiti neku subvenciju ili poticaj. Moglo se naići na opaske: „uvažavajući otočnost...”, „zbog naglašene otočnosti...”, „U skladu s odrednicom Pametnog otoka...”, „potiče se i podupire održivi razvoj otoka kroz projekte koji se provode u skladu s jednom ili više odrednica pametnog otoka” i sl.

Kritike u javnoj raspravi odnosile su se i na razvojne dokumente koji su po logici strateškog planiranja trebali prethoditi zakonu. Zakon je, naime, naložio izradu sedmogodišnjeg Nacionalnog plana razvoja otoka (NPRO) koji je trebao biti oslonjen na tada tek najavljenju Nacionalnu razvojnu strategiju (NRS),²² a uz to i usklađen s dokumentima prostornog uređenja na svim upravnim razinama. Naložena je i izrada planova razvoja otoka koje donosi otočna jedinica lokalne samouprave, odnosno sve jedinice lokalne samouprave na otoku ako ih ima više. Trebali su se izrađivati u skladu s programskim područjima Nacionalnog plana i biti obveznom osnovom za financiranje razvojnih programa i projekata iz sredstava fondova Europske unije i drugih izvora financiranja. Kao i Nacionalni plan, planovi razvoja otoka trebali su se donositi za sedmogodišnje razdoblje. Prema novom Zakonu jednom godišnje trebalo je donijeti i Otočni godišnji program koji je morao biti u skladu s Nacionalnim planom i planovima razvoja otoka. Otočni godišnji program trebao je donositi ministar najkasnije 30. rujna tekuće godine da bi na vrijeme ušao u raspravu o državnom proračunu za sljedeću godinu. Kritičarima novog Zakona nije mogla promaknuti sličnost NPRO-a iz 1997. i Nacionalnog plana razvoja otoka najavljenog novim Zakonom iz 2018. i usvojenog 2021. Nije mogla promaknuti ni sličnost jednako starih programa održivog razvoja otoka (PORO) i planova razvoja otoka koji su se našli u novom Zakonu. Usto,

²¹ U nas već uobičajeni prijevod kratice i akronima poželjnih otočnih projekata: *Sustainable* (održiv), *Measurable* (mjerljiv), *Achievable* (dostižan, postiziv), *Relevant* (relevantan, smislen), *Time based* (odrediv u vremenu), dakle SMART, po naški PAMETAN. Korisnici termina redovito se gube u prijevodu jer pridjev „pametan” nije ni kratica ni akronim pa izaziva zabune. „Dosad smo bili glupi?” znaju odvratiti otočani kad im se tumači kakvim se projektima trebaju baviti.

²² Donesena je u studenome 2021. i vrijedi kao krovni razvojni dokument prema kojem se izrađuju i ostali nacionalni i regionalni razvojni dokumenti i dokumenti nižih upravnih razina.

Otočni godišnji program iz starog zakona pojavio se i u novom pod istim imenom s tom razlikom što ga nije trebao usvajati Sabor, nego ministar nadležan za otoke. Pritom je, čini se, smetnuto s uma da koordinaciju ministarstava može naložiti samo netko na višoj upravnoj razini, dakle Sabor ili Vlada, i da program koji se tiče sviju ostaje pukim, zapravo neobaveznim prijedlogom ako ga usvaja jedno od ministarstava. S druge strane, kritičarima se donekle uvjerljivo moglo odgovoriti da Zakon nalaže i usklađivanje nabrojanih planova programa i strategija i da je postupak značajno pojednostavljen. Usto, planovi razvoja otoka postali su obveznom osnovom za dobivanje sredstava EU fondova što znači da više nije bilo moguće dobivati sredstva samo na osnovi projekata koje su smišljali otočni načelnici i gradonačelnici i slali na natječaje Uprave za otoke MRRFEU.

Poglavlje Zakona oko kojeg se povela žučljiva rasprava bilo je ono o otočnim pravima. Otočani i razne otočne udruge koje su sudjelovale u javnoj raspravi nabrajali su sve olakšice, poticaje i subvencije utvrđene starim Zakonom i tvrdili da su to njihova *stečena prava*. Štoviše, bilo je zahtjeva da ih steknu ne samo otočani koji žive na otoku nego i svi koji su s otoka otišli na kopno, a na otocima borave povremeno, vikendom i u vrijeme poljoprivrednih kampanja. U raspravi su se tako sukobili individualni interesi bivših otočana prikazani kao opći i interes države koja mora imati odgovarajuće instrumente ako želi učinkovito voditi razvojnu politiku. Malo tko je uvažio argument da nositelj otočne razvojne politike mora moći donositi mjere, ublažavati ih ili pojačavati, ali i ukidati ako ne doprinose ostvarenju razvojnih ciljeva. Nekoliko subvencija i poticaja ne mogu se dovesti na razinu nedodirljivih *acquis communautaire*, upozoravali su predlagači i trpjeli otvoreno suprotstavljanje. Suprotstavili su se mnogi i na višim upravnim razinama i politika je prevladala razvojnu politiku. U Zakon je uvršteno poglavlje pod nazivom „Otočna prava” koje određuje prava u sustavu pomorskog, zračnog i cestovnog povezivanja otoka s kopnom, pravo na povlaštenu javni pomorski i otočni cestovni prijevoz, pravo na povlaštenu prijelaz mosta i pravo na subvencioniranu cijenu vode ako se na otok doprema vodonoscem. Usto je trebalo poticati zadrugarstvo, civilno društvo, hrvatski otočni proizvod, gospodarenje otpadom, dijeliti kredite uz povlaštene uvjete. U tu svrhu ustanovljena je *otočna iskaznica* kojom će otočani svakom tko to zatraži pokazivati na što sve imaju pravo.

Unatoč razilaženjima u javnoj raspravi novi je Zakon bolje od starog odredio predmet razvojne politike. Bilo je, naime, krajnje vrijeme da se поближе odredi položaj malih naseljenih otoka koji pripadaju JLS-u čije je sjedište na kopnu ili na obližnjem većem otoku. Ti otoci imaju samo mjesne odbore i u Eurostatovoj NUTS klasifikaciji²³ mogu eventualno biti određeni samo na najnižoj, LAU razini. Hrvatska se, međutim, vodi kao jedna

²³ Kratica, usput i akronim, francuskog naziva *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, zajednička klasifikacija statističkih prostornih jedinica standardizirana u EU-u. Određena je hijerarhijski od NUTS 1 koja se dijeli na više NUTS 2, a ove na više NUTS 3 prostornih jedinica. NUTS 3 prostorne jedinice dijele se na LAU, *local administrative units* – lokalne administrativne jedinice. Hrvatska je prihvatila NUTS klasifikaciju 2013. godine, odmah po primanju u EU.

prostorna jedinica za statistiku NUTS 1, podijeljena na četiri NUTS 2 regije (Grad Zagreb, Panonska, Jadranska i Sjeverna Hrvatska) koje se dalje dijele na 21 NUTS 3 prostornu jedinicu. NUTS 3 prostorne jedinice određene su granicama županija. Iako su se općine i gradovi mogli voditi na LAU razini, Državni zavod za statistiku stao je na razini NUTS 3 što je 2019. godine i ozakonjeno (NN 125/2019). Mali naseljeni otoci tako su ostali statistički nezapaženi. Ima ih 31, preciznije 27 jer četiri uopće nemaju mjesni odbor. Od 2019. otočani s malih otoka biraju svoje predstavnike u tijelima JLS-a, ali ih je redovito premalo da bi utjecali na rezultate glasanja i formuliranje bilo kakve politike svog JLS-a. Iako su pravne osobe, nemaju svoj proračun, nego im se određuje stavka u proračunu JLS-a na koju jedva mogu utjecati. Nemaju ni bankovni račun pa za svaki izdatak moraju tražiti dopuštenje. Mjesni odbor Malih i Velih Srakana, na primjer, nalazi se na obližnjem, nešto većem otoku Susku pa Srakanezi moraju na Susak da bi nešto zatražili od Grada Malog Lošinja, na što Suščani moraju do Lošinja gdje rijetko kad ostvaruju i svoje zahtjeve. Kanarinac se tako obraća drugom kanarincu u istom rudniku i oba redovito završavaju kao što metafora i kaže.²⁴ Stanovnici Biševa, nadalje, uopće nemaju mjesni odbor pa moraju na Vis u Grad Komižu gdje se obraćaju gradskoj upravi ne kao legalni predstavnici svog otoka, već kao pojedinci koji traže nešto od općeg interesa. Morem odvojeni od sustava kojem formalno pripadaju, malobrojni i sve stariji žitelji malih otoka do tada nisu osjetili nikakve koristi od načela koja je nalagao NPRO iz 1997., a u premaloj mjeri uredio stari Zakon o otocima. Nije ih bilo ni u novom zakonu: pokazalo se da mali otoci nisu *razvojno jednakopravni dijelovi Hrvatske koji zaslužuju jednaku početnu razvojnu pažnju i brigu* (NPRO 1997, str. 54) i nije bilo jasno kako će se načelo po kojem je *otok razvojna zajednica čiji razvitak je prvotna briga otočana* (NPRO 1997, str. 54) primijeniti na otocima na kojima je prosječna dob iznad 65 godina. Tome treba dodati da zakonodavstvo o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, koje se umnožava od 1992. na ovamo, dozvoljava JLS-u da mjesnim odborima prepusti dio nadležnosti čime bi im se osigurala pravna osobnost i mogućnost raspolaganja vlastitim financijama, javljanje na natječaje i tako dalje. Od donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/1992) nadalje nije zabilježeno da je ijedan JLS na otocima učinio takvu gestu.

