

Vesna Ivanović

Perspektiva politike kohezije i regionalnog razvoja u Hrvatskoj i Srbiji

Sažetak

U radu je prikazano pojmovno određenje politike kohezije i regionalnog razvoja. Izdvojeni su osnovni demografski podaci za Hrvatsku i razlike u stupnju razvijenosti regija u Hrvatskoj, te demografski podaci za Srbiju i razlike u stupnju razvijenosti regija u Srbiji. Istaknut je značaj ujednačenog regionalnog razvoja u svjetlu regionalne politike Europske unije u Hrvatskoj i Srbiji.

Perspectives on the politics of cohesion and regional development in Croatia and Serbia

Abstract

This article examines the conceptual features of the politics of cohesion and regional development. A special focus is placed on demographic statistics from Croatia (including data on the different levels of development in various Croatian regions), as well as demographic and regional statistics from Serbia. There is also an emphasis on the significance of a standardized approach to regional development in light of the European Union's regional politics in Croatia and Serbia.

Ključne riječi:

demografski podaci, politika kohezije, regionalni razvoj, siromaštvo, socijalna isključenost, stupanj razvijenosti
Key words:

politics of cohesion, demographic statistic, regional development, poverty, social excluded, development in various

Razmišljajući o temi za skup „Hrvatsko – srpski odnosi u 20. stoljeću” prihvatila sam izazov da se, od turobnih rasprava o ne tako davnoj prošlosti koje znatno utječu na razvojne pravce, obrati pažnja znanstvenika, gospodarstvenika i stručne javnosti na put razvoja u svjetlu regionalne politike Europske unije u Hrvatskoj i Srbiji. Neobično je što istraživačka znatiželja i prijeko potrebno kritičko propitivanje suvremenih tema nisu nadvladali klišeizirana stajališta, neobvezujuću retoriku i opće prisutnu društvenu indiferentnost. Diskurzivna analiza i razumijevanje važnih tema i činjenica šire društvene problematike barem bi pridonijeli boljem razumijevanju suvremenih fenomena. U tom smislu pokušat ću sagledati perspektivu politike kohezije i regionalnog razvoja u Hrvatskoj i Srbiji. Za osnovnu postavku uzimam pretpostavku da je politika kohezije i regionalnog razvoja u Hrvatskoj i Srbiji, potpuno uravnoteženo stajalište, lišeno bilo kakve pretencioznosti i oprečnih stavova. Razlog za ovakvu tvrdnju nalazim u interesima ovih zemalja, koje u izradama svojih nacionalnih strategija razvoja i politika regionalnog razvoja na najbolji mogući način nastoje smanjiti velike regionalne razlike i postići ravnomjeran razvoj. Nije suvišno navesti kako su očekivanja da će ulaskom u Uniju iščeznuti problemi zapostavljenih regija, po principu ‘za to ćemo lako’, potpuno neutemeljena. Prihvatiti se posla jeste interes svake zemlje ponaosob, a tek poslije se može sagledavati kao interes Unije. Poticanje međusobne suradnje jeste potreba koju zemlje svaka za sebe pokazuju, od osnovnih lokalnih, preko regionalnih i globalnih interesa, a koja se naknadno prikazuje kao postignuta kohezija Unije. Konačno, razvoj djeluje na smanjivanje siromaštva. Ovo bi trebala biti interesna sfera najvišeg ranga za svako društvo.

Programi borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti jesu životna potreba malih zemalja, a što se naknadno kroz članstvo u Uniji može istaknuti u primjerima uspješnog razvoja, kao i kroz načela jednakosti, partnerstva i solidarnosti među državama članicama, uz očuvanje i promicanje nacionalnog identiteta i različitosti.

Perspektiva politike kohezije i regionalnog razvoja u Hrvatskoj i Srbiji značajna je za obje zemlje. Da budemo jasni, ona se može razmatrati u odnosu bilo kojih zemalja: između starih i novih članica Europske unije, između pretendentica za njezino članstvo, između članica Europske unije i zemalja koje su stekle status kandidata i otpočele pregovore o pristupanju, zemalja kojima je stvar prestiža ulazak u europski klub i zemalja koje su prethodno bile neodlučne oko članstva, kao i zemalja koje nemaju interes za pridruživanje. U konkretnom slučaju riječ je o susjedima, zemljama koje ne samo da povezuju rijeke Sava i Dunav, nego imaju i iskustvo života u zajedničkoj državi i iskustvo stradanja u oružanim sukobima u raspadu zajedničke države. Postupna promjena prema politici kohezije i regionalnog razvoja u Hrvatskoj i Srbiji može se pratiti kroz niz popratnih varijacija i vidljivih promjena. Ujedno, bitna zajednička odlika i Hrvatske i Srbije jeste izdvajanje strategijskog cilja da postanu punopravnim članicama Europske unije.

Cilj ovoga rada je ukazati na referentne podatke za politiku kohezije i regionalnog razvoja u Hrvatskoj i Srbiji, odnosno izdvojiti potreban istraživački alat za koherentan sustav. Potrebno je identificirati specifičnosti, izdvojiti činjenice i analizirati usporedive kategorije. Na taj način sagledavamo relevantne podatke, kontradikcije i konstruktivne prilike, a ostavljamo po strani irelevantne postavke. Kritičko propitivanje svoje prednosti pokazuje i kroz pripremu terena za izradu kvalitetnih projekata sa dobro označenim putokazima prema viziji napretka politike kohezije i regionalnog razvoja.

1. Pojmovno određenje politike kohezije i regionalnog razvoja

Pojmovi politika kohezije i regionalni razvoj u Hrvatskoj i Srbiji imaju primjenu pri izradi analiza i dokumenata, no znatno češće se koriste u raspravama, izvješćima i razradama planova zemalja članica Europske unije o ostvarivanju zajedničkih ciljeva kao što je uravnoteženi gospodarski i ekonomski razvoj. Značenje pojma kohezija u kemiji odnosi se na unutarnju silu koja drži molekule na okupu, to je sila privlačenja između sličnih molekula, odnosno preneseno označava povezanost koja vlada u nekoj grupi ljudi. U upotrebi su najčešće pojmovi teritorijalne kohezije, socijalne kohezije i gospodarske kohezije. Primjerice, teritorijalna kohezija se smatra komplementarnim ciljem gospodarske i socijalne kohezije.

