

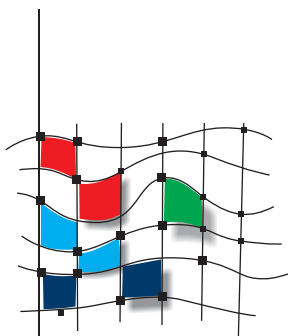
## GLAVNI PLAN I STRATEGIJA RAZVOJA TURIZMA REPUBLIKE HRVATSKE

Izvještaj 13.

Organizacija za provedbu

Zagreb, listopad 2012.

 **institut za turizam**



GLAVNI PLAN I STRATEGIJA  
RAZVOJA TURIZMA  
REPUBLIKE HRVATSKE

Izveštaj **13.** Organizacija za provedbu

**Naručitelj:**



**Voditelj i koordinator projekta:**

Dr. sc. Siniša Horak

**Voditelji izvještaja:**

Dr. sc. Siniša Horak

**Autori:**

Prof. dr. sc. Lidija Petrić

Dr. sc. Siniša Horak

Ivan Sever, dipl. oec., univ. spec. oec

Dr. sc. Neven Ivandić

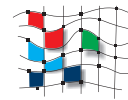
Dr. sc. Ivo Kunst

Zrinka Marušić, dipl. ing. mat., univ. spec. oec

Dr. sc. Hrvoje Carić

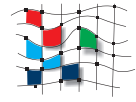
Dr. sc. Renata Tomljenović

Zagreb, listopad 2012.



## SADRŽAJ

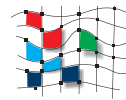
<b>1. UVOD</b>	<b>4</b>
<b>2. UPRAVLJANJE TURIZMOM U ZEMLJAMA KONKURENTSKOG OKRUŽENJA</b>	<b>5</b>
<b>3. POSTOJEĆI SUSTAV UPRAVLJANJA TURIZMOM U HRVATSKOJ</b>	<b>10</b>
<b>4. PRIJEDLOG UNAPRJEĐENJA SUSTAVA UPRAVLJANJA TURIZMOM U HRVATSKOJ</b>	<b>14</b>
4.1. Ministarstvo turizma	14
4.2. Međuresorna suradnja	14
4.3. Sustav TZ-a	15
<b>5. NADGLEDANJE PROVOĐENJA STRATEGIJE</b>	<b>20</b>
<b>6. ZAKLJUČAK</b>	<b>22</b>



## 1. UVOD

U dosadašnjih dvanaest izvještaja Glavnog plana i strategije razvoja turizma Republike Hrvatske detaljno je obrađeno postojeće stanje turizma u Hrvatskoj, identificirani su razlozi takvog stanja te razvojne dileme koje stoje pred nama, kako bi se mogli odrediti prema budućnosti koju kreiramo. Nakon što je, na temelju šire rasprave, postignut konsenzus glavnih dionika o tome kakav turizam u Hrvatskoj želimo, te kakvi su očekivani učinci takvoga razvoja, definirane su mjere i projekti koje treba provesti i poduprijeti država kako bi se željeno moglo ostvariti.

U ovom, trinaestom, zadnjem izvještaju Glavnog plana i strategije razvoja turizma Republike Hrvatske, predlaže se način koji će osigurati provedbu Strategije u planskom razdoblju, ali i unaprijediti model upravljanja turizmom u Hrvatskoj. Kao stanoviti benchmarking hrvatskom sustavu upravljanja turizmom, u prvom se poglavlju analizira upravljanje turizmom u četiri izabrane zemlje konkurentskog okruženja. Slijedi prikaz i ocjena sustava upravljanja turizmom u Hrvatskoj te prijedlog njegovog unaprjeđenja s naglaskom na međuresornu suradnju i sustav turističkih zajednica. Na kraju se daju osnove nadgledanja procesa provođenja Strategije kao važne karike u osiguranju njenog cjelovitog ostvarenja.



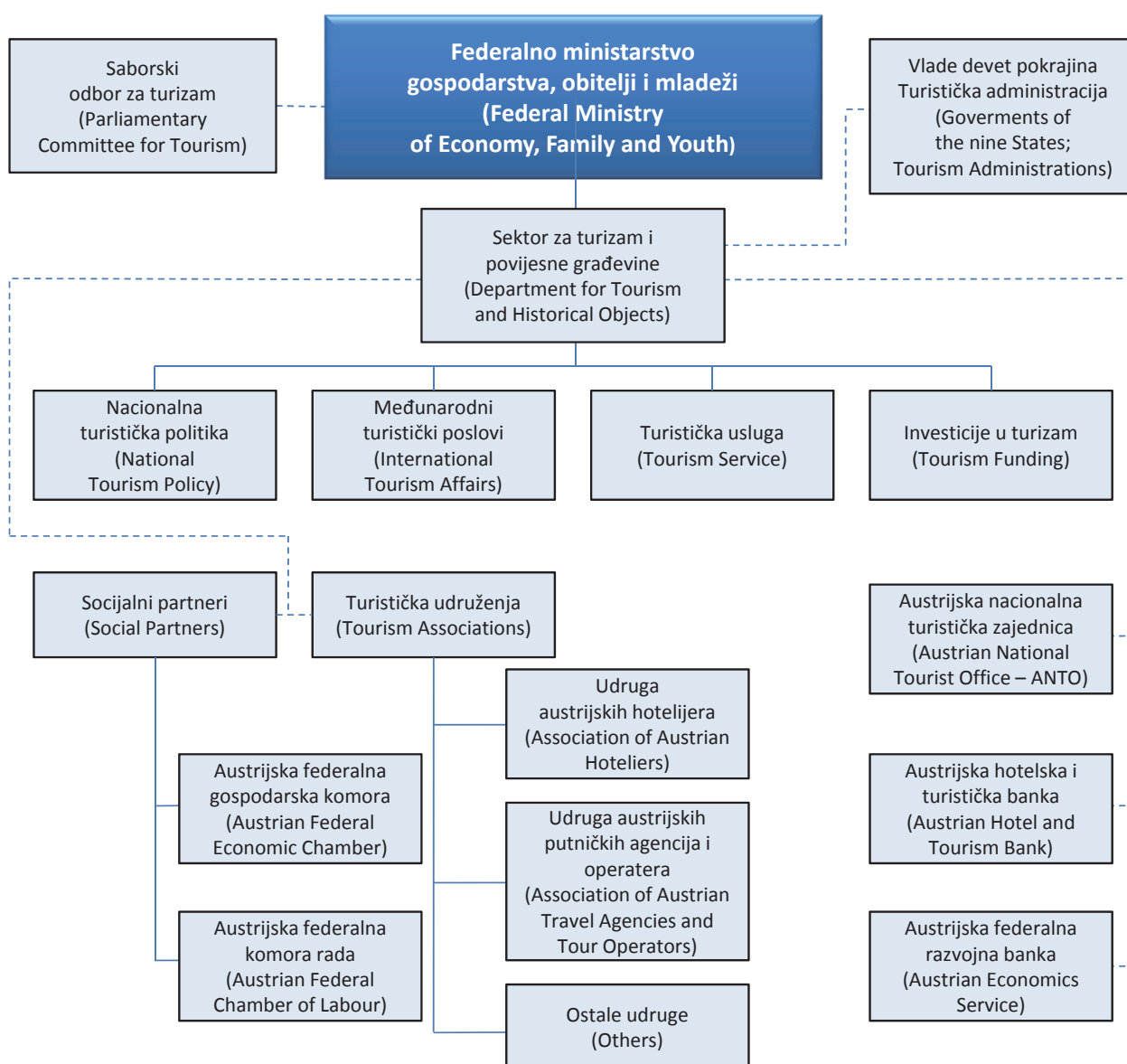
## 2. UPRAVLJANJE TURIZMOM U ZEMLJAMA KONKURENTSKOG OKRUŽENJA

Sustav upravljanja turizmom prikazan je na primjeru četiri zemlje međunarodnog konkurentskog okruženja: Italiju i Španjolsku, kao mediteranske zemlje s dugogodišnjom, uspješnom praksom u turizmu, Austriju, jednu od turistički najuspješnijih i najrazvijenijih zemalja Europe i svijeta te Tursku, jednu od turistički brzorastućih receptivnih zemalja.<sup>1</sup>

### Austrija

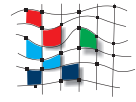
Na nacionalnoj razini, za turističku politiku zaduženo je Federalno ministarstvo gospodarstva, obitelji i mladeži (Federal Ministry of Economy, Family and Youth – BMWFJ). Ministarstvo je odgovorno za strateško korištenje proračunskih sredstava za potporu turističke industrije.

Slika 2.1.  
ORGANIZACIJSKA SHEMA SUSTAVA UPRAVLJANJA TURIZMOM U AUSTRIJI



Izvor: OECD, Tourism Trends and Policies 2010.

<sup>1</sup> Temeljeno na OECD (2010). OECD Tourism Trends and Policies 2010; Hitrec, T. i Hendija, Z. (2008). Politika, organizacija i pravo u turizmu. Zagreb: Zagrebačka škola za menadžment; internetske stranice nacionalnih turističkih organizacija analiziranih zemalja.