Predlagači novog Zakona ipak su se sjetili načela NPRO-a o *aktivnoj ulozi državne i županijske uprave te lokalne samouprave u otočnom razvitku* (NPRO 1997, str. 54). Mali otoci, uključujući one na kojima ima stanovnika iako ih službena statistika vodi kao nenasele, pobrojani su i u posebnom članku Zakona određeni kao *otoci sa specifičnim*

²⁴ Rudari su nekad silazili u okna noseći, uz ostalo, krletke s kanarincima. Svaki čas bi ih pogledavali jer su bili posebno osjetljivi na pogubni i na nesreću bezmirisni ugljični monoksid. Uginuli kanarinac bio je znak da treba što prije pobjeći. U nesolološkoj literaturi otoci se često nazivaju kanarincima u rudniku jer se učinci mjera donesenih za područja koja se sastoje od kopna i otoka prvo (za dobro ili za zlo) osjete na otocima. Ostanemo li u metafori, nositelj je razvojne politike u dilemi: provjetriti rudnik, to jest voditi posebnu otočnu razvojnu politiku ili pobjeći, to jest smatrati otoke ekstenzijama kopna, deinsularizirati ih i riješiti problem razvojne politike uklanjanjem njezina predmeta.

položajem. Za te otoke nadležno Ministarstvo trebalo je donositi *program mjera* unutar Otočnog godišnjeg programa „kako bi se ublažili nedostaci koji proizlaze iz specifičnog položaja ovih otoka u odnosu na sjedište jedinice lokalne samouprave u čijem se sastavu nalaze” (članak 10.). Govoreći o gestama, treba primijetiti da inicijativa za izdvajanje malih otoka kao posebnog problema nije stigla iz otočnih i obalno-otočnih jedinica lokalne samouprave, nego iz Uprave za otoke. Pokazalo se da je *top down – bottom up* razvojna politika uspješna samo ako inicijative dolaze s obje strane i da u slučajevima kad odozdo ne dolazi ništa, oni odozgo moraju preuzeti odgovornost.

Jedan od razloga što se problemu malih otoka nije pristupilo i ranije jest ovdje stalno spominjana manjkavost otočnih podataka. Službena statistika dopire do malih otoka svakih deset godina, u vrijeme popisa stanovništva, a u preostalim devet vodi podatke na razini JLS-a. Zakon iz 2018. stoga je prvi put naložio sustav razvojnih pokazatelja koji će obuhvatiti sve naseljene, a u manjoj mjeri i nenaseljene otoke. U vrlo ambicioznom članku 12. stajalo je da će se, uvažavajući otočnost, razvijenost otoka vrednovati *otočnim razvojnim pokazateljima* i da je svrha tog vrednovanja određivanje stanja i smjera razvoja svakog pojedinog otoka. Tijela državne uprave i javna poduzeća stoga su bila dužna na zahtjev Ministarstva dostavljati podatke potrebne za vrednovanje i praćenje stupnja razvijenosti otoka. Riječ je o sustavu s mnogo pokazatelja i podataka koje je trebalo prikupljati sa svih strana i unositi ih na vrijeme i na pravo mjesto kako bi Uprava mogla imati pravovremeni višedimenzionalni uvid u sve što otocima nedostaje i što treba imati prioritet. Institucionalna analiza, koja ovog puta nije preskočena, pokazala je da državna uprava ima dovoljno djelatnika za takve poslove i da je informatički dovoljno opremljena. Ustvrdeno je i da će rijetko kad trebati prikupljati primarne podatke jer se oni već prikupljaju na mnogim mjestima i da će glavni problem biti okupiti što postoji, razlučiti što je značajno za otoke i što treba uvrstiti u sustav. Kao i davne 1999., pred provediteljima je krajem 2018. bilo mnogo posla. Nakon donošenja izmjena i dopuna Zakona 2021. godine (70/2021) trebalo ga je biti nešto manje jer se činilo da je zbrka oko svrstavanja otoka u razne skupine ublažena. Obveza izrade Pravilnika o planovima pojedinih skupina zamijenjena je odredbom po kojoj će se te skupine uzeti u obzir pri izradi Nacionalnog plana razvoja otoka. Uklonjena su i otočna urbana područja (članak 11. Zakona iz 2018.), koja su uzalud čekala provedbu dvije godine, i oznaka „hrvatski otočni turizam” (članak 18. Zakona iz 1999.), koja je uzalud čekala 19 (devetnaest) godina. Primjera brisanja odredbi koje nikad nisu bile izvršene unatoč danim rokovima, bilo je još. Primjera da je netko u Upravi za otoke za to na bilo koji način odgovarao, nema.

Zbrke, međutim, nije nedostajalo jer je izmjenama i dopunama iz 2021. određeno da planove razvoja otoka ne treba izrađivati na otocima; dovoljno je obvezati sedam obalno-otočnih županija da ih uključe u svoje planove razvoja. Teško je reći jesu li predlagači zakona znali što se događa u odjelima za planiranje obalno-otočnih županija, ali su svakako trebali znati da su 2018. godine, u vrijeme javne rasprave o Zakonu o otocima, obalno-otočne županije bile usred pripreme svojih planova razvoja za razdoblje 2022. – 2027. i da su se se pritom pridržavale „svojih” zakona o planiranju i regionalnom razvo-

ju.²⁵ Neke su već bile poodmakle s poslom pa je trebalo izraditi svojevrсни aneks, neke su gledale kako ga umetnuti u nacrt, a neke su odustale od umetanja i u akcijskom planu navele zadaću izrade plana razvoja svojih otoka. Nositelj otočne razvojne politike tako je prebacio brigu na drugog, sabio otoke u županijske skupine, promiješao pučinske, kantske, priobalne, premoštene, nerazvijene, manje razvijene i razvijene otoke i usput rastrojio otočno prioritetno područje i skupinu otoka sa specifičnim položajem na sedam dijelova.²⁶ Time se, čini se, odustalo i od jednog od najvažnijih načela iz, u tom trenutku još važećeg, NPRO-a iz 1997. U vidokrugu kopnene otočne razvojne politike otok više nije bio *otočni sustav* čijim se razvojem upravlja prema posebnostima pojedinih otoka. Predmet razvojnog planiranja postali su naglašeno heterogeni subarhipelazi kojima sedam županija pristupa kako zna i umije, bez razrađenih metodoloških naputaka. Zbrku su upotpunile i odredbe Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH (NN 123/2017). Članci 25. i 26. određuju, naime, da jedinice lokalne samouprave mogu izrađivati svoje srednjoročne i kratkoročne planove razvoja „ako su njihove prirodne ili društveno-gospodarske karakteristike dovoljno specifične te ne mogu usmjeravati razvoj temeljem srednjoročnih akata planiranja izrađenih na razini jedinice područne (regionalne) samouprave.” S obzirom na to da je otocima uvažena specifičnost na svim razinama od Ustava nadalje, izlazi da otočne jedinice lokalne samouprave mogu planirati usporedo sa sedam županija čiji planovi moraju obuhvatiti otoke. Zbrka je time zaočružena jer nije naveden kriterij prema kojem će se neki otok smatrati toliko specifičnim da se njegov razvoj ne bi mogao usmjeravati županijskim planom, nego treba izrađivati plan na razini JLS-a. Takvo što zahtijevalo bi i specifičnu metodologiju izrade plana i suradnju otočnih jedinica lokalne samouprave i obalno-otočnih županija. Zakon nije spomenuo ni jedno ni drugo.

NACIONALNI PLAN RAZVOJA OTOKA 2021. – 2027. I KAKO U AKCIJU

Nacionalni plan razvoja otoka 2021. – 2027. najavljen Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem iz 2017. i naložen Zakonom o otocima iz 2018. izrađen je u MRRFEU početkom 2021. godine. Iste je godine i usvojen (NN 143/2021). Metodološki naputci i ovdje su izostali, ali to nije uočeno kao prepreka jer je upotrebljena kopnu i otocima jednaka i tada već propisana metodologija izrade razvojnih dokumenata.²⁷ Nacionalni plan po tome se značajno razlikuje od Nacionalnog programa iz 1997.; u ono

²⁵ Spomenuti Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH (NN 123/2017) i Zakon o regionalnom razvoju RH (NN 147/2014, 123/2017, 118/2018).

²⁶ Istrani su pritom ostali bez posla. U njihovoj županiji nema naseljenih otoka.