Cilj joj je promicati skladan i homogen razvitak cijelog teritorija (*Glosar ključnih izraza korištenih u politikama prostornog razvoja u Europi*, Lisabon, Portugal, 26.-27.10.2006.)¹. U socijalnoj politici sve više se koristi pojam socijalne kohezije. Pod socijalnom kohezijom Vijeće Europe podrazumjeva „sposobnost jednog društva da osigura dobrobit svim svojim članovima, da minimalizira nejednakosti i izbjegne polarizacije“. Kohezivno društvo je solidarna zajednica koju čine slobodne individue koje demokratskim metodama ostvaruju svoje zajedničke ciljeve (*Dokument, Revidirana strategija socijalne kohezije Vijeća Europe* usvojena na sjednici Odbora ministara 31.3.2004.). Svakako treba naglasiti da je socijalna kohezija ideal kojem treba težiti, a nije cilj koji je moguće u potpunosti ostvariti. Socijalnu koheziju treba stalno održavati, poboljšavati i prilagođavati. Svaka generacija iznova mora pronaći održivu ravnotežu socijalnih snaga. Ta se ravnoteža treba stalno prilagođavati promjenama ekonomske i socijalne okoline, promjenama tehnologije, te nacionalnih i međunarodnih političkih sustava. U prvom dijelu naznačenog *Dokumenta* izdvojeno je da je socijalna kohezija prioritet Vijeća Europe, a za za sljedeće prioritetno područje navodi se izrada Strategije socijalne kohezije, kao i da se Vijeću Europe i državama članicama stave na raspolaganje konkretni instrumenti mjerenja napretka socijalne kohezije.

Socijalna kohezija podrazumjeva integraciju pojedinaca i socijalnih skupina u društvo kao cjelinu. Izdvaja se pet dimenzija socijalne kohezije: pripadništvo (nasuprot izolaciji), uključenost (nasuprot isključenosti), participacija (nasuprot pasivnosti), priznanje (nasuprot odbacivanju), legitimnost (nasuprot nezakovitosti). Već je iz ovog kraćeg pregleda vidljivo da upotreba pojma 'politika kohezije' svoju primjenu u punoj mjeri nalazi između zemalja članica i regija Europske unije. Naime, Europu odlikuju izrazite razlike, i to ne samo između zemalja članica, nego i između njezinih 250 regija. A europska politika kohezije upozorava na greške neuravnoteženog razvoja, zapostavljenih regija i nejednakih uvjeta, pronalazeći načine kako uspostaviti uravnoteženi razvoj, promicati aktivnu suradnju između regija, osnažiti solidarnost i održivi razvoj. U tom smislu treba tražiti razloge osnivanja Strukturnih fondova² i

¹ Opširnije u: “Teritorijalna agenda EU: U smjeru konkurentnije i održivije Europe sastavljene od različitih regija“, prihvaćena na neformalnom ministarskom sastanku o urbanom razvoju i teritorijalnoj koheziji u Leipzigu 24. i 25.5.2007. godine

Početakom 2008. godine EUobserver objavljuje podatke o regionalnim varijacijama između 27 članica EU-a, odnosno 271 regijom NUTS 2 razine (od 0,80-3,00 milijuna ljudi). Centar Londona /UK/ najbogatija je regija EU-a (slijede Luxembourg /LU/, Bruxelles-Cap. /BE/, Hamburg /DE/, Wien /AT/), a najsiromašniji je sjeveroistok Rumunjske (slijedi Severozapaden /BG/, Yuzhen tsentralen /BG/, Severen tsentralen /BG/, Sud-Vest Oltenia /RO/). Prema: STAT/08/19 Le 12 février 2008., „Europe's poorest live in Bulgaria and Romania“, Elitsa Vucheva, 13.2.2008.

² Postoje četiri strukturalna fonda EU:

- Europski socijalni fond – *The European Social Fund - ESF*.

Kohezijskog fonda, kao bitnih instrumenata regionalne politike Europske unije. Izdvaja se da je financijska potpora fondova usmjerena prema: pomoći regijama koje zaostaju u razvoju; restrukturiranju regija koje su ozbiljno ugrožene krizom industrije; borbi protiv dugoročne nezaposlenosti, olakšavanju integracije mladih, uključivanje u tržište rada te promicanje jednakih mogućnosti za žene i muškarce na tržištu rada; prilagodbi radne snage industrijskim i promjenama u proizvodnji; pomoći restrukturiranju poljoprivrede i ribarstva te poticanja razvoja ruralnih područja; pomoći slabo naseljenim regijama. Osnovni cilj strukturnih fondova je ostvarenje ekonomske i socijalne kohezije u Europskoj uniji smanjivanjem razlika između razvijenih i manje razvijenih regija, te promicanje ravnopravnosti pri zapošljavanju različitih socijalnih skupina

Regionalni razvoj se smatra povećanjem bogatstva regije kao i aktivnostima koje su dovele do tog povećanja (*Glosar ključnih izraza korištenih u politikama prostornog razvoja u Europi*). Regionalna politika usmjerena je prema smanjenju gospodarskih i društvenih razlika između regija EU s obzirom na ostvarivanje cilja jedinstvenog tržišta. Politike regionalnog razvoja prioritetno se bave zapostavljenim regijama (kao i perifernim regijama) i pomažu im putem mjera razvoja infrastrukture, tehnološkog razvoja, obuke i stručnih kvalifikacija te promicanja gospodarskih aktivnosti. Zapostavljene regije ili nepovlaštene regije (prema *Glosaru ključnih izraza*) su regije s relativno niskom razinom gospodarskog razvoja koja može biti rezultat njihovog gospodarskog smještaja, posebno zabačenih i perifernih situacija, prirodnih i klimatskih uvjeta (regije u polarnim područjima ili regije izložene suši, planinske regije), osobina njihovog stanovništva (rijetko naseljene regije s izrazito niskom gustoćom stanovnika, regije izložene iseljavanju), ograničenja dostupnosti (otočne regije, regije slabo povezane s centrima putem učinkovitih prometnih infrastrukture). Regije koje odlikuju zastarjele gospodarske strukture (stare industrijske regije koje su izložene gospodarskoj prenamjeni) također se često smatraju zapostavljenim regijama. U svakom slučaju, politika

- Europski poljoprivredni fond za upravljanje i garanciju – *The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF*.