Zadaci ministarstva su: poboljšanje općih uvjeta rada turističkom sektoru i kvalitete usluga, optimizacija veličine i strukture poduzeća s ciljem uspostave cjelogodišnje turističke aktivnosti kao i poboljšanje strukture kapitala, poticanje suradnje i umreženosti, te korištenje modernih metoda oglašavanja. S ciljem strateške koordinacije dionika u turizmu, Ministarstvo je 2007. godine formiralo tijelo koje, uz predstavnike Ministarstva, čine predstavnici svih devet austrijskih pokrajina, budući da je organizacija turizma u Austriji decentralizirana i pokrajine su nositelji zakonodavne vlasti u turizmu. Kao savjetodavno tijelo austrijski je parlament 2006. godine osnovao Odbor za turizam.

Za marketinške i promidžbene aktivnosti zadužena je Austrijska nacionalna turistička organizacija (Austrian National Tourist Office – ANTO ili Österreich Werbung). ANTO djeluje širom svijeta (30 inozemnih ureda) te je odgovorna za turistički marketing na inozemnim tržištima. Uz nacionalnu turističku organizaciju (ANTO), djeluju i pokrajinske turističke organizacije (Landestourismusorganisationen – LTO) koje su organizirane kao društva s ograničenom odgovornošću (Tirol Werbung GmbH), udruge ili javne institucije (Wien Tourismus, Oberosterreich Tourismus).

Važnu ulogu u upravljanju i razvoju turizma u Austriji ima i Gospodarska komora u okviru koje djeluje i posebna sekcija za turizam, a posebno valja ukazati i na postojanje institucije specijalizirane za preferencijalno financiranje projekata u turizmu.

## Italija

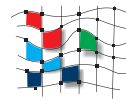
Najviše tijelo talijanske vlade odgovorno za turizam je Predsjedništvo Vijeća ministara koje uključuje Odsjek za razvoj i konkurentnost turizma (Dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo). Na čelu odsjeka je ministar bez portfelja, a Odsjek, u suradnji s regijama i autonomnim pokrajinama, definira nacionalnu turističku politiku, donosi mjere vezane za turistički sektor, planira i upravlja strukturnim fondovima, nadzire djelovanje nacionalne turističke organizacije – ENIT, ACI-ja (Automobil Club Italia) i CAI-ja (Club Alpino Italiano), osigurava sredstva i poticaje za privlačenje turističke potražnje, promiče ulaganja u Italiji i inozemstvu, nadležno je za izdavanje certifikata i ovlaštenja te upravlja odnosima s međunarodnim organizacijama i sudjeluje u izradi i usvajanju zakonodavstva EU.

Pod nadzorom Odsjeka djeluje Talijanska nacionalna turistička organizacija (ENIT – Ente Nazionale Italiano per il Turismo), jedna od najstarijih europskih organizacija u turizmu (od 1919.). ENIT je zadužen za promidžbu Italije u inozemstvu, ali i u zemlji, s razgranatom mrežom regionalnih, provincijskih, gradskih i lokalnih ureda. U inozemstvu je 27 predstavništava na svim kontinentima, a turistička društva su i u 21 talijanskoj provinciji te u više od stotinu turističkih mjesta u Italiji. U Izvršnom odboru ENIT-a su zastupljene regije i drugi dionici. Zadatak ENIT-a je promicanje Italije kao turističke destinacije s naglaskom na prirodnoj i kulturnoj baštini. S lokalnim vlastima i ostalim dionicima, provodi istraživanja te razvija marketinške i promidžbene strategije usmjerene podupiranjem turističkog razvoja.

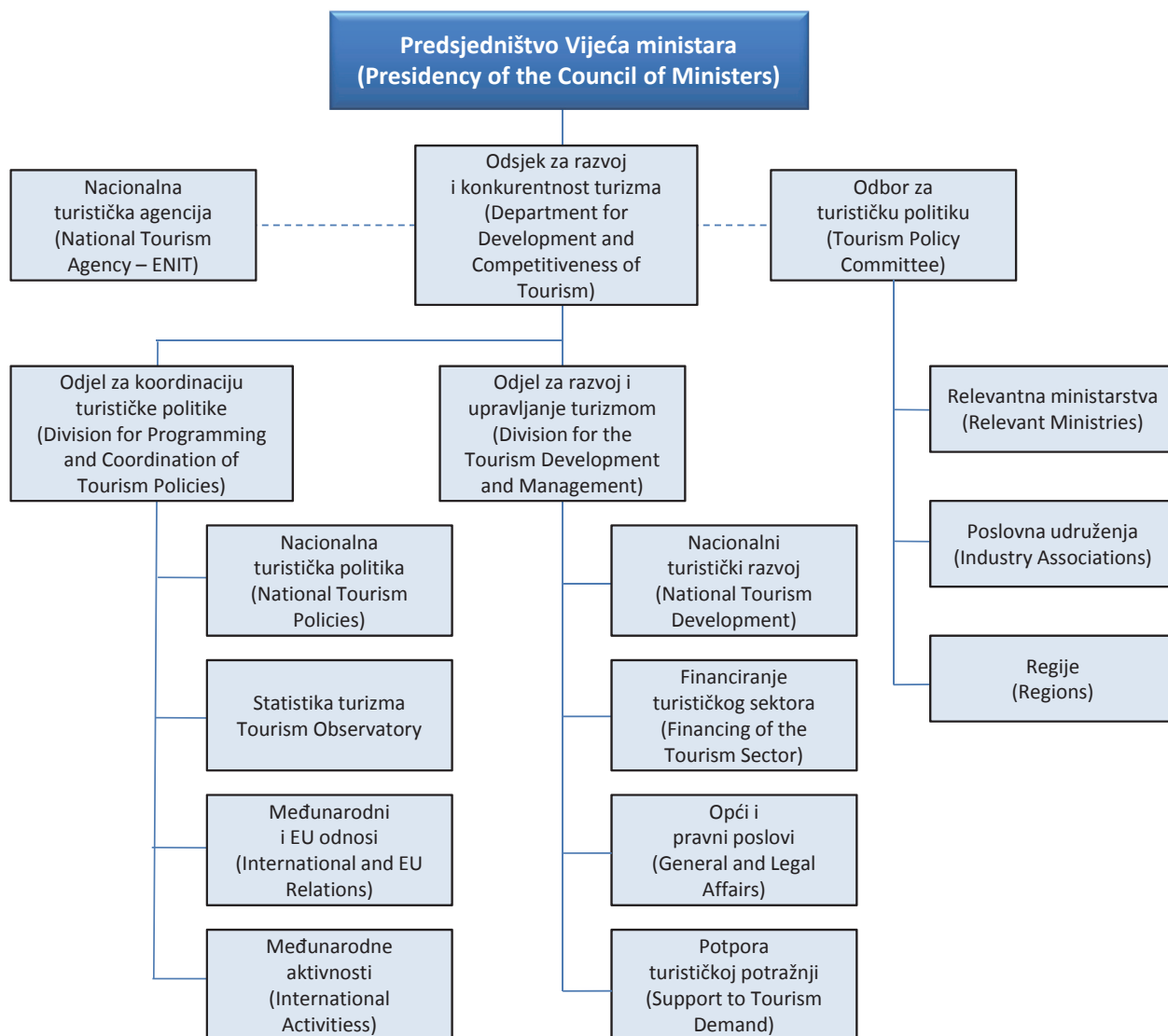
Odbor za turističku politiku (Tourism Policy Committee) je koordinacijsko tijelo čiji je glavni zadatak identificirati, u okviru zajedničke vizije, područja intervencije za izradu smjernica na nacionalnoj i regionalnoj razini. Na čelu Odbora je ministar, a članovi Odbora su predstavnici ostalih ministarstava čiji djelokrug obuhvaća pitanja vanjskih poslova, gospodarstva i financija, gospodarskog razvoja, inovacije u javnoj upravi, okoliša, prometa, regionalnih poslova, kao i predstavnici regija, provincija, općina i relevantnih nacionalnih udruga iz područja turizma.

Talijanske regije u upravljanju turizmom imaju nadležnosti u upravljanju europskim strukturnim fondovima, programiranju i razvoju turističkih aktivnosti na regionalnoj i lokalnoj razini te promicanju strateških marketinških aktivnosti.

Provincije i općine pridonose poboljšanju kvalitete turističke ponude, a djeluju unutar dviju glavnih organizacija: UPI (Unione delle Province Italiane) odnosno ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani).



Slika 2.2.  
**ORGANIZACIJSKA SHEMA SUSTAVA UPRAVLJANJA TURIZMOM U ITALIJI**

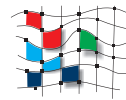


Izvor: OECD, Tourism Trends and Policies 2010.

## Španjolska

Ministarstvo industrije, turizma i trgovine odgovorno je za predlaganje i provedbu vladine politike na više područja, uključujući i turizam. Ministarstvo na području turizma djeluje putem ureda Državnog tajništva za turizam, čiji je zadatak definiranje, razvoj i implementacija turističke politike, provođenje promotivnih aktivnosti koje su u nadležnosti središnje državne uprave, suradnja s autonomnim regijama, lokalnim vlastima, ministarstvima i turističkim sektorom u cjelini, istraživanja u turizmu i prikupljanje statističkih podataka o turizmu, definiranje strategije Španjolske nacionalne turističke organizacije (TURESPAÑA) te upravljanje institucionalnim odnosima između središnjih državnih tijela i međunarodnih organizacija, javnih i privatnih, kao i poticanje međunarodne suradnje, djelujući u koordinaciji s Ministarstvom vanjskih poslova.