²⁷ Uredba o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne, područne (regionalne) samouprave (NN 89/2018).

vrijeme nije bilo propisane, a u Hrvatskoj ni uobičajene metodologije i izraživači su je većinom smišljali sami. Sedam godina po pristupanju u EU Uprava za otoke i konzultanti, ovog puta stranci, mogli su se rutinski prihvatiti posla. Za početak, najavili su usklađivanje nacрта dokumenta s Agendom za održivi razvoj do 2030. Ujedinjenih naroda, osam europskih i 14 hrvatskih razvojnih dokumenata i zakona, odredili 17 tematskih područja unutar kojih će se planirati buduće aktivnosti nositelja otočne razvojne politike i okupili ih u tri razvojne domene: pet područja u domeni *društvo*, tri u *gospodarstvo* i devet u *okoliš i prostor*. Naveden je i putokaz: 10 odrednica pametnog otoka iz Zakona otocima. Ispostavilo se da je bilo uputno uskladiti nacrt Plana ne samo sa Zakonom o otocima već i s razvojnim dokumentima i inicijativama EU-a: odrednice obuhvaćaju tematiku pametnog otoka, ali i ukupno suvremeno poimanje otočnog razvoja izvedeno iz općih zahtjeva za održivim razvojem i prilagodbom klimatskim promjenama. Vrijedi ih nabrojiti:

1. aktivno sudjelovanje u prilagodbi i ublažavanju klimatskih promjena na lokalnoj razini
2. uvođenje i korištenje naprednim tehnologijama radi osiguranja optimalnog upravljanja i korištenja lokalnih resursa i infrastrukture
3. smanjenje upotrebe fosilnih goriva i održivo i učinkovito korištenje obnovljivih izvora energije
4. promicanje održive mobilnosti na otocima
5. smanjenje i konačno uklanjanje nedostatka i oskudice vode primjenom nekonvencionalnih i pametnih načina upravljanja vodnim resursima
6. stvaranje područja bez odlaganja otpada promicanjem kružnog gospodarstva
7. očuvanje karakteristične prirodne i kulturne baštine otoka
8. diversifikacija otočnog gospodarstva iskorištavanjem posebnosti otoka u stvaranju novih i inovativnih lokalnih djelatnosti
9. jačanje i promoviranje socijalne uključenosti, edukacije i participacije građana
10. prelazak na alternativne, dugoročne, održive i odgovorne oblike turizma na otocima.

Slijedi poglavlje na koje se može naići u tek ponekom hrvatskom razvojnom dokumentu: Analiza javnog upravljanja otočnim razvojem. U NPRO-u iz 1997. nije ga bilo jer je javno upravljanje još bilo u povojima. Ovdje je, uz benevolentno navođenje nesumnjivih manjih i većih postignuća u proteklih četvrt stoljeća, nabrojeno i što otežava, ponekad i onemogućuje, politiku otočnog razvoja: disperzirana nadležnost među sektorima važnim za razvoj otoka, disperzirana financijska sredstva i provedbeni mehanizmi izvan nadležnosti Uprave za otoke MRRFEU i pod kontrolom drugih resornih tijela i programi resornih tijela koja se bave ukupnim razvojem Hrvatske. Ta tijela ne izdvajaju otoke što otežava planiranje i provedbu ciljanih otočnih programa, a pogotovo usmjeravanje sredstava u specifično otočne razvojne projekte.

Slijedi opis srednjoročnih razvojnih potreba i razvojnih potencijala otoka razrađenih u svih 17 najavljenih tematskih područja. Naslov dobro najavljuje o čemu je riječ: opisane su i popisane otočne potrebe s mnogo podataka, uz tek pokoji šturi analitič-

ki osvrtno na otočni sustav. Nažalost, jer su odgovarajući analitički pristup i potrebni znanstveni alati već odavno razrađeni u regionalnoj znanosti i nesologiji:²⁸ specifična područja zahtijevaju ciljanu ekonometrijsku i sociometrijsku analizu, to podrobniju što je specifičnost jače izražena. Usto su nužne i ekspertne procjene do kojih se dolazi iskustveno, na licu mjesta. Jedino tako mogu se uočiti razvojne nijanse otočnog sustava koje mogu izmaknuti i najpodrobnijoj kabinetskoj analizi.

Poglavlje Analiza općeg okruženja od značaja za razvoj otoka s pridodanom SWOT i PESTLE²⁹ tablicom navodi razvojne prepreke koje se uglavnom mogu svrstati u prijetnje: složeni i neriješeni imovinsko-pravni odnosi, visoki troškovi ulaganja koji otežavaju ulagače, ranjivost na vanjske utjecaje koja proizlazi iz pretjerane usmjerenosti na turizam i ugrožava raznovrsnost otočnog gospodarstva, sužena i već uobičajena percepcija otoka kao turističke destinacije što dovodi do nespontanog rasta cijena nekretnina te iznimna sezonalnost turizma koja se preslikava na društveni život otočana. S druge strane, tu su i prilike: europski fondovi usmjereni na teritorijalna ulaganja, otocima naklonjena legislativa EU-a, sve više međunarodnih otočnih inicijativa i decentralizacija upravljanja započeta uvođenjem regionalnih koordinatora koji se ustrojavaju u regionalnim razvojnim agencijama. Nacionalni plan potvrđuje i obvezu koja je određena još 2018. novim Zakonom o otocima: regionalni koordinatorski, županijska javna ustanova koja obavlja poslove od javnog interesa zapošljava otočnog koordinatorski, fizičku osobu koja će organizirati, pokretati i koordinirati planove i projekte važne za održivi razvoj otoka. Otočni koordinatorski tako „predstavlja važnu poveznicu između lokalne, regionalne i nacionalne razine” (MRRFEU, 2021: 3).

Izrađivačima Plana to je bilo dovoljno da se upuste u određivanje prioriteta javne politike, a zatim i razvojne vizije do 2027. godine. Formulirana je ovako:

Hrvatski otoci su nacionalna posebnost, poželjni za život, povezani i samodostatan, koriste svoje potencijale i resurse na načelima održivog razvoja. Jadransko more i otoci jesu vrijedan teritorijalni kapital Hrvatske.
(MRRFEU, 2021: 49)

Izrađivači Nacionalnog plana koji su se rutinski prihvatili posla, rutinski su odradili i razvojnu viziju. Korištenje potencijala i resursa na načelima održivog razvoja može se naći u gotovo svakom hrvatskom razvojnom dokumentu izrađenom po pristupanju u EU, a nacionalna posebnost i teritorijalni kapital nisu vizija nego postojeće, zatečno stanje. Može se dodati i da potencijale ne koriste otoci, nego otočani. Usto, ostaje i pitanje treba li i može li uopće pametni otok biti samodostatan. Razvojne vizije na kojima se gradi europska otočna politika vide otoke kao specifične mikroregije koje su optimalno umrežene u europsku prostornu podjelu rada, a ne kao gospodarski sa-

²⁸ Ove dvije znanstvene discipline pobliže su obrađene u Uvodu.

²⁹ Raščlanjivanje faktora općeg okruženja (ovdje okruženja otoka) na Političke, Ekonomske, Sociokulturološke, Tehnološke, Legislativne i Ekološke. Za razliku od SWOT analize ne razmatraju se snage i slabosti. Prilike i prijetnje mogu se, međutim, naći u svakoj grupi faktora.

modostatne entitete što oni u suvremenim nacionalnim gospodarstvima, a kamoli u europskom gospodarskom prostoru ionako ne bi mogli ni postati ni opstati. Ako se otok, naime, „...kao predložak može i treba koristiti za planiranje i promicanje razvoja održivih tehnologija koje se, jednom isprobane i uhodane u otočnim uvjetima, mogu u većem obujmu uvoditi i na kopnu...” (članak 5. Zakona iz 2018.), otocima je očito namijenjena vrlo važna razvojna funkcija koju mogu obavljati samo ako su tijesno, ali i ravnopravno povezani s kopnom.

Rutinsko, šablonsko, usput budi rečeno i nelektorirano i ne baš vizionarsko oslikavanje srednjoročja sve do 2027. poslužilo je za određivanje prioriteta javne politike. Odabrana su četiri:

1. kvaliteta življenja i dostupnost javnih usluga na otocima
2. održivi razvoj otočnog gospodarstva
3. pametno i održivo upravljanje otočnim resursima i okolišem
4. mobilnost i povezivanje otočnog prostora.

Slijedom prioriteta do 2027. odgovarajućim mjerama treba ostvariti 10 posebnih ciljeva. Iz prvog proizlaze dva: 1.1. Unaprjeđenje kvalitete i dostupnosti zdravstvenih i socijalnih usluga stanovnicima otoka i 1.2. Jačanje ljudskih potencijala u funkciji demografske i gospodarske revitalizacije otoka. Mjerama koje proizlaze iz drugog prioriteta treba ostvariti posebne ciljeve 2.1. Poticanje poduzetničkog okruženja i jačanje konkurentnosti otočnog gospodarstva i 2.2. Razvoj otočnih proizvoda i usluga. Mjerama izvedenih iz trećeg prioriteta treba ostvariti posebne ciljeve 3.1. Povećanje dostupnosti komunalne infrastrukture i unaprjeđenje sustava održivog gospodarenja otpadom, 3.2. Razvoj i poticanje izgradnje sustava obnovljivih izvora energije, uporabe čiste energije i energetska učinkovitost, 3.3. Zaštita prirode i okoliša, smanjenje rizika te ublažavanje posljedica i jačanje otpornosti na klimatske promjene i 3.4. Održivo korištenje i revitalizacija ukupnog otočnog prostora, kulturne baštine i otočnog identiteta. Mjerama prema četvrtom prioritetu trebat će ostvariti posebni cilj 4.1. Unaprjeđenje informacijsko-komunikacijske tehnologije na otocima i digitalizacija i vrlo široko određen posebni cilj 4.2. Poboljšanje otočne povezanosti.