- Financijski instrumenti za pomoć ribarstvu – *The Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIG*.

- Europski fond za regionalni razvoj – *The European Regional Development Fund - ERDF*.

Fondovi iz kojih se financira kohezijska politika EU za razdoblje 2007.-2013., (na raspolaganju samo zemljama članicama) jesu: Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond i Kohezijski fond.

regionalnog razvoja naglašava dobre rezultate povećanja učinkovitosti nacionalnog gospodarstva i uravnoteženog razvoja pojedinih područja³.

Činjenica je da se i Hrvatska i Srbija odlikuju izrazitim razvojnim problemima, koji se znatno usložnjavaju kada se sagledavaju kroz regionalni razvoj. Obje zemlje u dugoročnoj politici regionalnog razvoja nastoje riješiti osnovne probleme i uzroke velikih razlika u nivou razvijenosti. Ujedno, u punoj mjeri uvažavaju opredjeljenja europske regionalne politike koja promoviranjem solidarnosti jača ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju EU. Regionalnu stvarnost i u Hrvatskoj i u Srbiji karakteriziraju: demografske disproporcije, disproporcije niske stope zaposlenosti i visoke stope nezaposlenosti, pad realnog BDP, neuravnožen regionalni razvoj, te suočenost s visokim rizikom siromaštva. Kako bi se bolje sagledale socio-ekonomske sličnosti i razlike u Hrvatskoj i Srbiji, navest ćemo osnovne statističke podatke.

2. Demografski pokazatelji - Hrvatska

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku (opće informacije o Republici Hrvatskoj u 2006. godini)⁴ površina u km² je 56.594, a stanovnika po popisu iz 2001. godine je bilo ukupno 4.437.460, tako da je prosječna gustoća stanovnika na km² iznosila 78,4. Usporednim pregledom po županijama, površini i broju stanovnika, najmanji broj stanovnika zabilježen je u ličko-senjskoj županiji (svega 10,0). Slijede županije: šibensko-kninska (37,8), karlovačka (39,1), sisačko-moslavačka (41,5), zadarska (44,4), virovitičko-podravska (46,1), požeško-slavonska (47,1), bjelovarsko-bilogorska (50,4), dubrovačko-neretvanska (69,0), kopriivničko-križevačka (71,2), istarska (73,4), osječko-baranjska (79,5), vukovarsko-srijemska (83,4), primorsko-goranska (85,1), brodsko-posavska (87,1), zagrebačka (101,2), splitsko-dalmatinska (102,1), krapinsko-zagorska (115,9), varaždinska (146,4), međimurska (162,4) i Grad Zagreb (1.215,5).

Samo po ovim pokazateljima jasno je uočljiva koncentracija stanovnika u regionalnim centrima (osobito se ističe Grad Zagreb, slijede Split sa 188.694 stanovnika, Rijeka sa 144.043 stanovnika, Osijek sa 114.616 stanovnika) i izrazita disproporcija između najrjeđe i najgušće naseljene županije: ličko-senjska županija sa 53.677 stanovnika na 5.353 km² i Grad

³ Projekat "Savjetovanje u planiranju regionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj" između Vlade RH i Vlade SR Njemačke sklopljen je 2003. godine. Na inicijativu Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit-GTZ i Ekonomskog instituta Zagreb, pokrenut je Regio Internet portal (web adresa: www.regio-hr.com) Na portalu su zastupljene i definicije pojmova koji se odnose na regionalni razvoj: regija, regionalni razvoj, regionalnu politika...

⁴ Republika Hrvatska, Državni zavod za statistiku, *Statističke informacije 2008*, Zagreb, 2008.

Zagreb sa 779.145 stanovnika na 641 km², odnosno ličko-senjska i međimurska županija. Na razlike u prosječnoj gustoći stanovnika značajno su utjecala zemljopisna obilježja i velike razlike u socijalnom i gospodarskom razvoju.

Stopa prirodnog prirasta u postocima u 2004. godini bila je negativna, iznosila je -0,21, što je -9.298 stanovnika. Od 21 županije samo dvije županije zabilježile su pozitivan prirodni porast stanovnika: splitsko-dalmatinska (434) i zadarska (77). U tri županije bilježi se izraziti pad stanovnika: primorsko-goranska -1.065, sisačko-moslavačka -1.020 i karlovačka -1.018. Udio osoba starih 65 godina i više u Hrvatskoj u 2005. godini bio je 755.987 osoba, odnosno visokih 17% stanovništva.

U usporedbi stope prirodnog prirasta Hrvatske sa europskim zemljama, stanje za 2004. godinu (podaci Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske) bilo je sljedeće: Ukrajina -0,7, Bjelorusija -0,5, Bugarska -0,5, Letonija -0,5, Mađarska -0,4, Estonija -0,3, Litva -0,3, Srbija i Crna Gora -0,3, Hrvatska -0,21, Rumunjska -0,2, Češka -0,1, Moldavija -0,1, Njemačka -0,1, Grčka 0,0, Italija 0,0, Poljska 0,0, Slovačka 0,0, Slovenija 0,0, Austrija 0,1, Portugal 0,1, Švedska 0,1, Danska 0,2, Finska 0,2, Malta 0,2, Španjolska 0,2, Švicarska 0,2, Ujedinjeno Kraljevstvo 0,2, Bosna i Hercegovina 0,24, Makedonija 0,3, Cipar 0,4, Luksemburg 0,4, Francuska 0,4, Nizozemska 0,4, Albanija 0,8 i Irska 0,8.