TURESPAÑA je temeljna institucija središnje vlade zadužena za promociju Španjolske kao turističke destinacije u zemlji i inozemstvu. TURESPAÑA obavlja promotivne i marketinške aktivnosti u inozemstvu kroz mrežu od 33 turistička ureda, koji su dio španjolskih veleposlanstava i konzulata. TURESPAÑA osim promidžbe utvrđuje strategiju, plan djelovanja i ulaganja za "Paradores de Turismo de España", državnu tvrtku čija je glavna funkcija upravljanje državnom imovinom, primjerice povijesnim građevinama prenamijenjenim u hotele, a ima i značajnu ulogu u održavanju španjolske povijesne baštine.

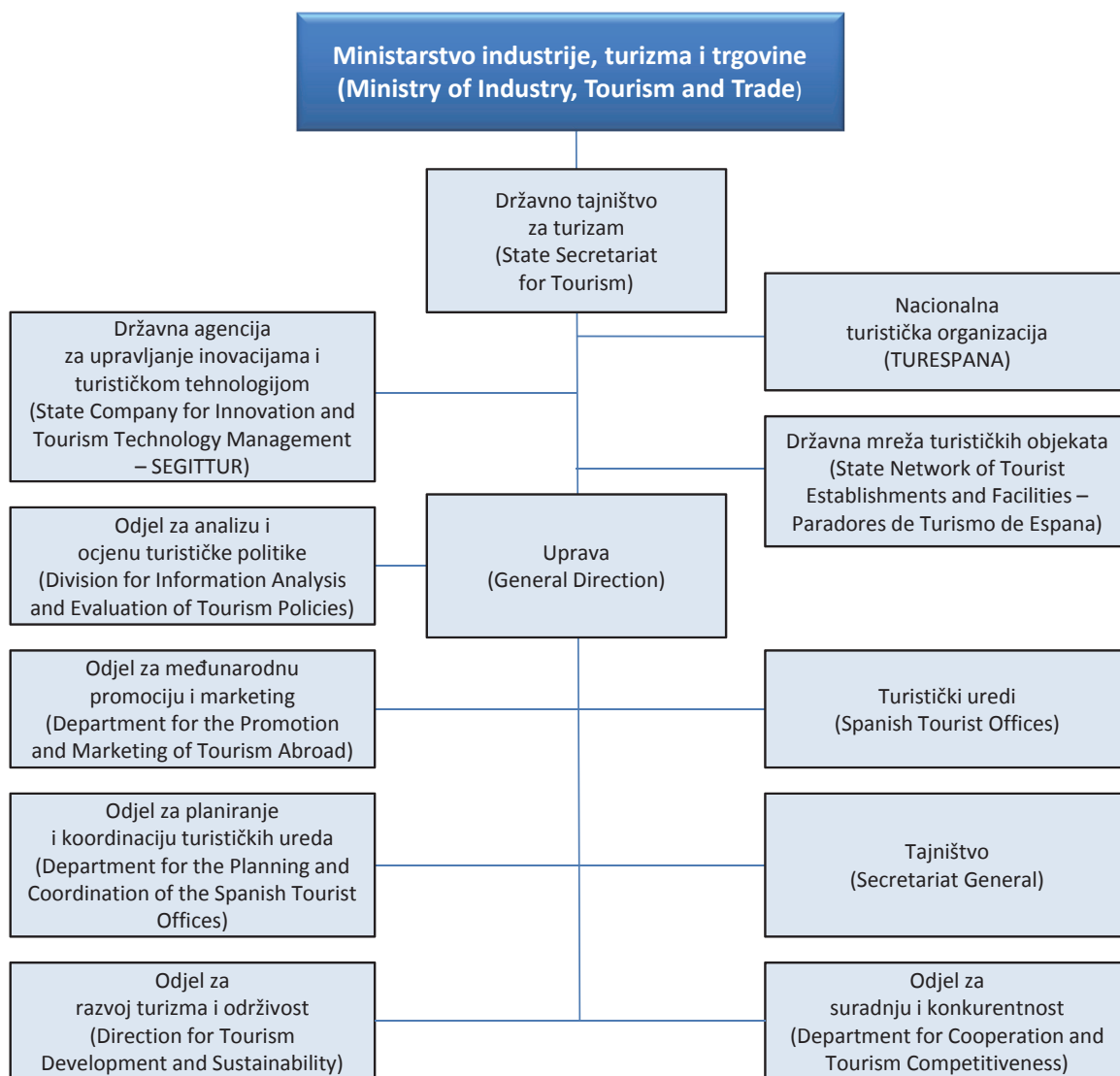


Državna agencija za upravljanje inovacijama i turističkom tehnologijom (La Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas – SEGITTUR), u nadležnosti Ministarstva industrije, turizma i trgovine, odgovorna je za stvaranje inovacija u turističkoj industriji, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Zadaća Agencije je stvaranje i upravljanje tehnologijom, znanjem i inovacijama potrebnim za unaprjeđenje konkurentnosti, kvalitete i održivosti turizma.

U Španjolskoj postoji državni sustav tzv. autonomnih zajednica koje pokrivaju provincije (njih 52) u kojima djeluju direkcije za turizam i vrlo brojni informacijski uredi.

Slika 2.3.

**ORGANIZACIJSKA SHEMA SUSTAVA UPRAVLJANJA TURIZMOM U ŠPANJOLSKOJ**



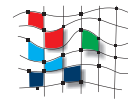
Izvor: OECD, Tourism Trends and Policies 2010.

## Turska

Turska već više od četiri desetljeća temelji svoj razvoj na petogodišnjim planovima koje donosi središnja Agencija za državno planiranje (State Planning Organization – SPO) u neposrednoj nadležnosti predsjednika vlade. SPO daje osnovne smjernice turističke politike, dodjeljuje proračunska sredstva te je odgovorno za koordinaciju nacionalnog i regionalnog razvoja.

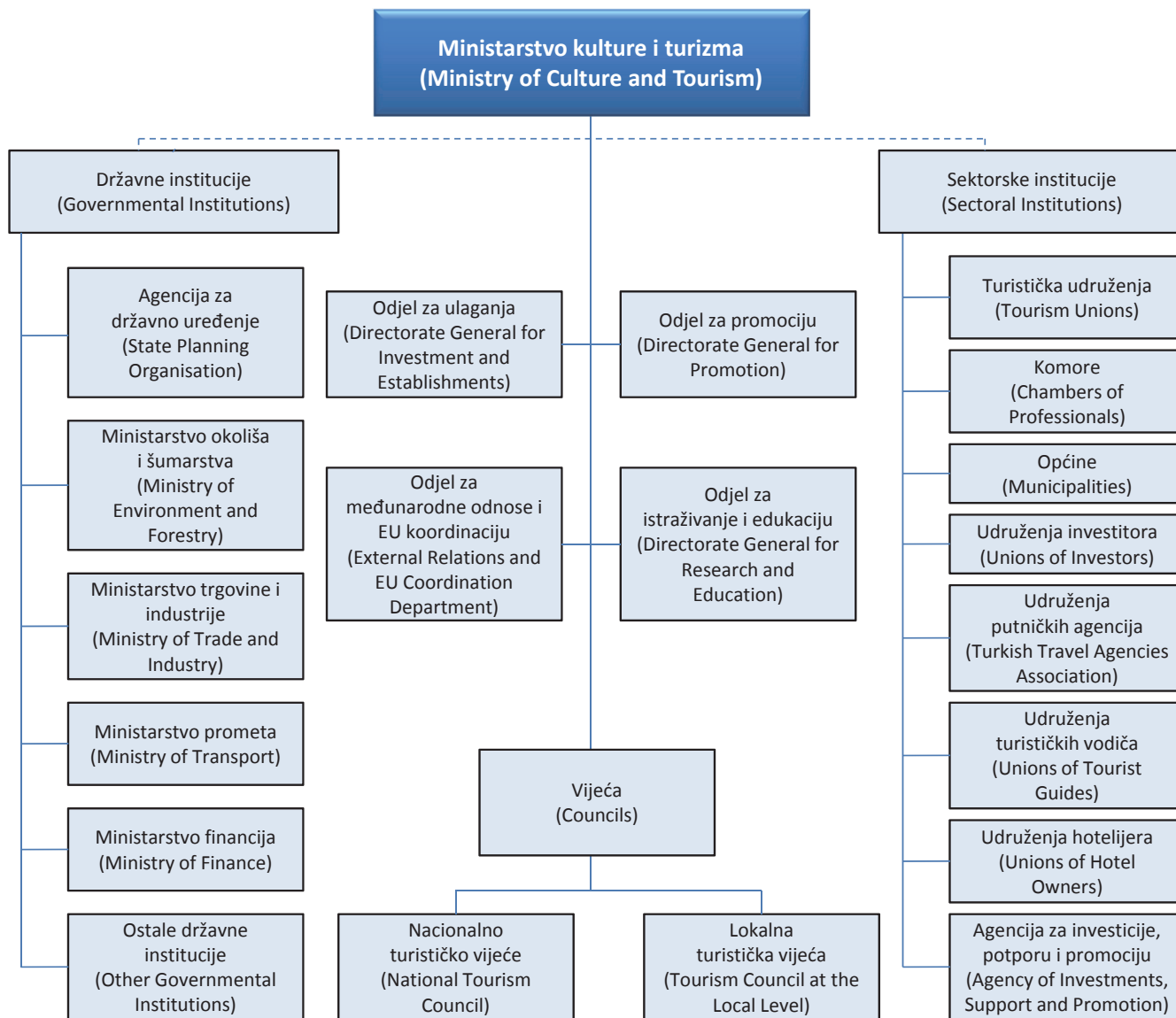
Ministarstvo kulture i turizma nadležno je za zaštitu i očuvanje prirodnih i kulturnih vrijednosti, infrastrukturu i javne usluge u skladu s godišnjim implementacijskim programima, odobravanje planova korištenja zemljišta u deklariranim turističkim područjima, promicanje zemlje u inozemstvu, istraživanja i statističko praćenje turizma, stručno usavršavanje u turizmu i praćenje intervencija državnih tijela, lokalne uprave, strukovnih udruga, sindikata i nevladinih organizacija.