Za razliku od strategija izrađivanih mimo propisane metodologije, u Nacionalni je plan uvršteno poglavlje o ključnim pokazateljima ishoda, to jest razvojnih pomaka koje treba postići odgovarajućim mjerama i tako, malo-pomalo, ostvarivati 10 zacrtanih posebnih ciljeva. Izrađivači su pritom zanemarili već uhodani kompozitni indeks razvijenosti županija, gradova i općina koji se od 2010. godine izračunava i objavljuje u istom ministarstvu.³⁰ S pravom, jer se indeks izračunava za JLS, a ne za otoke, pa oni manji ostaju zapretani u indeksu razvijenosti jedinica lokalne samouprave kojima pripadaju. Usto, njegovih je šest komponenti određeno kao razlomci, od kojih četiri u nazivniku imaju stanovništvo. Pad broja stanovnika vodi tako u veću vrijednost komponente, time i indeksa, pa se općine i gradovi koji gube stanovništvo penju na ljestvici razvijenosti. U trenutcima

³⁰ Uredbe o indeksu razvijenosti (NN 63/2010, NN 158/2013, NN 131/2017).

kad zahtijevaju posebnu razvojnu brigu i odozdo i odozgo, nositelj regionalne razvojne politike vidi ih tek krajičkom oka. Kad su u pitanju mali otoci, ne vidi ništa.

Zanemarivši indeks razvijenosti, što je bilo lakše nego postaviti pitanje u kojem se razredu osnovne škole uče razlomci, izrađivači Plana okrenuli su se *biblioteci pokazatelja* određenoj kao registar pokazatelja kojim se smiju i trebaju koristiti samo tijela koja izrađuju, provode i prate provedbu akata strateškog planiranja.³¹ Riječ je o stotinama pokazatelja ishoda i učinaka razvojnih mjera za koje se podatci prikupljaju na svim NUTS razinama i iz svih raspoloživih izvora počevši s Državnim zavodom za statistiku. Izrađivači su zanemarili pokazatelje rezultata, pa i učinaka otočnih mjera i naložili korištenje 21 pokazatelja ishoda posebnih ciljeva. Nalog je, međutim, ostao nedorečen jer u poglavlju Plana naslovljenom *Popis ključnih pokazatelja ishoda* nema konkretnih pokazatelja. Najavljeno je tek da će se u razdoblju provedbe Plana definirati i prikupiti potrebni podatci (Nacionalni plan... str. 83). Usput je upozoreno da je briga o otocima dio šireg sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem o čemu se na nacionalnoj razini brine *Koordinacijsko tijelo u institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju od 2021. do 2027. godine*, novi akter u provedbi regionalne, time i otočne politike. U sustav je uvedeno 2017. godine Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem (NN 123/2017) koji mu je dodijelio itekako važnu ulogu središnjeg tijela državne uprave koje „koordinira cjelokupni sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem“ (članak 33.). Tada je navedeno i 10 poslova koje tijelo treba obavljati. Nakon četvrt stoljeća loše koordinacije ministarstava, javnih poduzeća i ostalih aktera na otocima, koju uočavaju svi razvojni dokumenti, konačno se pojavilo tijelo koje treba uvesti reda.

Nacionalni plan završava Indikativnim financijskim planom i Okvirom za praćenje i vrednovanje. Okvirno, o provedbi će se brinuti MRRFEU kao nositelj i koordinator, a posao će obavljati Uprava za otoke i o svemu obavještavati Koordinacijsko tijelo. Time je zaokruženo sve što treba. Pokazana usklađenost s NRS-om, navedeni prioriteti i posebni ciljevi, izvedena vizija, indikativni financijski plan i najava pokazatelja koje tek treba utvrditi, bili su dovoljni da se izradi Akcijski plan. To je i učinjeno pa su Nacionalni plan za razdoblje 2021. – 2027. i pripadajući Akcijski plan za razdoblje 2021. – 2023. usvojeni zajedno, kao jedan razvojni dokument (NN 143/2021). Akcijski plan obuhvatio je sve posebne ciljeve, 24 mjere, 21 pokazatelja i sredstva za provedbu osam ciljeva.

Provedba Nacionalnog plana trebala je biti olakšana time što je Koordinacijsko tijelo smješteno u MRRFEU-u gdje se izrađuje i biblioteka pokazatelja. Na prvi pogled, barem, jer se radilo o smještaju, ali i razmještaju. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu MRRFEU-a iz 2020. godine (NN 97/2020) određeno je, naime, sedam uprava koje se dijele na sektore koji se dalje dijele na službe, a one na odjele, pa na odsjeke i po-

³¹ Spomenuta Uredba o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za JLP(R)S (NN 89/2018).

dodsjeke. Među tako razgranatim poslovima i odgovornostima, provoditeljima Nacionalnog plana nije bilo lako razlučiti tko u MRRFEU-u obavlja koji od onih deset poslova Koordinacijskog tijela iz Zakona o sustavu strateškog planiranja i kome se za što trebalo obratiti. U Uredbi je, naime, korištena formulacija „u funkciji Koordinacijskog tijela”, koje je razabacano diljem unutarnjeg ustroja Ministarstva. U „funkciji” su se našla dva sektora i dvije službe Glavnog tajništva, tri sektora i četiri službe Uprave za strateško planiranje i koordinaciju EU fondova, jedan odjel Uprave za provedbu operativnih programa i financijskih instrumenata, jedan sektor Uprave za regionalni razvoj i, konačno, jedna služba i jedan odjel Uprave za potpomognuta područja. Tome treba dodati da je izrada biblioteke pokazatelja dodijeljena jednoj službi i jednom odjelu u Upravi za strateško planiranje i koordinaciju EU fondova.

Preostale tri uprave pošteđene su funkcije koordiniranja. Među njima je bila i Uprava za otoke iako se u opisu njezinih poslova moglo uočiti štošta od zakonom određenih poslova samog Koordinacijskog tijela. Njezinih 35 djelatnika raspoređenih u dva sektora, šest službi i dva odjela trebalo je: i) koordinirati provedbu planskih i programskih dokumenata razvoja otoka u suradnji s nadležnim tijelima RH i EU, ii) surađivati s regionalnim i otočnim koordinatorima i tijelima na sve tri upravne razine, iii) surađivati s međunarodnim institucijama oko EU projekata, iv) koordinirati poslove oko unaprjeđenja strateškog, zakonodavnog i programskog okvira politike razvoja otoka, v) koordinirati prikupljanje potrebnih statističkih podataka i vi) koordinirati, analizirati i ocjenjivati planiranje i predlaganje strateških ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti razvoja otoka na državnoj razini. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem iz 2017. ostao je tako nedorečen; nije određeno tko koordinira Koordinacijsko tijelo.

Probijanje kroz toliko birokratske proze otežano je i time što je otočna politika određivana na način koji pravnici zovu *de lege ferenda*, to jest oslanjanjem na propise i dokumente koje tek treba donijeti. Zakon o otocima iz 2018. pozivao se na Nacionalnu razvojnu strategiju donesenu 2021. godine, a Nacionalni plan razvoja otoka iz 2021. računao je na Koordinacijsko tijelo za koje se u tom trenutku tek okvirno znalo što koordinira. Usput budi rečeno, Nacionalni plan razvoja otoka za razdoblje 2021. – 2027. donesen je krajem godine u kojoj ga je trebalo početi provoditi.

Što će sve raditi tijelo koje ima važnu korektivnu ulogu u formuliranju i provedbi otočne politike, nešto je detaljnije određeno tek 2021. godine, četiri godine nakon Zakona o sustavu strateškog planiranja i godinu dana nakon Uredbe MRRFEU-a. Te godine, u studenome, donesen je Zakon o institucionalnom okviru za korištenje EU fondova (NN 116/2021) koji je Koordinacijskom tijelu dodijelio 12 osnovnih poslova, ali tu se nije stalo. Poslovi Koordinacijskog tijela konačno su omeđeni tek posebnom uredbom koja navodi impresivni popis:³² što samo, što u suradnji sa sektorski nadlež-

³² Uredba o funkcijama, zadaćama i odgovornosti Koordinacijskog tijela u institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju od 2021. do 2027. godine (NN 96/2022).

nim tijelima i raznim nacionalnim tijelima, Koordinacijsko tijelo imalo je 57 (pedeset i sedam) raznih poslova i zadaća.

Osnivanja tijela koja jedva mogu pobrojiti što im je sve činiti, obično vode u osnivanja dodatnih tijela i to se dogodilo i ovdje. Pozivajući se na razne uredbe EU-a, Koordinacijsko tijelo osniva jedinstveni Odbor za praćenje, kojim i predsjedava, a usto uspostavlja Međuresorsku evaluacijsku skupinu i Međuresorsku radnu skupinu u koje ulazi podulji niz ostalih tijela državne uprave. Pogled u budućnost otkrivao je da će tijelo imati posla koji zahtijeva kompetencije omanjeg znanstvenog instituta, iskusnog konzultantskog tima i jake ekipe IT znalaca. Zakonima iz 2017. i 2021., a onda i Uredbi iz 2022. trebala je stoga prethoditi dobra kadrovska i organizacijska priprema i doškoloavanje. Nema potvrde da se to i dogodilo.

Izrađivačima Nacionalnog plana razvoja otoka nije bilo druge nego osloniti se na jedva uhvatljivo tijelo s mnogo adresa i uputiti provoditelje na biblioteku pokazatelja koju je na četvrtoj razini ustroja MRRFEU-a izrađivao i vodio odjel službe sektora jedne od uprava. S druge strane, Zakon o otocima ostavio je dovoljno prostora za izvođenje posebnih otočnih razvojnih pokazatelja koji se jednostavnim postupkom mogu uključiti u biblioteku. Treba, međutim, reći da je Nacionalni plan time uvelike nadraštao NPRO iz 1997. Izrađen u vrijeme kad još nije bila utvrđena metodologija izrade razvojnih programa, a članstvo u EU-u bilo je još daleko, NPRO i Zakon o otocima s kraja prošlog stoljeća bili su presedan. Zakon iz 2018. i Nacionalni plan uklopili su se u sustav upravljanja regionalnim razvojem koji je svakim novim zakonom i prihvatom ove ili one direktive Europske komisije i/ili Europskog parlamenta sve glomazniji, ali i konzistentniji i u svakom slučaju obuhvaća i otoke. Godine 2022. činilo se, dakle, da su svi alati na broju. Ostalo je vidjeti kako će se njima alatničari koristiti i što će sve uspjeti proizvesti.