Aktivnog stanovništva u Republici Hrvatskoj u 2005. godini (podaci Državnog zavoda za statistiku) bilo je 1.729.312, od toga ukupno zaposlenih 1.420.574, a nezaposlenih 308.738. Stopa registrirane nezaposlenosti (odnos nezaposlenih prema ukupnom aktivnom stanovništvu) iznosila je 17,9. Najveći broj nezaposlenih bilježio je Grad Zagreb 40.278 (10,0%), splitsko-dalmatinska županija 39.317 (23,7%), osječko-baranjska 32.120 (28%), vukovarsko-srijemska 19.610 (33,6%), sisačko-moslavačka 18.644 (30,4%), primorsko-goranska 17.575 (14,6%), brodsko-posavska 15.911 (30,9%). U postocima slijede virovitičko-podravska 30,5%, šibensko-kninska 28,8%, karlovačka 27,2%, bjelovarsko-bilogorska 26,1%... Prema pokazateljima siromaštva (podaci Državnog zavoda za statistiku), stopa rizika od siromaštva 60-postotni prag u 2005. godini iznosila je 17,5%. Raspršenost oko praga rizika od siromaštva (podaci za 2005. godinu) iznosila je: 40-postotni prag 5,4%, 50-postotni prag 10,7%, 70-postotni prag 25,5%.

Usljed značajnih socio-ekonomskih razlika između pojedinih županija u Hrvatskoj, u proteklom desetljeću su se kroz zakonsku regulativu utvrđivala područja o kojima država

posebno brine⁵. Na osnovu brojnih istraživanja o skupinama u koje su razvrstana područja posebne državne brige, utvrđeno je da sve županije osim Grada Zagreba imaju područja posebne državne skrbi (a sve županije osim Istarske, Primorsko-Goranske i Koprivničko-Križevačke doimaju se veoma nerazvijenima), odnosno da je jedino područje o kome država ne skrbi Grad Zagreb⁶. Spomenimo i kako uslijed, ne tako zanemarljivog, dispariteta između kvantitete (brojnost propisa) i kvalitete (razvoj), još uvijek nije pokazana kompatibilnost s rezultatima uravnoteženog regionalnog razvoja.

2.1. Razlike u stupnju razvijenosti hrvatskih regija

Uz demografske pokazatelje izdvojiti ćemo rezultate empirijskog istraživanja o socijalnoj isključenosti u Hrvatskoj, koje je urađeno u sklopu međunarodnog projekta *Istraživanje vrijednosti u jugoistočnoj Europi*⁷. Kako su autori ovoga istraživanja naveli, cilj je bio utvrditi postojeće stanje, raširenost i regionalnu distribuciju socijalne isključenosti te sociodemografska obilježja isključenih. Rezultati istraživanja su pokazali da se značajan dio hrvatskih građana može smatrati socijalno isključenima ili izloženima velikom riziku isključenosti. Svaka deseta osoba u istraživačkom uzorku je siromašna, neumrežena i bez posla, odnosno pripada skupini koja je određena kao socijalno isključena. Kada se tome doda

⁵ *Zakonom o područjima posebne državne skrbi* utvrđena su područja o kojima Republika Hrvatska posebno skrbi i poticajne mjere za njihovu obnovu i razvitak (u dvije su skupine razvrstana područja prema NN 44/96, a u tri skupine – NN 73/00, NN 88/02, NN 26/03, NN 86/08). Za potrebe ovoga rada nismo navodili sve izmjene i dopune Zakona o područjima posebne državne skrbi, od NN 44/96 do NN 86/08, niti naznake o utvrđivanju područja posebne državne skrbi, već samo osnovne parametre objavljene u „Narodnim novinama“ (NN), Službenom listu Republike Hrvatske.

Zakonom o brdsko-planinskim područjima utvrđena su područja od interesa i pod posebnom zaštitom Republike Hrvatske (NN 12/02, NN 117/03).

Zakonom o otocima otoci su razvrstani u dvije skupine glede demografskog stanja i gospodarske razvijenosti (NN 34/99), odnosno u skupinu nedovoljno razvijenih i nerazvijenih i skupinu malih, povremeno nastanjenih i nenastanjenih (NN 33/06).

Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara utvrđuje poticajne mjere za ubranu obnovu i razvoj Grada Vukovara (NN 44/01).

Prema *Zakonu o fondu za regionalni razvoj Republike Hrvatske* (NN 107/01) potiče se ujednačeni regionalni razvoj Republike Hrvatske sukladno Programu regionalnog razvoja Republike Hrvatske. Djelatnost Fonda odnosi se na poticanje razvoja: područja pogođena posljedicama rata, slabo naseljena područja, područja posebne državne skrbi, otoci, brdsko-planinska područja, granična i pogranična područja, područja sa strukturnim problemima, područja koja ostvaruju bruto domaći proizvod koji je niži od 65% prosječnog bruto domaćeg proizvoda u RH, te drugih područja sukladno Programu.

⁶ Ivana Rašić i Nenad Starc (2003.) „Nevolje s regionalnom politikom“ u: *Privredan kretanja i ekonomska politika*, br. 95/03; Ž. Lovrinčević, D. Mikulić, J. Budak (2004.) „Područja posebne državne skrbi u Hrvatskoj – razlike u regionalnoj razvijenosti i demografsko obrazovne karakteristike“ u: *Ekonomski pregled* 55(5-6) /04.; *Novi pristup u ocjenjivanju i kategorizaciji teritorijalnih jedinica prema razvijenosti* (2005.) Zagreb: Institut za međunarodne odnose, ECORYS, Ministarstvo mora, prometa, turizma i razvitka

⁷ Teo Matković & Aleksandar Štulhofer „Socijalna isključenost u Hrvatskoj – empirijska analiza“, objavljeno kao: „Istraživanja socijalne isključenosti – empirijska analiza socijalne isključenosti“, koautor: T. Matković u: N. Starc, L. Ofak i Šelo Šabić S. /ur./ *Siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost*, Zagreb: UNDP, 2006.

i pet posto onih koji su prikraćeni u dva prostora – osobe koje su siromašne i ne rade – autori su zaključili kako je 15% populacije (svaki sedmi ispitanik) isključeno ili izloženo riziku isključenosti. U skupini socijalno isključenih dominiraju pojedinci stariji od 40 godina, niske naobrazbe (riječ je češće o ženama nego muškarcima), koji žive u manjim naseljima. Uz podatak o 15% populacije izložene velikom riziku socijalne isključenosti, izdvajamo zaključak da javnost, pogotovo ona stručna i znanstvena još nije prepoznala problem socijalne isključenosti.