Ministarstvo kulture i turizma, Ministarstvo za javne radove te Ministarstvo šumarstva i okoliša odgovorni su za koordinaciju planova korištenja zemljišta kao i za izradu studija utjecaja na okoliš. Ministarstva imaju svoje regionalne jedinice koje rade pod koordinacijom i ovlasti regionalnog guvernera. Zadatak im je praćenje ulaganja i jačanje pravnog okvira.

Slika 2.4.  
**ORGANIZACIJSKA SHEMA SUSTAVA UPRAVLJANJA TURIZMOM U TUSKOJ**

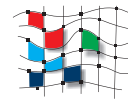


Izvor: OECD, Tourism Trends and Policies 2010.

## Zaključak

Polazeći od prethodna četiri prikazana sustava upravljanja turizmom u uspješnim turistički konkurentnim zemljama, može se zaključiti da ne postoji univerzalni, jedinstveni organizacijski obrazac koji osigurava upravljanje turizmom na najbolji način. Svaka zemlja, u okviru svojih povijesnih, političkih, kulturnih, gospodarskih i drugih odrednica razvija *svoj* sustav upravljanja turizmom.

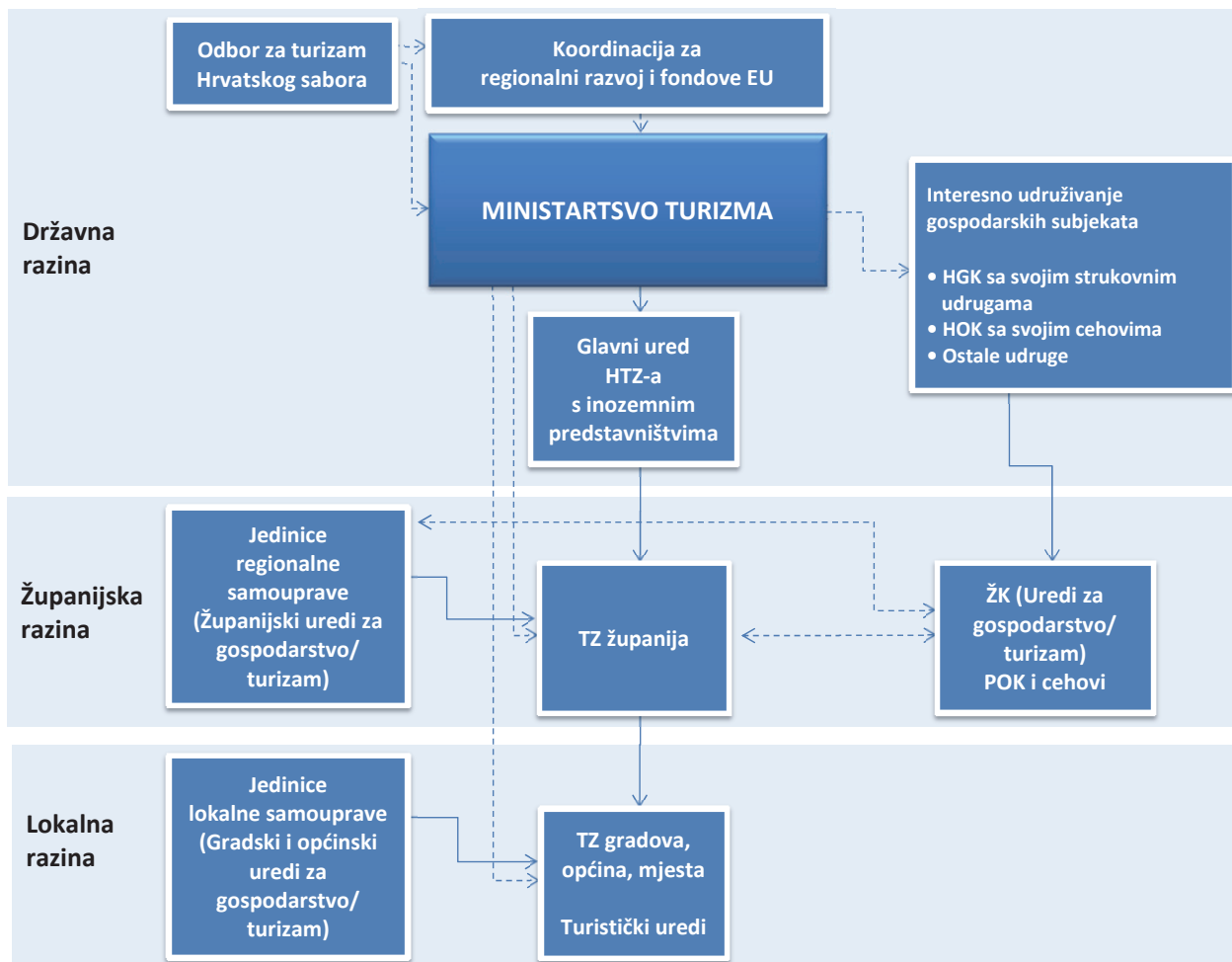
Ipak, postoje neke zajedničke značajke među analiziranim zemljama ili barem među nekima od njih. Sve četiri zemlje imaju neku vrstu institucionalne suradnje s drugim sektorima povezanim s turizmom, a Austrija, Italija pa i Španjolska imaju u sustavu naglašen regionalizam, dok je Turska u većoj mjeri centralizirala funkcije. Neovisno o tome sve četiri zemlje imaju razgranat sustav turističkih ureda u zemlji, odnosno nacionalni turistički ured s predstavništvima u inozemstvu koji se brinu za promociju turizma unutar i izvan zemlje.



### 3. POSTOJEĆI SUSTAV UPRAVLJANJA TURIZMOM U HRVATSKOJ

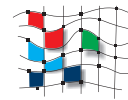
Kao i u prethodno navedenim primjerima, sustav upravljanja turizmom u RH također je prilično složen te ga, osim Ministarstva turizma i s njim neposredno povezanih institucija, čine i različite strukovne udruge na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, kao i jedinice lokalne samouprave kao nositelji izvršne vlasti na nižoj razini. Tome valja pridodati i velik utjecaj većeg broja drugih ministarstava koja neposredno utječu na turizam i turističku politiku, a koja, barem u formalnom smislu, nisu dio turističkog sustava.