ČETVRT STOLJEĆA IZVJEŠĆA UPRAVE ZA OTOKE

Izvješća o provedbi Zakona o otocima obvezni su jesenski posao Uprave za otoke još od 1999. godine. Podnose se Hrvatskom saboru za proteklu godinu, a obuhvaćaju sve što je Uprava obavila prošle godine, a usto i sve što su obavili ostali akteri otočnog razvoja. Takvo što nije lako prikupiti jer aktera ima podosta, a u početku nisu baš svi bili spremni dijeliti informacije. Nakon prvog izvješća koje je obuhvatilo 1999., 2000. i 2001. godinu, uslijedio je trogodišnji zastoj, a kontinuitet izvještavanja uspostavljen je tek izvješćem koje je obuhvatilo 2004. i 2005. godinu.³³ U njemu su sabrana sva ulaga-

³³ Pregled uloženi sredstava prema subjektima financiranja po otocima tijekom 2004. i 2005. godine. Dostupno na https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075504/PRILOG_sredstva_otoci.pdf.

nja na otocima koja se dijele na bespovratna sredstva državnog proračuna i kreditiranje. U te dvije godine ulagao je podulji niz aktera: 14 ministarstava, šest državnih poduzeća i Fond za regionalni razvoj. Navedeni su i krediti koje je HBOR dodijelio otočnim poduzetnicima pod povoljnim uvjetima. Ulagalo se u luke i lučice, zračne luke, odvodnju, odlagališta otpada, nerazvrstane ceste, škole i školske dvorane, ambulante, mirovne domove, zaštitu kulturnih dobara, obnovu opožarenih šuma, infrastrukturu mornaričkih radara, poduzetničke zone, poštanske urede, telekomunikacijsku infrastrukturu i gospodarenje šumama. Usto su subvencionirane cijene karata u pomorskom prijevozu i vodoopskrba, kamate na turističke kredite, otočanima su izdani deseci tisuća vinjeta, sufinancirane su brodske linije i izrada prostornih planova i poduprta ulaganja u ribarska plovila i opremu, sveukupno 2.907.293.238,68 HRK. Izvijesteno je i o dovršenju 11 od 13 predviđenih državnih programa koji će biti osnovom otočnog godišnjeg programa (OGP).³⁴ Na kraju je zaključeno da se Vlada RH vodi načelom „razvoj otoka mjera je za razvoj Hrvatske.”

Popis obavljenih poslova bio je toliko dug, a iznos se doimao tako velikim da nitko nije posumnjao da se otocima ne posvećuje dovoljno brige. Sabor ga je lako prihvatio od prve iako je ostalo nejasno kako izvjestitelji u tančine znaju što je u te dvije godine na otocima *raslo*, a ne znaju jesu li se otoci time *razvili*. Većina navedenih izdvajanja i ulaganja svakako su poboljšala opće razvojne uvjete, većina je bila i nužna da bi se nešto pokrenulo, ali svatko, pa i zastupnici, mogao se zapitati je li to bilo svrsishodno, to jest je li razvoj stvarno pokrenut i usmjeren kamo treba. U vrijeme izrade prvog izvješća pokazatelji ishoda još nisu bili obvezatni (novi Zakon o otocima donesen je 12, a Nacionalni plan razvoja otoka 15 godina kasnije), ali su bili poznati, dostupni i uvelike korišteni u ocjenama javnih ulaganja i planova i programa JL(R)S-a. Analiza društvenih koristi i troškova (*benefit cost analysis*), na primjer, odavno je uhodana metoda procjene ishoda i učinaka javnih projekata. Da je takvo što primijenjeno, izvjestitelji bi lako uočili da izvještavaju samo o *rezultatima* mjera, to jest o izgrađenom objektu, dodijeljenoj potpori itd. Uočili bi i da se treba zapitati jesu li postizanjem rezultata postignuti i odgovarajući *ishodi*, to jest je li došlo do razvojnih pomaka. Nove i popravljene stare otočne ceste kojima se sada može brže i sigurnije prometovati (2004. i 2005. na to je potrošeno 47.205.703 HRK) rezultat su koji se, izražen utrošenim sredstvima, brojem km i sl., svakako trebao naći u izvješću. Da je usto ocijenjeno je li se nakon obavljene cestogradnje promet povećao, ima li manje nesreća, stižu li učenici brže i sigurnije do škole, je li hitna pomoć učinkovitija, mogu li vatrogasci lakše do požara itd., vidjeli bi se i ishodi ulaganja, a vrijednosti pokazatelja uputile bi u kojoj je mjeri cestogradnja bila svrhovita. Dvogodišnja ulaganja od gotovo tri mi-

³⁴ Računica nije posve jasna jer je po Zakonu o otocima trebalo izraditi 19 DPRO-a. Nakon izrade Državnog programa zaštite i korištenja malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka bilo ih je 20, sedam više no što je navedeno u izvješću. Nije poznato kamo su se djenuli (https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075504/IZVJESCE_otoci.pdf).

lijarde kuna nisu, međutim, popraćena ni jednim razvojnim pokazateljem. Ostajući na iznosima ulaganja, izvjestitelji su ukupni napor Uprave za otoke i mnogih drugih aktera ostavili nedorečenim. U Saboru se, uz ostalo, moglo postaviti i pitanje kako će neizmjereni razvoj otoka biti „mjerom razvoja Hrvatske“.

Izvješće o učincima provedbe Zakona o otocima u 2006. i sva kasnija slijedila su isti obrazac. Redovito se navodi tablica s ulaganjima ministarstava, kasnije i županija i otočnih jedinica lokalne samouprave, državnih poduzeća, fondova, Državne geodetske uprave, otočnih nacionalnih parkova i parkova prirode i kredita koje su odobrili HBOR, kasnije i Europska investicijska banka i Razvojna banka Vijeća Europe. Popisuje i tko je sve dobio oznaku HOP, je li bilo prvokupa kojim je neki nenaseljeni otok spašen od prodaje, sastaje li se Otočno vijeće, koliko je bilo kapitalnih donacija, a koliko vinjeta, pomaže li se civilnom društvu na otocima, što rade druge Uprave, a što lučke uprave te koliki je bio povrat poreza na dohodak JLS-a. Izvjestiteljima, usto, ne promiče ni jedan propis donesen da bi se utjecalo na uvjete otočnog poslovanja i života uopće. Na desetcima stranica popisa i opisa svih ulaganja ne može se, međutim, naići ni na jedan jedini razvojni pokazatelj. Taj nedostatak uočen je 2006. godine, ali nije učinjeno mnogo: u izvješću se tvrdi da je očiti pozitivan učinak skrbi o otocima vidljiv „kroz brojne pokazatelje“, a kao najilustrativniji naveden je porast broja otočana od 1981. do 2001. godine. Ostalih pokazatelja nema, pa ostaje nejasno kako se razvojne mjere u 2006. mogu vrednovati podatcima od kojih su najsvježiji oni iz 2001. godine. Pokazatelja nema ni u izvješću iz 2007., ali se ipak tvrdi da su provedene aktivnosti i ulaganja „vidljiv, očiti dokaz pozitivnih razvojnih pomaka i postignutih dosega.“ Izvješće iz 2008. ide i dalje: „Dosadašnja skrb zasigurno je rezultirala značajnim razvojnim pomakom i oplemenjivanjem sveukupnog dojma otoka. Stoga ne iznenađuje vijest da su čitatelji španjolskog časopisa *Condé Nast Traveler* u 2009. godini proglasili hrvatske otoke najljepšima na svijetu.“ Ljepota kojoj se španjolski čitatelji dive ponovljena je kao pokazatelj razvoja hrvatskih otoka i u nekoliko kasnijih izvješća.