U vezi regionalne distribucije isključenih, a imajući pri tome u vidu naglašene razlike u stupnju razvijenosti hrvatskih regija, autori su pretpostavili postojanje izraženih regionalnih odstupanja od hrvatskog prosjeka prema udjelu isključenih. Iako su regionalni poduzorcji bili vrlo mali, nalazi predloženi u tablici 1. potvrdili su očekivanja. Socijalna isključenost je najzastupljenija i viša od nacionalnog prosjeka u Slavoniji. Razlozi za to ne mogu se isključivo tražiti u razmjerno velikom udjelu ruralne (slabije obrazovane) populacije, već i specifičnim uvjetima života u gospodarski još uvijek marginalno reintegriranim istočnim dijelovima. Isključenost u sjevernoj Hrvatskoj, Lici i Banovini te Dalmaciji bliska je nacionalnom prosjeku, dok najpovoljniju situaciju, odnosno najviši stupanj uključenosti, bilježi zagrebačka regija, Primorje i Istra u kojima je udio isključenih zanemariv.

Tablica 1. Regionalna rasprostranjenost socijalne isključenosti. Raspon procjene za 95% vjerojatnosti, uzimajući u obzir pogrešku uzorka. Regija	Udio isključenih
%	
Slavonija	14.1-30.7
Sjeverna Hrvatska	5.9-20.3
Lika i Banovina	3.7-20.5
Dalmacija	0.9-10.7
Zagreb i okolica	0-3.8
Hrvatsko primorje, Istra i Gorski kotar	0
Hrvatska	(7.1-12.3)

3. Demografski pokazatelji – Srbija

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku – Republike Srbije, (opće informacije o Republici Srbiji (uz naznaku ‘bez podataka za AP Kosovo i Metohiju’)⁸ površina u km² je 88.361, a po popisu iz 2002. godine je bilo ukupno 7.498.001 stanovnika, tako da je prosječna gustoća stanovnika na km² iznosila 84,8. Za Centralnu Srbiju prosječna gustoća stanovnika iznosila je 97,6 stanovnika po km², a za AP Vojvodinu 94,4 stanovnika po km². Usporednim pregledom po upravnim okruzima, površini i broju stanovnika, najmanji broj stanovnika zabilježen je u zaječarskom upravnom okrugu (37,9). Slijede okruzi: pirotski (38,2), borski (41,8), toplički (45,7), zlatiborski (51,0), braničevski (51,8), srednje-banatski (64,0), pčinjski (64,6), severno-banatski (71,2), južno-banatski (73,9), raški (74,3), moravički (74,5), kolubarski (77,6), jablanički (87,0), pomoravski (87,0), zapadno-bački (88,4), sremski (96,3), rasinski (97,2), mačvanski (100,8), severno-bački (112,1), šumadijski (125,1), nišavski (139,8) južno-bački (147,8), podunavski (168,5) i Grad Beograd (489,1).

Primjetna je koncentracija stanovnika u regionalnim centrima (osobito Grad Beograd), zatim podunavski upravni okrug (Smederevo), južno-bački upravni okrug (Novi Sad), nišavski upravni okrug (Niš), šumadijski upravni okrug (Kragujevac) i severno-bački upravni okrug (Subotica). Nerazmjere gustine naseljenosti pokazuju najrjeđe i najgušće naseljeni okruzi: zaječarski upravni okrug (Zaječar) sa 137.561 stanovnikom na 3.623 km² i Grad Beograd sa 1.576.124 stanovnika na 3.222 km², odnosno zaječarski i podunavski upravni okrug.

Prirodno kretanje stanovništva Srbije u razdoblju 1999.-2006. godine (uz naznaku ‘nisu obuhvaćeni podaci za Kosovo i Metohiju’), sredinom 1999. godine bilo je 7.772.711 stanovnika, živorođenih 72.222, umrlih 101.444, a prirodni prirast bio je negativan -3,8. Sredinom 2006. godine bilo je 7.411.569 stanovnika, živorođenih 70.997, umrlih 102.884, dok je prirodni prirast iznosio -4,3. Prema podacima popisa stanovništva iz 2002. godine u Srbiji udio osoba starijih 65 i više godina iznosio je 16,5%.

Aktivnog stanovništva u Republici Srbiji (*Aktivno stanovništvo*, Podaci na nivou Republike, knjiga 14, Beograd, 2005.) bilo je 3.398.227, od toga aktivni koji obavljaju zanimanje 2.642.987, aktivni koji ne obavljaju zanimanje 755.240, a nezaposlenih je bilo 731.367. Od toga je u Centralnoj Srbiji zabilježeno 1.941.875 aktivnih koji obavljaju

⁸ Republika Srbija, Republički zavod za statistiku, *Saopštenje*, br. 158, god. LVIII, 20.6.2008. – Statistika stanovništva; Rezultati popisa stanovništva 31.3.2002.

zanimanje i 527.450 nezaposlenih, a u Vojvodini 701.112 aktivnih koji obavljaju zanimanje i 203.917 nezaposlenih.

3.1. Razlike u stupnju razvijenosti srpskih regija

U dokumentu ‘Nacionalna strategija Srbije za pristupanje SCG EU’, naznačeni su stanje i uzroci velikih razlika u stupnju razvijenosti regija u Srbiji. Izdvojeno je da su regionalni dispariteti u Srbiji najveći u Europi i povećavaju se godine u godinu. Od 2000. godine regionalna polarizacija je sve izraženija (odnos najrazvijenije i najnerazvijene općine, bez beogradskih, uvećan je sa 1:19 u 2000. godini na 1:22 u 2003. godini). Pored tradicionalno nerazvijenog juga Srbije i Stare Raške, nastala su nova područja nerazvijenosti (istočna Srbija, dijelovi centralne Srbije, regionalni centri rudarstva i tradicionalne industrije), a i uslijedilo je daljnje demografsko pražnjenje ruralnih i nerazvijenih područja⁹. Službeni pokazatelji navode da je prema indeksu razvojne ugroženosti, odnos između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg okruga 1:7, a kada se promatraju niži nivoi, razlika je još veća – odnos između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg okruga je 1:15¹⁰.