Slika 3.1.  
ORGANIZACIJSKA SHEMA UPRAVLJAČKOG SUSTAVA U TURIZMU HRVATSKE

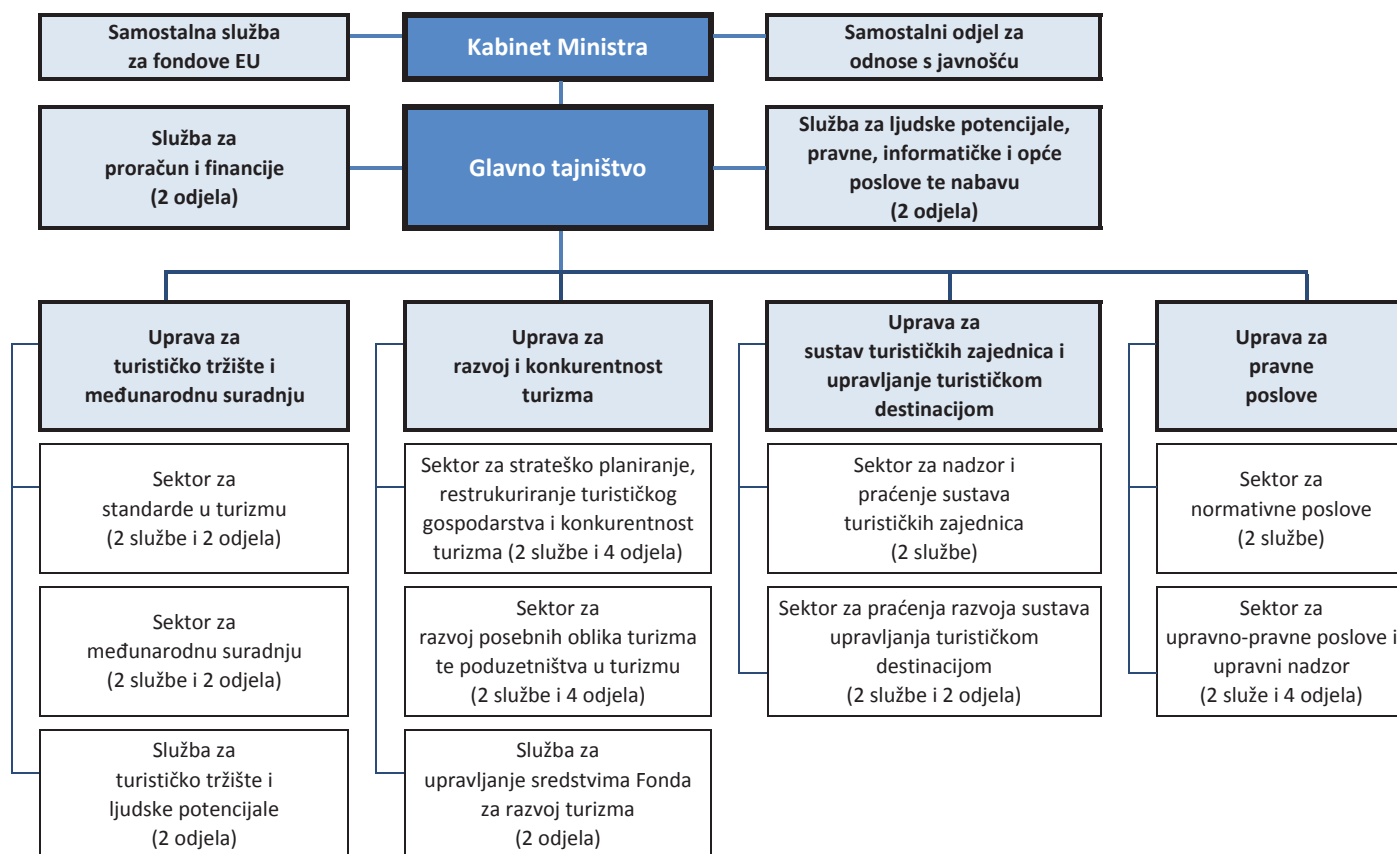


Izvor: Institut za turizam, na temelju Zakona o sustavu državne uprave (NN 150/2011), Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma (NN 21/2012), Zakon o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11).

**Ministarstvo turizma (MINT)** glavno je upravno i izvršno tijelo za kreiranje i provođenje turističke politike u Hrvatskoj. Osim vođenja turističke politike, MINT obavlja i druge poslove koji se odnose na razvoj pojedinih vrsta turističkih proizvoda, investicije i razvoj malog poduzetništva u turizmu, sustav turističkih zajednica, kategorizaciju turističkih i ugostiteljskih objekata, djelovanje instrumenata gospodarskog sustava i mjera gospodarske politike u turizmu i drugo. U postojećem organizacijskom sustavu MINT ima Kabinet Ministra i Glavno tajništvo, dva samostalna odjela, dvije samostalne službe i četiri uprave s 10 sektora, 16 službi i 26 odjela unutar sektora (slika 3.2.).



Slika 3.2.  
SHEMA ORGANIZACIJSKOG USTROJSTVA MINISTARSTVA TURIZMA RH

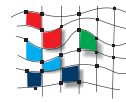


Izvor: Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma (NN 21/2012)

Procjenjuje se da u MINT-u postoji prostor za unaprjeđenje organizacijskog ustrojstva, prije svega u smislu objedinjavanja funkcija pojedinih tijela u sustavu. Budući da je turizam heterogen i interdisciplinarnan mnoge se strateške odluke o njegovu razvoju dobrim dijelom rješavaju izvan samog Ministarstva turizma, odnosno u drugim ministarstvima. Stoga ne postoji niti jedinstven skup mjera tzv. turističke politike, već se iste zapravo donose unutar raznih drugih sektorskih politika. U tom smislu, na formiranje hrvatskog turističkog proizvoda bitno utječu i Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo kulture, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo regionalnog razvoja i druga, ali, primjerice, i jedinice lokalne samouprave i/ili javna poduzeća (Hrvatske šume, Hrvatske vode, Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste i drugi), od kojih većina turistički razvoj ne smatra svojim strateškim prioritetom. Nadalje, tijelo koje na državnoj razini također okuplja brojne dionike relevantne za turizma i turističku politiku je **Odbor za turizam Hrvatskog sabora** koji se bavi poslovima utvrđivanja i praćenja provođenja turističke politike, a u postupku donošenja zakona i drugih propisa ima prava i dužnosti matičnoga radnog tijela.

Jedna od ključnih 'poluga' u ostvarenju zadaća resornog ministarstva je sustav TZ. Sustav čine Glavni ured Hrvatske turističke zajednice (HTZ), dvadeset turističkih zajednica županija, više od 300 turističkih zajednica gradova, općina, mjesta i područja te TZ grada Zagreba. Tri su glavne zadaće tog sustava<sup>2</sup>: razvoj proizvoda (poticanje razvoja novih te unaprjeđenje postojećih), promocija destinacije te razvijanje svijesti lokalne zajednice o važnosti turizma, njegovim gospodarskim i društvenim učincima te o potrebi očuvanja i unaprjeđenja okoliša, prirodne i kulturne baštine, sukladno principima održivog razvoja. Za promociju Hrvatske na inozemnim tržištima zadužen je, prije svih, Glavni ured HTZ-a, s 19 predstavništava i dvije ispostave u inozemstvu. Promociju provode dijelom samostalno, a dijelom udruženo s ostalim TZ i/ili gospodarskim subjektima, i županijske te lokalne TZ.

<sup>2</sup> Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (NN 152/08).



Turističke zajednice općina ili gradova trebale bi, prema Zakonu o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, obnašati niz aktivnosti od kojih su neke neposredno vezane za menadžment turističke destinacije. Njihovo se, međutim, djelovanje svodi uglavnom na promociju destinacije, prikupljanje i diseminaciju informacija te, u najboljem slučaju, na organizaciju pojedinih događanja u destinaciji. Stoga je, iako u prošlosti uspješan, sustav TZ danas nedovoljno učinkovit i to zbog sljedećih razloga:

- prevelik je broj TZ niže razine koje su podkapacitirane, prije svega u domeni ljudskih resursa, tj. znanja i vještina potrebnih za obnašanje složenih upravljačkih poslova koje im Zakon daje u nadležnost<sup>3</sup>
- sredstva koja se prikupljaju u tako velikom broju lokalnih TZ često nisu dostatna da bi se iste bavile svim poslovima propisanih zakonom, tim više što se značajan dio sredstava može slijevati u budžete lokalnih samouprava, koje ih potom mogu koristiti i za svrhe koje nisu propisane zakonom o turističkim zajednicama
- problem prevelikog broja lokalnih/mjesnih TZ se dodatno komplicira i prevelikim brojem jedinica lokalne samouprave koje nisu samodostatne u kontekstu mogućnosti obnašanja decentraliziranih funkcija koje su im dodijeljene
- osnivanjem turističkih zajednica na razini grada, općine, odnosno mjesta, dakle, poštujući isključivo administrativni kriterij, onemogućena je implementacija modela turističke destinacije, ne kao administrativnog već kao ciljno (tržišno) usmjerenog sustava koji na optimalan način zadovoljava zahtjeve potražnje.

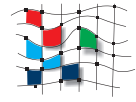
Sukladno odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (članci 19. i 20.) jedinice lokalne i regionalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Među inim poslovima, tu je i skrb o gospodarskom razvoju jedinice lokalne, odnosno regionalne samouprave, koja se provodi putem **gradskih upravnih odjela i službi, odnosno županijskih upravnih odjela**. Ondje gdje je turizam oslonac razvoja gradske, odnosno županijske sredine, osniva se posebni upravni odjel za turizam, ili se njime bave drugi odjeli, najčešće upravni odjel za gospodarstvo. Iako na toj ravni upravljačkog sustava ima prostora za poboljšanja, nije realno očekivati značajnije promjene vezane samo uz turizam pa će unaprjeđenja biti vjerojatno predmet šireg konteksta sređivanja sustava.

Iako upravni odjeli županija, gradova i općina, koji su zaduženi za turizam, kao i Sektor turizma HGK ili ŽK, uglavnom ne obnašaju zadaće destinacijske menadžment organizacije, mnoge od njih, zahvaljujući entuzijastima koji ih vode, svojim djelovanjem realiziraju brojne poslove koji su pod ingerencijom suvremenih destinacijskih menadžment organizacija (DMO), kakvih u Hrvatskoj danas još nema.

**Hrvatska gospodarska komora (HGK)**, pak, okuplja gospodarske subjekte s ciljem pružanja aktivne pomoći u njihovu poslovanju na domaćem i međunarodnom tržištu. Organizirana je u sektore, među kojima je i Sektor turizma. Unutar sektora je organizirano 12 strukovnih udruženja, tj. grupacija i sekcija koje se posebno zalažu za interese svojih članica. Hrvatska gospodarska komora prema Zakonu ima pravo pokretati inicijativu za donošenje ili izmjenu zakona i drugih propisa iz oblasti gospodarskog sustava i mjera tekuće ekonomske politike te davati mišljenja, primjedbe i prijedloge na nacрте i prijedloge zakona i drugih propisa iz ovog područja. Komora sudjeluje i u pripremanju zakona i drugih propisa od interesa za svoje članice, a ima i područne (županijske) komore (ŽK), koje štite interese svojih članica s područja Županije.