Izvješće iz 2010. donijelo je određeni pomak. Kako se izvještavalo već šest godina, mogli su se sastaviti vremenski nizovi koji svjedoče o sve više ulaganja. U suradnji s poreznom upravom navedeni su standardni računovodstveno-analitički vremenski nizovi podataka o dohotku, prihodima poduzeća i zaposlenosti od 2006. naovamo s uobičajenim popratnim postotcima i indeksima, ne i pokazateljima ishoda. U izvješću za 2011. i dalje nema pokazatelja, ali se tvrdi da je „ustrajavanje na otočnom održivom razvoju kroz financiranje mnogobnih mjera dovelo mnoge otoke na stupanj razvoja iznad prosjeka bruto domaćeg proizvoda (BDP) Republike Hrvatske.“ Tvrđnja nije izazvala raspravu u Saboru i izvješće je, kao i sva ostala, prihvaćeno bez metodoloških opaski. Nažalost, jer je riječ o oksimoronu koji zaslužuje komentar: prije svega, BDP se izračunava za nacionalno gospodarstvo, a postoje i metode izračuna za županije. Taj, najčešće korišten pokazatelj rasta (ne nužno i razvoja), ne može se, međutim, izračunavati za gradove i općine s iole prihvatljivom točnošću, pa se u to nitko i ne upušta. Izvješće implicira i daljnju analitičku dezagregaciju jer bi podatke obalno-otočnih gra-

dova i općina trebalo razdvajati na otočne i kopnene što bi bilo moguće samo na razini naselja. Tvrdnja da su mnogi otoci dosegli stupanj razvoja iznad prosjeka nacionalnog BDP-a ostala je tako posve neutemeljena i svakako ispod razine na kojoj trebaju biti izvješća koja se podnose najvišem političkom tijelu Republike Hrvatske. Nadalje, kad bi se otočni BDP i mogao izračunati, vodio bi u pogrešne zaključke. Lako je, naime, vidjeti da struktura otočnog gospodarstva u kojoj sve više prevladava turizam, sve više odudara od slike održivog, a kamoli proklamiranog samodostatnog otoka. Odudara i od koncepta pametnog otoka na koji se nositelji otočne razvojne politike sve češće pozivaju. Navodeći održivost, samodostatnost i otočnu pamet kao razvojne ciljeve, izvjestitelji su odabrali pokazatelj koji raste koliko raste i turizam i tako upućuje na neželjene trendove otočnog razvoja. Izvješće iz 2012. išlo je i dalje. Nakon što su izvjestili o potporama od kojih je 38 % otišlo u turistički sektor, izvjestitelji su, sad već paradoksalno, ustvrdili da će se „na taj način podržati samodostatnost otoka što održi razvitak podrazumijeva.” (MRRFEU, 2013: 61).

Izvješće iz 2013. i sva ostala nakon njega donose sada već standardnu tablicu ulaganja po nositeljima, područjima i po otocima i zaključak bez pokazatelja. Ponavlja se i tvrdnja u kojoj se naslućuje sumnja u razvojnu politiku koju Hrvatski sabor tako zdušno odobrava: „Činjenica da su otoci iznad nacionalnog prosjeka po indeksu razvijenosti, ali se i dalje život na otocima percipira teško održivim, ukazuje na potrebu formuliranja novih mjera koje će imati razvojni cilj, a na čemu se središnja država već angažira” (MRRFEU, 2014: 115). Unatoč tome izvješće za 2014. i 2015. donosi standardni zaključak izveden bez pokazatelja: „Ulaganja su imala svrsishodan i pozitivan učinak na razvoj otoka” (MRRFEU, 2015, 2016: 197). U izvješćima od 2016. naovamo uglavnom se odustaje od razvojnih zaključivanja. Posljednje poglavlje naprosto sažima koliko se te godine potrošilo.

Izvješće iz 2018. razlikuje se od prethodnih time što je izrađeno u ponovno uspostavljenoj Upravi za otoke, koja se nakon tavorjenja na razini sektora i odjela opet našla gdje joj je i mjesto. Sve drugo ostalo je isto, osim što je zaključak proširen obavješću da su pristigli Nacionalna razvojna strategija i novi Zakon o otocima. Te značajne promjene institucionalnog okvira u kojem treba voditi otočnu razvojnu politiku nisu, međutim, ostavile traga u izvješćima. Iduće godine zaključeno je tek da je „razvidno da se ulaganja povećavaju što jasno pokazuje da su otoci prepoznati kao područje od posebnog državnog interesa i velikih potencijala” (MRRFEU, 2019: 61).

Izvješće 2021. ipak je donijelo novine: MRRFEU je ustrojio i vodi Registar otoka osmišljen kao integrirani informacijski sustav otočnih pokazatelja povezan s mrežnim stranicama više od 30 javnopravnih tijela. Registar zasad, izviješteno je, obuhvaća geografske i demografske podatke, podatke o teritorijalnoj nadležnosti, indeksu razvijenosti (*sic!*), prometnoj povezanosti i otočnom zdravstvu. Jednako je važna novost Integrirani (višefondovski) teritorijalni program (ITP), usmjeren na razvoj pametnih i održivih otoka, usvojen 2022. godine sa zasebnom alokacijom za otoke. Otocima još nikad nije odjednom dodijeljeno više novca: 150.000.000 eura bespovratno iz Europ-

skog fonda za regionalni razvoj (EFRR). Neki od navedenih trendova mogli su se barem donekle pripisati i razvojnoj politici: broj poduzetnika na otocima rastao je brže nego na kopnu, rastao je i broj učenika koji je u Hrvatskoj inače strmoglavo opadao, a stanovništvo je opadalo sporije od ukupnog stanovništva Hrvatske. Sljedeće izvješće, ono iz 2022. ipak je ostalo vjerno zaključivanju bez pokazatelja i navelo da ulaganja državne uprave, javnih tijela i JL(R)S-a omogućuju jednakomjeran razvoj otoka i kopna. Upada u oči i da nema traga o djelovanju tada već pet godina starog Koordinacijskog tijela; u izvješćima 2017. – 2022. nije spomenuto ni jednom. Nije spomenut ni odavno punoljetni Otočni godišnji plan (OGP).

Izvješće iz 2023.,³⁵ podneseno Hrvatskom saboru 20. prosinca 2024., pokazalo je da je Uprava za otoke okrenula list. Izvješće je iscrpno, prepuno tablica, grafikona i karata otoka, a popisi aktera otočne razvojne politike dulji i točnije određeni od onih u prošlim izvješćima. Posebno je pohvaljeno 11 otočnih koordinatora koji djeluju u sedam obalno-otočnih županija i tada već uhodani program HOP. Prvi put u punoj je mjeri pokazano koliko je složeno upravljati razvojem neke regije u kojoj se uz regionalnu sreću i mnogobrojne sektorske politike. Uz MRRFEU na otocima je te godine ulagalo i provodilo mjere 12 ministarstava, sedam obalno-otočnih županija i dobar dio od 59 otočnih i obalno-otočnih gradova. Navedeni su i Državna geodetska uprava, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Agencija za obalni linijski pomorski promet, nezaobilazna Jadrolinija te Hrvatska elektroprivreda, pošta, ceste, šume, vode te akteri kao što su Odašiljači i veze, Plovput i Adriatic Croatia International Club (ACI). Posebno su, kao i u prethodnim izvješćima, prikazana ulaganja putem kreditiranja.

Posebno poglavlje izvješća odvojeno je za učinke otočne politike. U nedostatku propisanih otočnih razvojnih pokazatelja, naveden je niz financijskih pokazatelja poslovanja otočnog poduzetništva, a uz njih i kretanje zaposlenosti, sve u razdoblju 2016. – 2023. Tome su pridodani podatci o kretanju broja otočnih učenika i predškolaca u školskim godinama od 2013./14. do 2023./24. i kretanje stanovništva između popisa 2011. i 2021. Iako su nazvani učincima, ovdje je riječ o kretanjima koja bi se bila događala i da nije bilo otočne politike pa je kao i u prošlim izvješćima trebalo ocijeniti u kojoj su se mjeri navedeni, uglavnom uzlazni trendovi mogli pripisati ulaganjima i mjerama nositelja politike. Uprava za otoke ovdje je trebala uvesti pokazatelje ishoda i tako okrenuti još jedan list.

Nakon 20 godina izvještavanja o provedbi Zakona o otocima Uprava za otoke MRRFEU mogla je podvući crtu i zbrojiti što je učinjeno. S obzirom na narasli broj aktera i podulji niz raznih aktivnosti, izvješće o izvješćima uzelo bi previše prostora. Dostajat će podatak iz izvješća za 2023.: u otoke je u razdoblju od 2006. do 2023. godine uloženo impresivnih 5,56 milijardi eura, u prosjeku oko 309,14 milijuna eura godišnje.

³⁵ <https://sabor.hr/hr/sjednice-sabora/izvjesce-o-ucincima-provedbe-zakona-o-otocima-u-2023-godini-podnositeljica-vlada?t=152656&tid=213306>.

Ulaganja bespovratnih proračunskih/vlastitih sredstava i sredstava iz fondova Europske unije iznosila su oko 85 % ukupnih ulaganja, dok su 15 % činila ulaganja putem kreditiranja. S druge strane, svrsishodnost uloženi milijardi sve vrijeme u drugom je planu; 18 godina rasta ulaganja kojima se u Hrvatskom saboru plješeće, učvrstilo je uvjerenje Uprave za otoke, a i saborskih zastupnika da dobro rade svoj posao.

Potreba za specifičnim otočkim razvojnim pokazateljima prepoznata je tek u Zakonu o otocima iz 2018. godine. Posvećena su im dva poglavlja u kojima odmah na početku čitamo da ih tijela državne uprave i druga javnopravna tijela te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na otocima moraju „uzimati u obzir” prilikom planiranja, financiranja i provođenja otočnih projekata, mjera i aktivnosti (članak 15.). Iskrok iz navođenja rezultata prema mjerenju ishoda je, međutim, odmah otišao u raskorak jer je u sljedećem članku određeno da se otoci „prema otočnim razvojnim pokazateljima” razvrstavaju u nerazvijene, manje razvijene i razvijene. Otoci su tako podijeljeni u skupine prije nego što su određeni pokazatelji na osnovi kojih skupine treba odrediti. Tko god bude izvodio pokazatelje, naći će se u kalupu i morat će unaprijed odustati od razvrstavanja u dvije ili četiri skupine ili pak od rezultata koji naprosto određuju redoslijed otoka od najrazvijenijeg do najmanje razvijenog. Takav redoslijed mogao je poslužiti nositelju razvojne politike da dijeli otoke na onoliko skupina koliko je u tom trenutku svrsishodno s obzirom na stanje pojedinih otoka, raspoložive financijske izvore i ciljeve iz razvojnih dokumenata.