U dokumentu je naznačeno da su velike razlike u razvijenosti regija u Srbiji posljedica nepostojanja neophodnog institucionalnog okvira za ravnomjerniji regionalni razvoj. Izdvojeno je da Srbija još uvijek nema strategiju, niti definiranu politiku regionalnog razvoja. Ne postoje specijalizirane regionalne finansijske institucije niti regionalne razvojne agencije. Stoga država nije u stanju planski i na cjelovit način ponuditi dugoročna rješenja za sve kritičniji položaj pojedinih regija sa rastućim ekonomskim, socijalnim i političkim tenzijama. Ozbiljnost pristupa pokazuje činjenica da je za jedan od prioriteta definirano vođenje ‘aktivne politike regionalnog razvoja’, u cilju zaustavljanja negativnih trendova i smanjivanja razlika u razvijenosti.

⁹ Prema najnovijim pokazateljima, koje su prezentirali istraživači Geografskog instituta “Jovan Cvijić” SANU, jedva da se stigne službeno konstatirati da se neko naselje na jednoj od tri „kritične lokacije“ u Srbiji ugasilo – kad nastane nova točka na mapi raseljenih mjesta. Naselja nestaju zbog iseljavanja i gašenja, na tri udarna mjesta: prostoru duž administrativne linije razdvajanja centralne Srbije i Kosova i Metohije (u protekla dva desetljeća ugašeno šest naselja u općinama Preševo, Bujanovac-Đorđevac, u okolini Vranja i Kuršumlije), oblasti Stare planine (zbog klime i niskih temperatura) i predjelima Vlasine i Krajišta. Opširnije: „Ne sela ni seljaka“, Rajna Popović, S.R., *Politika*, 29.7.2008.

¹⁰ Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja Vlade Republike Srbije (Sektor za politiku regionalnog razvoja i Sektor za realizaciju razvojnih projekata). Razlike u razvojnosti na osnovu različitih parametara (prosječna zarada, nacionalni dohodak, stupanj migracija, zaposlenost).

Siromaštvo u Srbiji analizirano je na osnovu Ankete o životnom standardu stanovništva¹¹. U 2002. godini približno svaki deseti stanovnik Srbije bio je siromašan, jer je njegova potrošnja po potrošačkoj jedinici u prosjeku bila manja od 4.489 dinara ili \$ 72 mjesečno, tj. \$ 2,4 dnevno. Rezultati ankete pokazuju kako je oko 800.000 stanovnika bilo siromašno, odnosno oko 1.600.000 stanovnika bilo materijalno nedovoljno osigurano.

Regija sa najvećim udjelom siromašnih jeste jugoistočna Srbija, osobito njezina ruralna područja. Siromaštvo u ovoj regiji jeste najdublje i najoštrije. Slijedi regija zapadne Srbije. Stanovništvo ove dvije regije činilo je 14% ukupnog stanovništva i ¼ ukupnog broja siromašnih. U vezi nesklada privrednih kapaciteta i faktora razvoja dovoljno govori činjenica kako na nerazvijenom području (37 općina) posluje svega 4,3%, dok na najnerazvijenijem području (12 općina) radi oko 1,2% ukupnog broja poduzeća u Srbiji. Ekonomsku snagu najbolje pokazuje iznimno nisko sudjelovanje prihoda nerazvijenih područja (svega 2%) u ukupnom prihodu Republike, dok najnerazvijenija područja sudjeluju samo sa 0,5%.

Oko 45% ukupnog stanovništva Srbije živi u ruralnim područjima, koja zahvaćaju gotovo ¾ teritorije zemlje. Ona se već desetljećima nalaze u uvjetima ekonomske i kulturne stagnacije, što drastično povećava siromaštvo. Oko 58% svih siromašnih živi u ruralnim područjima. Regionalno promatrano, ruralno stanovništvo je najraširenije u krajevima Srbije koji su i po ukupnom siromaštvu najugroženiji.

Tablica 2. Ruralno siromaštvo prema regijama u Srbiji u 2002. godini

	Stopa siromaštva	Struktura siromašnih	Dubina siromaštva
Beograd	12,2%	7,7%	2,9%
Vojvodina	11,5%	21,7%	2,6%
Zapadna Srbija	14,4%	15,9%	3,4%
Centralna Srbija	13,2%	19,0%	3,0%
Istočna Srbija	10,9%	8,7%	2,6%
Jugoistočna Srbija	22,7%	26,8%	5,0%
Ukupno	14,2%	100	

Napomena: dubina siromaštva označava manjak potrošnje u odnosu na liniju siromaštva.
Izvor: AŽS, 2002.

¹¹ Anketa je sprovedena u razdoblju svibanj-lipanj 2002. godine na teritoriju Srbije (bez Kosova i Metohije). Osnovni uzorak je obuhvatio 6.386 domaćinstava, odnosno 19.725 osoba. Siromaštvo u Srbiji definirano je korištenjem potrošnje domaćinstava kao osnovnog agregata za mjerenje siromaštva. Prema: *Strategija za smanjenje siromaštva – Dokument* (2003.:10).

Stopa ruralnog siromaštva najviša je u jugoistočnoj Srbiji, zatim u zapadnoj i centralnoj Srbiji. Visoka je u Beogradu i Vojvodini, a najniža je u istočnoj Srbiji. I dubina siromaštva najviša je u jugoistočnoj Srbiji. Osnovni uzroci višeg nivoa siromaštva u ruralnim područjima su starenje stanovništva, smanjena radna sposobnost i mogućnost zarađivanja, nepovoljna obrazovna struktura stanovništva, kao i nepovoljna posjedovna struktura stanovništva. Danas je oko 60% aktivnog stanovništva u poljoprivredi starije od 60 godina, nešto više od 15% nema aktivnog člana na gazdinstvu. Od 159 općina centralne Srbije i Vojvodine, 147 općina je u kategoriji duboke demografske starosti, što je značajan uzrok ruralnog siromaštva.