**Hrvatska obrtnička komora (HOK)** okuplja obrtnike radi promicanja, usklađivanja i zastupanja zajedničkih interesa obrtništva. Na razini županija djeluje 20 područnih obrtničkih komora, a na

<sup>3</sup> Prema istraživanju stavova javnog sektora, koje je za potrebe Glavnog plana i strategije razvoja turizma RH proveo Institut za turizam, svega 39% TZ županija procjenjuje da im je osoblje osposobljeno za poslove izrade planova turističkog razvoja, a tek 28% za provođenje istraživanja i praćenja konkurentnosti destinacije. Jednako tako, tek se 55% djelatnika u TZ na lokalnim razinama (grad, općina, mjesto) smatra potpuno osposobljenim za promociju destinacije, 43% za obavljanje poslova koordinacije turističkog razvitka destinacije, za razvoj destinacijskog proizvoda tek njih 41%, edukaciju stanovništva njih 40%, a za upravljanje javnom turističkom infrastrukturom svega 21% djelatnika. Izvor: Institut za turizam (2011). Istraživanje stavova javnog sektora (lokalna i regionalna samouprava i sustav TZ) o razvoju turizma.



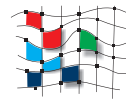
razini općina i gradova 116 udruženja obrtnika. Strukovni rad obrtnika organiziran je po sekcijama i cehovima na razini udruženja obrtnika, područne obrtničke komore i HOK-a.

Na temelju prethodnog prikaza, može se zaključiti da je sustav upravljanja turizmom u Hrvatskoj prilično kompleksan, pri čemu Ministarstvo turizma ima ulogu kreiranja i provođenja turističke politike iako se mnoge strateške odluke od interesa za razvoj turizma donose u drugim ministarstvima. Na razini Vlade vrši se određena koordinacija među ministarstvima (od 8 stalnih radnih tijela Vlade, 4 su koordinacije)<sup>4</sup>, a turizam se koordinira uglavnom na Koordinaciji za regionalni razvoj i fondove EU.

Nadalje, utjecaj MINT-a u sferi turizma na regionalne i lokalne samouprave praktički je minoran, a situaciju bitno ne poboljšava ni postojanje posebnih upravnih odjela za turizam (županija, gradova i općina). Zapravo, taj se utjecaj svodi samo na obveznu primjenu zakonske i planerske regulative koju donosi Vlada, dok je stvarno planiranje i razvoj turizma na regionalnoj i lokalnoj razini potpuno autonomno. Što se tiče sustava TZ, koje je neposredno u nadležnosti MINT-a (Uprave za sustav turističkih zajednica i upravljanje turističkom destinacijom), stanje je takvo, da MINT zapravo ima neposredni utjecaj na rad Glavnog ureda HTZ-a (imenuje direktora, a Ministar je predsjednik Skupštine), a za niže razine TZ (regionalnu i lokalnu) ima uglavnom ulogu kontrolora provođenja zakonitosti u radu tog sustava, slično kao i Glavni ured HTZ-a. Ključno je, dakle, razumijeti da sustav turizma nema čvrstu *vertikalnu* u upravljanju te da se razvojne odluke na razini države koje se odnose na regije, gradove i općine, ne moraju provoditi na tim razinama, ako nisu zakonom propisane, nego ovise isključivo o lokalnoj samoupravi, čije su odluke nerijetko vođene parcijalnim lokalnim interesima, a ne nužno stvarnim potrebama. Utjecaj Ministarstva turizma na usmjeravanje razvoja turizma na lokalnim razinama, osim zakonskog okvira, realizira se još jedino putem sustava potpora, ili pak neposrednom realizacijom određenih projekata na državnom zemljištu, ako to omogućuje nadležan prostorni plan.

Stoga je pitanje može li postojeći sustav upravljanja turizmom osigurati provedivost razvojnih dokumenata na svim razinama, a posebno Strategije kao najvažnijeg od njih? Do sada to nije bio u stanju ili barem ne u dovoljnoj mjeri niti sustavno. Stoga je u namjeri da se to ne dogodi i s ovom Strategijom potrebno u postojeću upravljačku strukturu uvesti neke promjene.

<sup>4</sup> Poslovník Vlade Republike Hrvatske (NN 154/2011).



## 4. PRIJEDLOG UNAPRJEĐENJA POSTOJEĆEG SUSTAVA UPRAVLJANJA TURIZMOM U HRVATSKOJ

Prvi korak u uspješnom provođenju Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. je njeno usvajanje od strane Vlade Republike Hrvatske i Hrvatskog sabora, kako bi ona postala službeni dokument koji obvezuje sve nominirane na njegovo provođenje. Radi se o dokumentu koji bi u sažetoj formi u sebi sadržavao sve najvažnije činjenice i odrednice Glavnoga plana i strategije razvoja turizma Republike Hrvatske i čiji bi nositelj bilo Ministarstvo turizma RH. Prije usvajanja Strategije u Hrvatskom saboru, realno je očekivati provedbu rasprave o tom dokumentu te njezino prihvaćanje od Odbora za turizam Hrvatskog sabora.

Iako ne treba očekivati da će se cijeli sustav funkcioniranja države promijeniti za potrebe implementacije Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020., odnosno provođenja turističke politike u širem smislu, na ovom će se mjestu ukazati samo na određene promjene u sustavu upravljanja turističkim sektorom koje bi značajno unaprijedile efikasnost provođenja turističke politike, a time i kvalitetu provođenja Strategije razvoja turizma do 2020. godine.

Promjene u sustavu upravljanja turizmom u Hrvatskoj koje se predlažu odnose se na Ministarstvo turizma kao glavnog nositelja turističke politike, međuresornu suradnju bez koje nije moguće zamisliti uspješno provođenje Strategije te na turističke zajednice kao integralne nositelje upravljanja turizmom na razini destinacije.

### 4.1. MINISTARSTVO TURIZMA

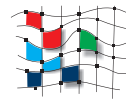
Ministarstvo turizma je glavni nositelj provođenja Strategije i prije svih ono se mora odgovarajuće pripremiti za taj zadatak. U organizacijskoj shemi MINT-a postoji posebno formirana služba (Služba za strateško planiranje, konkurentnost i održivi razvoj) u okviru Uprave za razvoj i konkurentnost turizma koja ima zadatak koordinirati poslove u svezi s donošenjem i provođenjem Strategije razvoja turizma Hrvatske (prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma, NN 21/12). Stoga je prvi zadatak u pripremi MINT-a za provođenje Strategije odgovarajuće kadrovsko i stručno osposobljavanje te Službe za poslove koji joj predstoje. Toj Službi treba delegirati odgovornosti za koordiniranje provođenja Strategije i jasno definirati suradnju s drugim tijelima MINT-a (upravama, sektorima, službama i odjelima) nadležnim za pojedina područja, kako ne bi došlo do preklapanja odgovornosti, a time i do problema u realizaciji Strategije. Čini se da u sadašnjem trenutku nije realno očekivati znatnije promjene u upravljačkoj strukturi MINT-a, pa se one ni ne predlažu, iako bi o tome trebalo povesti računa prvom prilikom.

### 4.2. MEĐURESORNA SURADNJA

Zbog heterogenosti i interdisciplinarnosti turizma, nužan uvjet za operacionalizaciju Strategije je osiguranje međuresorne suradnje i stalno, aktivno sudjelovanje drugih ministarstava u njezinoj provedbi, posebno onih koja su najuže vezana uz turizam. Iako suradnja među ministarstvima i danas postoji (na primjer, Koordinacija za regionalni razvoj i fondove EU), za provođenje Strategije bilo bi nužno tu suradnju jače naglasiti, odnosno formalizirati. Zato se za provođenje Strategije predlaže konstituiranje **Stručnog vijeća** u koje treba uključiti:

- predstavnike ostalih uprava MINT-a (u postojećem ustrojstvu to su tri ostale uprave)
- predstavnike Ministarstava pod čijom se ingerencijom nalaze za turizam ključni resursi ili aktivnosti, a to su, prije svega:
  - ✓ Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture - zbog prometa i infrastrukture, kao karakterističnih turističkih dobara, bez kojih nema razvoja turizma
  - ✓ Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja - budući da je prostor najznačajniji resurs u turizmu, odnosno, turizam je jedan od najznačajnijih 'konzumenata' prostora





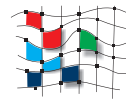
- ✓ Ministarstvo kulture - kultura i baština, kao dio ukupnog okoliša su, osim prirodnih resursa, osnovne turističke atrakcije
- ✓ Ministarstvo zaštite okoliša i prirode - prirodni okoliš, napose bogatstvo zaštićenih prostora, nacionalnih parkova, parkova prirode itd., predstavlja komparativnu prednost destinacije i glavne privlačne atrakcije
- ✓ Ministarstvo poduzetništva i obrta - turizam generira rast poslovnih subjekata, u skupini malih/mikro i srednjih, do preko 95% od ukupnog broja, koji se, osim općih tržišnih problema, svojstvenih svim poduzetnicima, suočavaju još i s onim, specifičnim za djelatnost turizma
- ✓ Ministarstvo gospodarstva - turizam se deklarira jednom od strateških gospodarskih aktivnosti u Republici Hrvatskoj; u tom smislu je logično da Ministarstvo gospodarstva prati njegov rad i usmjerava aktivnosti u poželjnom pravcu
- ✓ Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta – znanost je temelj napretka društva, pa tako i ona opredmećena u turizmu, a obrazovanje za potrebe turizma od ključne je važnosti za rast i razvoj turističkog proizvoda, dok su sport i rekreacija među najvažnijim turističkim aktivnostima; u isto vrijeme postojanje atraktivnih sportskih imena, klubova i manifestacija doprinosi podizanju konkurentskih prednosti destinacije, osobito u izvan sezonskom razdoblju
- ✓ Ministarstvo poljoprivrede - ono je značajno zbog razvoja različitih oblika ruralnog turizma koji uključuje i poljoprivrednike, tj. seoska domaćinstva koja pružaju usluge smještaja i prehrane, zbog opskrbe turističkog tržišta domaćim prehrambenim i inim proizvodima, odnosno zbog stvaranja strateških saveza
- ✓ Ministarstvo zdravlja - zbog sve značajnije sprege turizma i zdravstvenog sustava, posebice kroz razvoj zdravstvenog turizma i njegovih brojnih pod-oblika te
- ✓ Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU - budući da ovo Ministarstvo ima integrativni karakter i vodi skrb o razvoju i uravnoteženju razvojnih učinaka, posebno u područjima sa smanjenim razvojnim mogućnostima (kao što su otoci, zaleđe južne Hrvatske i sl.).