Bilo kako bilo, Pravilnik o otočnim razvojnim pokazateljima (ORP) trebalo je donijeti do 21. lipnja 2019., šest mjeseci po donošenju Zakona (članak 49.). Toga dana nije donesen i počelo je odbrojavanje koje se u početku mjerilo mjesecima, a ubrzo i godinama. Godinu dana kasnije, 2020., moglo se uočiti da pokazatelji nisu zaboravljeni jer je Uprava za otoke okupila radnu skupinu za izradu ORP-a. Na prvom sastanku početkom veljače 2021. godine za stol su uz djelatnike Uprave za otoke sjeli i konzultanti. Dobro su se poznavali jer su prije tri godine zajedno pisali zakon. Na tome je, međutim, i ostalo:

Bilo je izazovno, posla smo se prihvatili istog dana. Štogaod smo i pripremili i počeli nazivati Ministarstvo, pitati kad će drugi sastanak. Nitko nam mjesecima nije znao ništa reći, a onda smo, pred Novu godinu čuli da nije jasno o čemu pričamo jer je Pravilnik objavljen. Pročitali smo ga nadušak, nekoliko puta, za svaki slučaj, ali pokazatelje nismo našli. Članak za člankom navodi skupine i podskupine pokazatelja i podjelu na pokazatelje inputa, outputa, ishoda, učinaka, ali ne i same pokazatelje. Ima i odredba da će se podatci o svemu tome obrađivati u Integriranom informacijskom sustavu otočnih pokazatelja u okviru Registra otoka. Dobro zvuči, ali su glavna pitanja ostala, onako, u zraku. Kako će se u tom okviru računati pokazatelji, što treba od podataka, kako do njih? Tek pred kraj teksta se vidi da na to nisu zaboravili: sasvim pri kraju rečeno je da će se izraditi stručna studija, model čak, koja će sve objasniti.

(član radne skupine, tri godine nakon prvog i jedinog sastanka (2024.))

Pravilnik o otočnim razvojnim pokazateljima i postupku vrednovanja razvijenosti otoka objavljen je 26. studenoga 2021. (NN 127/2021), dvije i pol godine nakon isteka roka. Javni poziv za izradu najavljene stručne studije objavljen je godinu dana kasnije, a izabrani izrađivač dobio je rok od šest mjeseci. Studija je predana krajem lipnja 2023., a s obzirom na to da ju je trebalo inkorporirati u Pravilnik, očekivale su se njegove izmjene i dopune koje su morale proći javno savjetovanje i postupak donošenja u Ministarstvu. Odužilo se i to, pa je Pravilnik o otočnim razvojnim pokazateljima zakoračio u šestu godišnjicu svog nedonošenja. Sredstva su se sve to vrijeme raspodjeljivala po otocima bez pokazatelja pa je bilo teško ne povući neke paralele. Već je spomenuto da su krajem 80-ih godina 20. stoljeća, u zadnjim godinama socijalizma, za otoke izdvajana proračunska sredstva na način dobro uhodan u sustavu: postoji tijelo koje bez jasnih kriterija i bez ijednog pokazatelja odlučuje koliko će tko dobiti. Desetak godina kasnije, u tranzicijskom demokratskom višepartijskom sustavu, proračunska sredstva i dalje su se izdvajala, a tijelo koje je nosilo nesocijalistički naziv i dalje je raspoređivalo sredstva bez jasnih kriterija i razvojnih pokazatelja. Trideset i pet godina kasnije, i šest godina nakon što su ozakonjeni, kriterija i pokazatelja još uvijek nije bilo,³⁶ a korak naprijed učinjen je time što je pokrenut Program razvoja otoka za dodjelu proračunskih sredstava otočnim i obalno-otočnim jedinicama lokalne samouprave. Budući da službenih razvojnih pokazatelja još nije bilo, jedinice lokalne samouprave nisu mogle argumentirati svoje prijave procjenama koliko će novac koji dobiju iz državnog proračuna i potroše na odobrenom projektu stvarno doprinijeti razvoju njihova otoka. S manjkom pokazatelja predviđenih ishoda suočio se tako i MRRFEU koji odlučuje kome će dodijeliti sredstva. I dalje je bilo nejasno proizvode li ulaganja željene razvojne ishode i jesu li u konkretnim slučajevima bila dovoljna ili, možda (otočani se s time, naravno, nikad neće složiti), neopravdano visoka. Ostalo je nejasno i mogu li se razvojni ishodi (otočani će se složiti da ih je bilo) u cijelosti pripisati ulaganjima iz državnog i županijskih poraćuna, kreditima itd.³⁷

Početak ožujka 2023. MRRFEU je objavio izvješće koje je moglo iznenaditi i ponekog u samom ministarstvu. Deset mjeseci prije no što je objavljeno Izvješće o provedbi Zakona o otocima u 2022. godini pojavilo se prvo Izvješće o provedbi Nacionalnog plana razvoja otoka.³⁸ Kao što je obećano u Nacionalnom planu i naloženo pravilnikom koji određuje rokove izvještavanja,³⁹ MRRFEU je na vrijeme izvijestio

³⁶ To je potvrđeno u Izvješću o učincima provedbe Zakona o otocima u 2023. Pokazateljima je dodijeljeno pola stranice teksta.

³⁷ Priča o otočnim razvojnim pokazateljima prepričana je prema Starc (2024). Sjećanje člana radne skupine preneseno je u cijelosti (Starc, 2024).

³⁸ <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/otoci/izvjesca-o-provedbi-nacionalnog-plana-razvoja-otoka-2021-2027/5329>.

³⁹ Pravilnik o rokovima i postupcima praćenja i izvještavanja o provedbi akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 6/2019).

Koordinacijsko tijelo za sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske o svemu što je učinjeno do 31. prosinca 2022.

U izvješću su pobrojani infrastrukturni projekti i projekti u društvenim djelatnostima te javna tijela na državnoj razini koja su ih poduzimala kao nositelji provedbe posebnih ciljeva NPRO-a. Pobrojeno je što su sve izgradili i poduzeli, a uz to su navedeni i pokazatelji *ishoda*. Obrađeno je svih 10 posebnih ciljeva koji su vrednovani s ukupno 21 pokazateljem, raspoređenim tako da su pojedini ciljevi vrednovani s jednim, dva ili tri pokazatelja, a posljednji na popisu, onaj o što boljoj otočnoj povezanosti, s četiri. Za svaki je navedena početna i ciljana vrijednost, a uz njih i vrijednost ostvarena do kraja 2022. godine. Pritom je nastao uobičajeni problem otočnog izvještavanja; u izračunu vrijednosti 13 pokazatelja korišteni su podaci iz 2022. godine, a u izračunu vrijednosti preostalih osam, podaci iz 2021. U izvješću je stoga naglašeno da će ubuduće trebati posegnuti u biblioteku za još ponekim pokazateljem koji će se moći izračunavati iz podataka prikupljenih u godini izvještavanja.

Budući da su izrađivači izvješća raspolagali iznosima ulaganja po projektima, mogli su ocijeniti je li se tijekom 2022. ulagalo prema planu i indikativnim sredstvima navedenim u Nacionalnom planu. Bilo je lako ustanoviti da je u projekte radi ostvarenja tri posebna cilja ulagano prema indikativnom planu, a u projekte radi ostvarivanja pet posebnih ciljeva više, pa i mnogo više od planiranog. U ostvarenje ciljeva 2.1. Poticanje poduzetničkog okruženja i jačanje konkurentnosti otočnog gospodarstva i 4.1. Unaprjeđenje IKT infrastrukture na otocima i digitalizacija ulagano je značajno manje od planiranog, pa je naglašeno da ulaganja u 2023. godini, kad istječe Akcijski plan, treba ubrzati. S druge strane, izračun pokazatelja ishoda pokazuje da su se vrijednosti 14 od 21 pokazatelja više ili manje primakle ciljnim vrijednostima. Preostalih sedam pokazale su da ulaganja unatoč nesumnjivim rezultatima nisu dovela do razvojnog pomaka. Tome treba dodati da je bilo ciljeva u koje se ulagalo manje od planiranog, a ishodi su svejedno bili povoljni. Takvi nalazi upozorili su na to da je riječ o razvojnog aspektu koji je predugo bio zapostavljan: i mala ulaganja mogu dovesti do relativno velikih poboljšanja i povoljnih ishoda. Bilo je, nadalje, i ciljeva u koje je ulagano više od planiranog (u ovom slučaju broj timova zdravstvene zaštite), a ishodi su bili nepovoljni. U izvješću je zaključeno da nije ulagano tamo gdje je bilo najpotrebnije i da buduća ulaganja treba bolje rasporediti.