Zaključak

Zašto je važno govoriti o politici kohezije i regionalnog razvoja u svjetlu regionalne politike Europske unije u Hrvatskoj i Srbiji? Odgovor je jednostavan. Ukoliko se aktivnim i kvalitetnim pristupom postigne ujednačen regionalni razvoj u jednoj zemlji, onda se u njoj isključuje mogućnost sagledavanja klasičnih suprotstavljenih pozicija centra – periferije. Ovaj model ima svoju primjenu i u bilo kojim djelovanjima od nižih do viših razina na bazi iskoristivosti. Uostalom, smanjenje ekonomskih i socijalnih razlika između regija u Europskoj uniji jeste cilj teritorijalne kohezije Europske unije.

Danas, u međunarodnim političkim odnosima sve zemlje funkcioniraju tako da su na neki način oslonjene jedna na drugu. Suradnja među državama može se ostvarivati na različite načine: od pretpostavke da se gubi smisao suvereniteta u izraženijim oblicima suradnje, preko nekog oblika ovisnosti ili afirmiranja regionalnog udruživanja po različitim osnovama.

Svaka zemlja pojedinačno odlučuje o po nju najprihvatljiviji način suradnje:

- a) Izolacija isključuje regionalizaciju.
- b) Ovisnost o ekonomski moćnijim zemljama utječe na oblike međusobne suradnje u kojima su ekonomski slabiji u podređenom položaju.
- c) Uravnotežen ekonomski razvoj bitna je pretpostavka za politiku kohezije i regionalnog razvoja.

Posljedice dugogodišnjeg procesa tranzicije europskog Jugoistoka još su snažno izražene. Jedan od, za državu, najprihvatljivijih izlazaka iz tranzicije jeste afirmacija civilnog društva. Ona se potvrđuje djelotvornim instrumentima pravne države, odnosno

institucionalizacijom. Prvi i najvažniji korak u ovom procesu jeste zakonodavstvo, uređenje i provedba zakona posredstvom državnih mehanizama.

Ako je zajednički cilj Hrvatske i Srbije izlazak iz tranzicije, onda politika kohezije i regionalnog razvoja imaju svoj smisao. To je put kojim se zaobilazi dominacija moći. U tom slučaju govorimo o regionalnoj suradnji, približno ujednačenih zemalja po ekonomskom razvoju, koje odlikuju izrazite gospodarske i društvene razlike između regija, negativna stopa prirodnog prirasta, koncentracija stanovnika u regionalnim centrima (virtualna urbanizacija), te konačno zemalja čiji je znatan dio stanovnika izložen velikom riziku siromaštva (svaki deseti stanovnik i Hrvatske i Srbije je siromašan, neumrežen i bez posla, odnosno pripada skupini socijalno isključenih).

Izražene političke razlike u bliskoj prošlosti odredile su granice između Hrvatske i Srbije kao crte razdvajanja, a ne spajanja. Još uvijek su snažni razlozi zbog kojih se u pogledima ljudi sa obje strane granice, prepoznaje strah. Narušeno povjerenje ostavlja prostor stavovima koji uglavnom nalaze i izdvajaju argumente za udaljavanje.

Ponovno se vraćamo na zakonsko rješavanje prema svim destruktivnim elementima koji onemogućuju uspješnu provedbu politike kohezije i regionalnog razvoja. Zakonsku primjenu bitno je izdvojiti iz razloga da izgredne situacije u bilo kojem segmentu društva ne budu kočnica politici kohezije i regionalnog razvoja. Naravno ukoliko je politika kohezije i regionalnog razvoja zajednički cilj. Alternativa može biti izolacija, udruživanje sa zemljama koje se zemljopisno ne oslanjaju jedna na drugu, a što u konačnici za posljedicu može imati neki oblik kolonizacije. Naime, decentralizacija i ujednačen regionalni razvoj jesu izrazito dugi procesi bez obzira na želje da se učine kraćim. Ljudi trebaju biti svjesni da samo svojim vlastitim angažmanom mogu izgraditi društvo sa kvalitetnim odnosima unutar njega. Osim toga, svi skriveni nedostaci (ekonomsko iscrpljivanje) idu u prilog nametanju ekonomske moći.

Prva pretpostavka platforme regionalizacije europskog Jugoistoka jeste gradnja mostova povjerenja između Hrvatske i Srbije. To niti malo nije lagan zadatak. Naime, loša kvaliteta života zemalja u tranziciji jednostavno ne ostavlja previše vremena za čekanje.

Bilo bi dobro kada bi intelektualne elite i sa jedne i sa druge strane, ovih još uvijek tvrdih granica, shvatile da kada se zna a šuti, da to ulazi u domenu egoizma. Intelektualni

potencijal bez potvrde u praksi može ići u prilog teze o političkoj instrumentalizaciji intelektualne elite. Ona za posljedicu ima širu društvenu paralizu, javnu indiferentnost, pasivnost, negiranje, te napose nezainteresiranost za opće dobro.

Zajednički cilj Hrvatske i Srbije jeste približavanje Europskoj uniji. Kroz njega se potvrđuje spremnost za regionalizaciju. No ukoliko inicijativa za određivanje pravaca regionalizacije ne bude pokrenuta unutar tih zemalja, pravila će u kratkom roku stići izvana.

Summary

Why is so important to talk about policy of cohesion and regional development in the light of European Union policy in Croatia and Serbia? The answer is simple. If by an active and qualitative approach would be achieved an equal regional development in one country, then there would be excluded a possibility of identifying classical opposing positions of centre-periphery. This model can be applied at any activities from lower to higher levels on the basis of its usage possibilities. Anyway, reducing of economy and social differences among regions in European Union has been a goal of territorial cohesion of European Union.