Predstavnici ovih ministarstava trebali bi biti stalni članovi Stručnog vijeća (na razini zamjenika ministra) i obvezni sudjelovati redovito u njegovom radu. Predstavnici ostalih ministarstava mogu sudjelovati povremeno, ukoliko pojedini projekti zahtijevaju njihov angažman (npr. za potrebe razvoja socijalnih oblika turizma ili pitanja u svezi radnog zakonodavstva u turizmu – Ministarstvo rada i socijalne skrbi; za pitanja diferenciranih stopa PDV-a - Ministarstvo financija; za pitanja sigurnosti u turističkim destinacijama – Ministarstvo unutrašnjih poslova itd.).

Osnovne funkcije Stručnog vijeća su donošenje godišnjeg Akcijskog plana provedbe Strategije razvoja turizma na temelju prijedloga Ministarstva turizma (delegiranje obveza, nositelja i financijskih sredstava) te kontrola izvršenja dogovorenih aktivnosti prema pojedinim nositeljima.

### 4.3. SUSTAV TZ-A

Sustav TZ treba revidirati i racionalizirati. To je potrebno učiniti ne samo radi boljeg provođenja strateških dokumenata na nacionalnoj razini, definiranih od strane Ministarstva turizma, nego, možda još i više, zbog povećanja učinkovitosti tog sustava naročito na regionalnoj i lokalnoj razini, odnosno na razini destinacije gdje se turizam zapravo i događa. U tom se smislu predlažu dva modela takve reorganizacije, od kojih oba uvode u sustav destinacijske menadžment organizacije (DMO), odnosno poslove koje one podrazumijevaju, a koji su, zapravo, dobrim dijelom već specificirani u postojećem Zakonu o turističkim zajednicama, ali se ne primjenjuju u praksi. Ti su poslovi prije svega vezani uz razvojna usklađivanja interesa privatnoga i javnog sektora. DMO-i trebaju biti javne institucije, kako bi se štitili javni interesi i javno dobro koje turizam izrazito koristi, uz sudjelovanje širokog kruga relevantnih dionika.

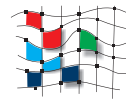


### Model 1 – DMO na lokalnoj razini

- Glavni ured HTZ-a sa svojim inozemnim predstavništvima o(p)staje, kao krovna organizacija na nacionalnoj razini zadužena za one poslove koje i trenutno obnaša, a riječ je ponajprije o poslovima promocije, promicanja suradnje s inozemnim nacionalnim turističkim organizacijama, poticanja suvremenih tehnoloških rješenja te organizacije turističkog informacijskog sustava
- Na županijskoj razini, koja predstavlja prostorno veliku i heterogenu cjelinu te je kao takva u upravljačkom smislu zahtjevna, također ostaju županijske turističke zajednice koje bi se, jednako kao i HTZ bavile pretežito promotivnim aktivnostima, stvaranjem turističkog brenda županije i destinacija na području županije, a imale bi i stanovitu koordinativnu ulogu u funkcioniranju lokalnih TZ/DMO-a
- Turističke zajednice na području županija treba racionalizirati i restrukturirati i to na sljedeći način: TZ općina i/ili gradova osnovanih na području otoka, rivijere ili sličnih prostornih cjelina mogu se, poštujući načelo racionalnosti i funkcionalne cjelovitosti udružiti formirajući DMO; aktualni Zakon dopušta udruživanje TZ prema prostorno-funkcionalnom kriteriju, što je zapravo kriterij prema kojemu je potrebno ustrojiti destinacijske menadžment organizacije; veći gradovi, odnosno gradovi koji imaju značajan promet turista (Zagreb, Split, Dubrovnik...), mogu imati vlastite DMO; takvi DMO-i, trebali bi se odgovarajuće kadrovski ekipirati i educirati (posebni, obvezni programi edukacije za sve potrebne vještine koje se zahtijevaju za poslove upravljanja destinacijom kao sustavom); DMO-i razrađuju vlastitu strategiju razvoja turizma, koja mora proizaći iz nacionalne Strategije razvoja i naslanjati se na županijske odnosno regionalne razvojne strategije; primarni output Strategije DMO-a je destinacijski plan upravljanja temeljem kojeg se izrađuje poslovni plan, odnosno akcijski plan, kojim se definiraju mjere, aktivnosti i resursi kojima se žele postići zacrtani ciljevi, izvori financiranja i rokovi realizacije, te prati efikasnost provođenja istih putem raznih indikatora (pokazatelja, parametara), uvijek pri tome pazeći da nisu u koliziji sa zacrtanim akcijskim planom nacionalne razine; broj TZ koje ostaju izvan takvog sustava DMO-a treba znatno reducirati – neke ostaviti, neke ukinuti, neke udružiti, a sve zapravo transformirati u turističke informacijske urede kojima je primarni zadatak prikupljati i distribuirati informacije turistima i novim DMO-ima na njihovom području; u svakom slučaju, broj turističkih ureda treba definirati slijedeći načelo racionalnosti
- Prihodi DMO-a će, kao i do sada, biti sredstva boravišnih pristojbi (prikupljena uz pomoć turističkih ureda na razini općina i gradova), turističkih članarina, EU fondova, donacija itd., a možda bi im trebalo omogućiti i stvaranje dijela vlastitih prihoda kroz obavljanje različitih komercijalnih usluga. Prijedlog je da ta sredstva ostaju u najvećem postotku na području obuhvata DMO-a uz znatno smanjeni iznos financiranja županijske i nacionalne turističke zajednice nego je do sada bio slučaj, a što je i logično jer je DMO prema ovom prijedlogu zadužen za sve razvojne projekte, a HTZ i TZ županija samo za promotivne. Kad je riječ o preraspodjeli sredstava gradovima i općinama koji su pod njenom nadležnošću, tu će trebati razraditi model preraspodjele i financiranja razvojnih turističkih projekata i aktivnosti. S obzirom na reduciranje broja turističkih zajednica (a i zaposlenih u istima), trošak održavanja njihovog hladnog pogona se snižava pa se ta sredstva mogu preusmjeriti u projekte<sup>5</sup>. Naravno, to podrazumijeva i drugačiji način razmišljanja, odnosno jačanje kohezije i društvenog kapitala, podizanje svijesti o potrebi zajedničkog djelovanja u svrhu postizanja opće koristi te dogovor putem konsenzusa
- Prednosti ovog modela restrukturacije sustava TZ-a su bolje prilagođavanje modela DMO-a lokalnim potrebama, potenciranje lokalne inicijative i bolje povezivanje lokalnih dionika, a nedostaci su teže povezivanje relevantnih dionika na regionalnoj razini, teže usklađivanje regionalne i lokalne razvojne vizije, ekipiranje kvalitetnim kadrovima te teže upravljanje sustavom.

<sup>5</sup> Turistički uredi, čije će zaduženje prije svega biti prikupljanje informacija i statističkih podataka (bez obrade jer to radi DMO), te boravišnih pristojbi, kao i davanje informacija turistima, neće imati potrebu za velikim brojem zaposlenih.





## Model 2 – DMO na županijskoj/regionalnoj razini

- Ovaj se model od prethodnog razlikuje po tome što funkcije DMO-a preuzima županijska TZ, koja se može udružiti s drugim županijama u DMO šire regije. Gradske/općinske TZ racionaliziraju se i pretvaraju u turističke informativne urede/centre s osnovnom zadaćom prikupljanja i distribucije podataka/informacija, odnosno uz zadržavanje i nekih funkcija dosadašnjih TZ, koje ne bi bile u koliziji s funkcijama (nadređenih) DMO-a. Funkcija HTZ-a ostaje ista kao i u prethodnom modelu
- Prednosti ovog modela restrukturacije sustava TZ-a su šira razvojna vizija, lakše pronalaženje odgovarajućeg kadra, učinkovitija alokacija raspoloživih sredstava, bolje povezivanje dionika i lakše upravljanje sustavom, a nedostaci su zanemarivanje lokalnih prioriteta, gubitak fleksibilnosti sustava, gubitak lokalne inicijative te majorizacija interesa.

Budući da se turizam kao gospodarska aktivnost realizira na mikro razini, u destinaciji, koja bi trebala znati najbolje artikulirati vlastite interese, čini se da je Model 1 prihvatljiviji način prilagodbe sustava TZ-a suvremenim potrebama razvoja turizma Hrvatske, iako se može spekulirati i o tome da je Model 2 možda primjereniji trenutku u kojem se Hrvatska nalazi i da bi taj model, zapravo, trebao predstavljati stanovitu prijelaznu fazu do ustrojstva Modela 1. S druge strane, racionalizacija sustava TZ na lokalnim razinama prema Modelu 1, zapravo pridonosi ideji 'okrupnjavanja' DMO-a koju zagovara Model 2. Dilemu bi najbolje bilo riješiti izradom odgovarajuće studije/projekta kojim bi se detaljno analizirala varijantna rješenja i na simulacijama njihove primjene provjerila učinkovitost svakoga od predloženih modela. To bi uvelike olakšalo donošenje novog Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma.