Prvim Izvješćem o provedbi Nacionalnog plana razvoja otoka ustanovljen je obrazac prema kojem treba izvještavati o ishodima poduzetih ulaganja i mjera radi ostvarenja 10 posebnih ciljeva. Izvješće o ishodima u 2023.,⁴⁰ drugo po redu, imalo je tako istu strukturu, ali je, više nego u prvom, pažnja posvećena problemima vjerodostojnosti podataka i primjerenosti pojedinih pokazatelja. Naglašeno je da utrošak većine financijskih sredstava za razvoj otoka nije u nadležnosti MRRFEU-a, pa je podatke treba-

⁴⁰ <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/otoci/izvjescia-o-provedbi-nacionalnog-plana-razvoja-otoka-2021-2027/5329>.

lo zatražiti od 17 tijela na nacionalnoj razini, sedam obalno-otočnih županija i osam obalnih gradova koji u svom sastavu imaju otoke. I ovdje je korišten 21 pokazatelj čije su vrijednosti pokazale da su u 2023. tri posebna cilja premašena, a da su vrijednosti 12 pokazatelja rasla, ali nisu dosegla postavljene ciljeve. Vrijednosti preostalih šest pokazatelja za 2023. godinu nisu rasla. Premda se to moglo ocijeniti i strože, zaključeno je da ishodi ulaganja u 2023. zadovoljavaju. Naglašeno je, međutim, da je kao i u 2022. bilo ulaganja koja nisu postigla željene ishode, a da su, s druge strane, neki povoljni ishodi postignuti manjim ulaganjima.

Izvješća koja govore o uspjesima i neuspjesima rijetko nailaze na ujednačeni prijam jer se uz pohvale redovito postavlja pitanje o odgovornosti za neuspjehe. Ostavimo li dnevno-politička pitanja po strani i ostanemo li u okvirima razvojne politike, treba reći da su izvješća o provedbi NPRO-a od prve nadmašila uhodana izvješća o učincima provedbe Zakona o otocima. Pokazala su se uspješnijim i u „učenju lekcija” jer su upućivala na to koja ulaganja treba revidirati, a koja povećati. Izvješće o NPRO-u razmatra, naime, rezultate i ishode i tako daje nositelju otočne razvojne politike smjernice za određivanje razvojnih mjera i ulaganja sredstava državnog proračuna. Informacije o izostanku ishoda ili premalim ulaganjima pritom su jednako vrijedne, ako ne i vrijednije od informacija o uspjesima. Budući da su izrađivači izvješća o NPRO-u u zaključku naveli da treba povećati broj pokazatelja⁴¹ i usput se prisjetili svima poznate studije otočnih pokazatelja, sljedećim izvješćima mogli bi biti učinjeni daljnji koraci u unaprjeđenju otočne razvojne politike. Zakoračiti bi se moglo i prema pokazateljima. Nakon šestogodišnjeg otezanja donošenja pravilnika u kojem se očekuju konkretni pokazatelji provedbe Zakona o otocima iz 2018. i promptne izrade prvih izvješća o provedbi NPRO-a, izvještavanje bi se moglo objediniti u jedno izvješće koje bi obuhvatilo sve što je učinjeno prethodne godine. Mogli bi se objediniti i akcijski planovi NPRO-a i otočni godišnji programi i tako bi se mogao dobiti jedan izvršni planski dokument koji bi obuhvatio sve što treba učiniti sljedeće godine. Lakše bi se prikupljali podaci i razmatrali pokazatelji, usklađivale bi se obveze iz Zakona i Plana, ulaganja bi se učinkovitije raspoređivala po otocima, prvi bi OGP nakon 25 godina čekanja ugledao svjetlo dana itd. Usto, djelatnici koji rade na oba izvješća, a ne rade na OGP-u, bili bi učinkovitiji i usput olakšali posao zasad neuhvatljivom Koordinacijskom tijelu za sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH o čijem poslu također treba pisati izvješća. Sve se ionako događa pod istim krovom.

⁴¹ NPRO ne ograničava broj pokazatelja ishoda. Navodi tek da ih u konkretnim slučajevima treba biti dovoljno da poprate ishod provedene mjere i/ili usvojenog projekta. Skup korištenih pokazatelja ishoda stoga će se mijenjati i prilagođavati tijekom cijelog razdoblja provedbe Plana.

PITANJA, OČEKIVANJA

Osnovna pitanja lako je postaviti. Pođemo li od kopna na kojem se smišlja otočna politika, prvo je pitanje ono o uspješnosti: hoće li kopnena otočna politika, usmjerena hrvatskim zakonima i planovima i potaknuta ne manje kopnenom politikom Europske unije, biti uspješna? Što je otok bliže kopnu, lakše ga je deinsularizirati, a dosadašnji razvoj pojedinih hrvatskih otoka i bliskog im kopna pokazao je da se to negdje većim, negdje manjim dijelom događa i bez kopnenih poticaja. Ako se, usto, nositelji otočne razvojne politike još više okrenu mostovima, cestama i što češćim brzim brodskim i zračnim vezama, hoće li znati provoditi deinsularizaciju i istovremeno čuvati otočnost i tako pokazati svoju uspješnost? Hoće li na vrijeme osvijestiti i razlog za to jer otočnost ne treba čuvati samo kao baštinu već i kao vrijedno javno dobro.

Zakon o otocima iz 2018., a za njim i Nacionalni plan razvoja otoka iz 2021. odredili su *pametno* razvoj otoka i u mnogim člancima i poglavljima naglasili da uz deinsularizaciju od koje, čini se, ionako ne možemo pobjeći, treba čuvati otočnost i koristiti ju kao gospodarski potencijal. Priča o pametnom razvoju mogla je početi još 1997. kad je donesen i brzo zaboravljen Nacionalni program razvitka otoka. Zakonom iz 2018. i Nacionalnim planom umnogome je vraćena na početak. Nadajmo se da neće biti prekinuta kad i zadnji otok bude deinsulariziran i uhvaćen u mreže bačene s kopna, a otočnost pokopana s posljednjim starim otočanima. Otočna bi se politika tako utopila u široj regionalnoj politici koja će deinsularizaciju smatrati obavljenim poslom i prestati se brinuti o otočnim posebnostima. Ostaje nam upozoravati koliko je otočnost dragocjena i da otočna politika, ma kako uporno pripajala otoke kopnu, može i treba očuvati njihove posebnosti. Alata za to ima više nego dovoljno, novca ne nedostaje, a ima i znanja. Ostaje vidjeti ima li političke volje.⁴²

⁴² Pričekajmo dvije, tri, možda pet godina. Otočani će lako vidjeti ostvaruje li se predviđanje da će alata biti sve više, novca i znanja dovoljno, a političke volje i dalje premalo. Svikli ustajanju u cik zore da bi uhvatili trajekt, lako će uočiti da konvoj plovi brzinom najsporijeg broda.

LITERATURA

Državni program zaštite i korištenja malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka i otočića, <https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-donijela-prijedlog-zastite-i-koristenja-malih-otoka/7760>.

Izvjешća o učincima provedbe Zakona o otocima, različita godišta, dostupno na <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/otoci/izvjescje-o-ucincima-provedbe-zakona-o-otocima/146>

Jukić, T., 2024, „Od otoka „slučaja” do otoka održivog razvoja”, u Vukić, J. i Jurković, M. ured., *Otočnost u suvremenom društvenom kontekstu – pogled u budućnost*, u tisku, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti i Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, 2021, *Nacionalni plan razvoja otoka*, https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/Otoci%20i%20priorbalje/2021//Nacionalni%20plan%20razvoja%20otoka%202021.-2027._28.12.2021..pdf.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2013, *Izvjешće o učincima provedbe Zakona o otocima u 2012. godini*, <https://razvoj.gov.hr/>.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2014, *Izvjешće o učincima provedbe Zakona o otocima u 2013. godini*, <https://razvoj.gov.hr/>.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2015, *Izvjешće o učincima provedbe Zakona o otocima u 2014. godini*, <https://razvoj.gov.hr/>.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2016, *Izvjешće o učincima provedbe Zakona o otocima u 2015. godini*, <https://razvoj.gov.hr/>.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2018, *Izvjешće o učincima provedbe Zakona o otocima u 2017. godini*, <https://razvoj.gov.hr/>.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2019, *Izvjешće o učincima provedbe Zakona o otocima u 2018. godini*, <https://razvoj.gov.hr/>.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2023, *Izvjешće o učincima provedbe Zakona o otocima u 2022. godini*, <https://razvoj.gov.hr/>.

Nacionalna razvojna strategija do 2030, NN 13/2021.

Rašić Bakarić, I., 2006, „Primjena faktor-ske i klaster analize u otkrivanju regionalnih nejednakosti”, *Privredna kretanja i ekonomska politika* 15(105), 53–76.

Smart Islands Initiative, <http://www.smartislandsinitiative.eu/en/index.php>.

Starc, N., Kaštelan-Macan, M. i Ćurlin, S., ured., 1997, *Nacionalni program razvitka otoka*, Zagreb: Ministarstvo obnove i razvitka Republike Hrvatske.

Starc, N., 2024, „Kontekst nisologije”, u Vukić, J. i Jurković, M. ured., *Otočnost u suvremenom društvenom kontekstu – pogled u budućnost*, u tisku, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti i Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.

Starc, N. et al., 2017, *Analitička podloga za izradu novog Zakona o otocima – završno izvješće*, Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb i Ministarstvo regionalnog razvoja i EU fondova.

Starc, N., 2000, „Managing Sustainable Development on the Croatian Islands-Documents, Problems and Perspectives”, *Periodicum Biologorum* 102(1), 199–209.

Strategija razvoja urbane aglomeracije Split za razdoblje do kraja 2020. godine, https://split.hr/DesktopModules/Bring2mind/DMX/API/Entries/Download?language=hr-HR&Command=Core_Download&EntryId=4130&PortalId=0.

The World Bank, 2016, *Croatia Policy Notes 2016*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/876601468000628285/pdf/103938-WP-P156959-PUBLIC-Croatia-Policy-Notes-2016-EN.pdf>.