Nowadays, all countries are functioning in international relations in the way that they are relying on each other. Cooperation among countries can be accomplished in different ways: from a prediction of losing sovereignty in stronger forms of cooperation, through some form of dependency or affirmation of regional unions made on various grounds.

Each country individually makes decision on its most acceptable form of cooperation: Isolation excludes regionalisation.

Depending on economically more powerful countries has an effect on forms of mutual cooperation where those being economically less powerful have subordinate position.

Balanced economical development is a crucial precondition for policy of cohesion and regional development.

The consequences of many-year process of transition of European South-East are still strongly present. One of the most acceptable for country ways out of the transition is affirmation of civil society. It is proved by efficient instruments of legal state, namely by institutionalisation. The first and the most important step in this process is legislation, legislative order and the laws implementation through state authorities' mechanism.

If the common aim of Croatia and Serbia is a way out from transition, then the policy of cohesion and regional development make sense. It is the way that avoids domination of power. In that case we can talk about a regional cooperation of approximately equalised countries from the point of economical development, which have significant economic and social differences among their regions, negative rate of population increase, concentration of population in the regional centres (virtual urbanisation), then finally the countries whose significant number of citizens have been exposed to very strong risk of poverty (each tenth citizen of Croatia and Serbia is poor, out of network, and unemployed, namely, belongs to a group of socially excluded subjects).

Significant political differences in the recent past defined the borders between Croatia and Serbia as the lines of dividing not the ones of connecting. There are still strong reasons causing fear in eyes of the people from the both sides of borders. Breach of trust makes space for opinions which mostly find and name the reasons for distancing.

We again return to legal solving as refer to all the destructive elements, which prevent a successful implementation of the policy of cohesion and regional development. It is crucial to exclude the legal implementation from the reason that excess situations in any segment of society would not hinder and make slower the policy of cohesion and regional development. Of course, if the policy of cohesion and regional development is a common aim. Alternative can be isolation, union with countries which are not geographically close, and what can have eventually as a consequence some form of colonization. Namely, decentralization and balanced regional development are long lasting processes regardless a wish to make them shorter. People should be aware of it that just by own engagement they can create a society with qualitative relations within it. Besides that, all hidden disadvantages (economy exhausting) speak in favor of imposing of economical power.

The first precondition of the platform of regionalization of European South-East is building of bridges of trust and confidence between Croatia and Serbia. It is not an easy task at all. Namely, a poor quality of life in the countries in transition simply does not live a lot of time for waiting.

It would be good if intellectual elites, from both sides of those still firm borders, would be aware that if you know but you are silent it leads you into domain of egoism. Intellectual resources without their confirmation in practice can support a thesis of political instrumentalism of intellectual elite. It has as its consequence a wider

social paralyze, public indifference, passivity, negative approach, and eventually indifference concerning public wellness.

The common aim of Croatia and Serbia is going closer to European Union. A readiness to regionalization is confirmed by that. But, if the initiative for identifying of regionalization ways would not be initiated within those countries, the rules will come from outside shortly.

Literatura:

- „Financijski razvoj i pad siromaštva – dobit bez gubitka“, Izvornik: Guillaumont Jeanneney i Kpodar Kangni (2008): „Financial Development and Poverty Reduction: Can There Be a Benefit Without a Cost?“, IMF Working Paper No. 62, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp0862.pdf>
- *Glosar ključnih izraza korištenih u politikama prostornog razvoja u Europe – Dokument*, Lisabon, Portugal, 26.-27.10.2006.
- Ž. Lovrinčević, D. Mikulić, J. Budak (2004.) „Područja posebne državne skrbi u Hrvatskoj – razlike u regionalnoj razvijenosti i demografsko obrazovne karakteristike“ u: *Ekonomski pregled* 55(5-6) /04.
- Teo Matković & Aleksandar Štulhofer „Socijalna isključenost u Hrvatskoj – empirijska analiza“, objavljeno kao: „Istraživanja socijalne isključenosti – empirijska analiza socijalne isključenosti“, koautor: T. Matković u: N. Starc, L. Ofak i Šelo Šabić S. /ur./ *Siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost*, Zagreb: UNDP, 2006.
- ‘Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji’, *Dokument*, Vlada Republike Srbije, Kancelarija Vlade Republike Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji (2005.)
- *Narodne novine*, Službeni list Republike Hrvatske, br.: 44/96, 34/99, 33/06, 73/00, 44/01, 107/01, 12/02, 88/02, 26/03, 117/03, 86/08.
- *Novi pristup u ocjenjivanju i kategorizaciji teritorijalnih jedinica prema razvijenosti* (2005.) Zagreb: Institut za međunarodne odnose, ECORYS-Nizozemska, Ministarstvo mora, prometa, turizma i razvitka
- *Politika*, 29.7.2008. („Ne sela ni seljaka“, Rajna Popović, S.R.)
- Ivana Rašić i Nenad Starc (2003.) „Nevolje s regionalnom politikom“ u: *Privredna kretanja i ekonomska politika*, br. 95/03
- Regio Internet portal (web adresa: www.regio-hr.com)
- Republika Hrvatska, Državni zavod za statistiku, *Statističke informacije 2008*, Zagreb, 2008.
- Republika Srbija, Republički zavod za statistiku, *Saopštenje*, br. 158, god. LVIII, 20.6.2008. – Statistika stanovništva; Rezultati popisa stanovništva 31.3.2002.
- *Revidirana strategija socijalne kohezije Vijeća Europe – Dokument*, u: *Revija za socijalnu politiku*, 11(3-4)/04, str.383-394
- STAT/08/19 Le 12 février 2008. („Europe's poorest live in Bulgaria and Romania“, Elitsa Vucheva, 13.2.2008.)
- *Strategija za smanjenje siromaštva – Dokument*, Vlada Republike Srbije (2003.)
- *Strategija razvitka Republike Hrvatske ‘Hrvatska u 21. stoljeću’ – znanost*, NN 145/02.
- *Teritorijalna agenda EU: U smjeru konkurentnije i održivije Europe sastavljene od različitih regija - Dokument*, Leipzig 24. i 25.5.2007. godine