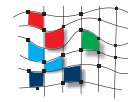
## Sustav upravljanja DMO-om

Neovisno o odabranom modelu restrukturiranja postojećeg sustava turističkih zajednica, u radu DMO-a, slično kao u strukturi sadašnjih turističkih zajednica trebali bi djelovati: skupština, nadzorni odbor te turističko vijeće.

Skupštinu DMO-a, kao upravljačkog tijela, čine predstavnici<sup>6</sup>:

- Gradova/općina koji su u obuhvatu destinacije, odnosno DMO-a koji njome upravlja - Budući da se pod nadležnošću DMO-a nalazi cijeli skup aktivnosti razvojnog karaktera, od upravljanja turističkom infrastrukturom do stvaranja novih atrakcija, proizvoda, tematskih parkova itd., koji, između ostaloga zahtijevaju obuhvatne prostorne intervencije, a time i snažan angažman lokalnih samouprava, logično je da u glavnom upravljačkom tijelu budu i njihovi predstavnici
- Županijske/županijskih (ukoliko DMO pokriva prostor pod nadležnošću dvije ili više županija) turističke zajednice - Županijska TZ pod svojom nadležnošću ima definiranje promotivne strategije za područje destinacije i njenih pripadajućih mikrodestinacija te kreiranje brenda i imidža; u tom smislu ona mora biti upoznata s ukupnom razvojnom strategijom destinacije i s planiranim aktivnostima; iako je realizacija samih turističkih proizvoda pod nadležnošću DMO-a, u njihovom oblikovanju može sudjelovati i županijska TZ te je i zbog toga poželjno njeno sudjelovanje u radu DMO-a
- Hrvatske gospodarske komore i Hrvatske obrtničke komore s područja županije na čijem se teritoriju nalazi DMO - Ove institucije potiču razvoj poduzetništva i edukaciju poduzetnika te djeluju na podizanje kvalitete proizvoda i usluga; u tom smislu njihova je uloga vrlo značajna u razvoju kvalitetnog turizma u destinaciji, posebice u oblikovanju i provedbi onih strategija i mjera koje se odnose na poduzetništvo u turizmu
- Destinacijskih kulturnih institucija - riječ je o institucijama koje su bitne za unaprjeđivanje destinacijskog kulturnog proizvoda i mogu uvelike utjecati na produljenje sezone.
- Turističkih strukovnih udruženja (asocijacija) koja su organizirana pri gospodarskoj komori odnosno županije(a), a imaju članove na teritoriju destinacije - Strukovne asocijacije su značajni zaštitnici i

<sup>6</sup> Kriterij za definiranje konačnog broja predstavnika ne mora biti ujednačen za sve destinacije budući da sve destinacije neće pokrivati jednaku površinu teritorija niti broj lokalnih samouprava. Stoga će propisima trebati definirati tko sve mora biti zastupljen, a konačan broj članova će ovisiti o kriterijima koji će se naknadno razrađivati.



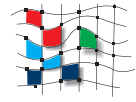
promicatelji interesa malih poduzetnika i dobro poznaju stanje u struci; budući da su isti direktni nositelji turističke ponude u destinaciji, logično je da sudjeluju i u donošenju odluka u kreiranju turističke ponude i ostalim pitanjima razvoja turizma u području obuhvata DMO-a

- Pojedinačnih turističkih subjekata s područja obuhvata koji imaju veće značenje u strukturi ponude - Osim gore navedenih članova strukovnih asocijacija, u radu skupštine DMO-a trebaju sudjelovati i predstavnici onih turističkih subjekata koji imaju značajan utjecaj na turizam u području obuhvata DMO-a, (primjerice, Jadrolinija ili privatni brodar za otočne destinacije; menadžeri važnog tematskog parka i sl.); svakako je potrebno razraditi kriterije, ne samo kvantitativne već i kvalitativne, prema kojima će se odrediti značenje pojedinih subjekata za ponudu destinacije
- Tijela MINT-a koje je zaduženo za provođenje Strategije - Iako je riječ o instituciji (MINT) čija je glavna uloga provođenje zakonskih propisa, čini se razložnim da njegovi predstavnici sudjeluju u upravljačkim poslovima DMO-a
- Civilnog sektora (nevladinih organizacija) - Ove institucije imaju rastuće značenje u procesu donošenja razvojnih odluka; područje njihovih aktivnosti je najčešće zaštita prirodnog okoliša i kulturne baštine, poticanje ruralnog razvoja, promicanje održivog razvoja, itd., odnosno zaštita javnog dobra i interesa; u praksi suvremenih europskih ekonomija, sudjelovanje civilnog sektora u razvojnom upravljanju je *conditio sine qua non*; oni najčešće služe i kao korektiv kod pojedinih spornih projekata, u kojima se javlja sukob interesa javnog i privatnog sektora.

Turističko vijeće DMO-a, kao izvršno tijelo skupštine, ima odgovarajući broj članova, od kojih veći broj bira skupština DMO-a, vodeći također računa o teritorijalnoj zastupljenosti i o zastupljenosti djelatnosti u turizmu (pružatelji ugostiteljskih usluga, putničke agencije i dr.), a određeni broj delegiraju Hrvatska gospodarska komora i Hrvatska obrtnička komora iz redova svojih članova te gradovi/općine s područja obuhvata DMO-a.

DMO na operativnoj razini ima direktora te zaposlenike zadužene za različite poslove, sukladno popisu poslova pod njihovom nadležnošću. Isti bi svakako trebali biti stručnjaci različitih profila, sukladno heterogenoj prirodi samog turizma. Naglasak u radu DMO-a bi trebalo staviti, osim na povezivanje i suradnju svih dionika u turizmu u destinaciji, privatnog i javnog sektora, i na upravljanje turističkim atrakcijama. Prirodne atrakcije s nekim stupnjem zaštite ili bez iste (primjerice plaže), kao i umjetne atrakcije (tematski i zabavni parkovi, šetnice, vidikovci i ostala javna turistička infrastruktura), ako su i dati u neki oblik upravljanja privatnim osobama, itekako zahtijevaju javnu skrb. Stoga se mora voditi računa o njihovom održivom korištenju, definirati kriterije i pratiti implementaciju mjera koje doprinose realizaciji zacrtanih ciljeva. Na razini DMO-a vrši se prikupljanje statističkih podataka i monitoring izvršenja mjera na terenu. Zadaća je prikupljanje (uz pomoć turističkih ureda), obrađivanje i diseminacija podataka s terena, kako bi se moglo pratiti provođenje mjera i aktivnosti, odnosno realizacija planova, uz uvođenje odgovarajućeg informacijskog sustava. U okviru poslova DMO-a, valja također voditi računa o turističkoj resursnoj osnovi, a to su prije svega prirodno i kulturno-povijesno nasljeđe. Radi se o implementaciji onih projekata, mjera i aktivnosti koje će doprinositi očuvanju okoliša (prirodnog i izgrađenog), 'zelenom' turizmu na mikro i makro planu (implementacija eko certifikata, korištenje alternativnih izvora energije u turizmu i ugostiteljstvu, uvođenje 3R mjera, 'reduce, re-cycle, re-use', uvođenje standarda ekološke gradnje u turističke projekte), te na mjere upravljanja tokovima posjetitelja (menadžerske, ekonomske, tehnološke i institucionalne), koje doprinose rastu održivosti destinacije. Budući da je kulturno-povijesno nasljeđe (materijalno i nematerijalno) jedna od najznačajnijih pretpostavki atraktivnosti destinacije, o njenoj pravilnoj valorizaciji ovisi i buduća potražnja za destinacijom. Važno je prepoznati potencijal pojedinog resursa te ga, u suradnji s ostalim stručnjacima osmisliti kao turističku atrakciju, a da pri tome sačuva svoju autentičnost (od oblikovanja novih proizvoda, ruta, itinerera, manifestacija, radionica do njihove adekvatne interpretacije).

Iako je Hrvatska tek odnedavno započela graditi mrežu partnerskih odnosa javnog sektora s lokalnom zajednicom u procesima upravljanja, nema prepreke da turistički sustav postane jedan od pionirskih pokušaja u tom procesu. Stoga se predlaže da u rad DMO-a budu uključeni i predstavnici

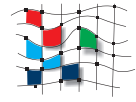


javnosti i to na sljedeći način: ukoliko postoje organizirane tzv. lokalne akcijske grupe (LAG)<sup>7</sup> koje u pravilu obuhvaćaju više susjednih mjesta, dakle mjesta koja su pod nadležnošću DMO-a, moguće je njihove predstavnike uključiti u definiranje zajedničke razvojne strategije, u zajedničko planiranje, u implementaciju planskih aktivnosti, razvoj integralnih proizvoda i promotivnih projekata, te u okupljanje partnera radi pokretanja konkretnih projekata. Lokalne turističke akcijske skupine mogu se organizirati na različite načine i mogu unutar sebe biti podijeljene na više podskupina, od kojih je svaka, kao svojevrsna savjetodavna grupa, zadužena za jedan aspekt upravljanja destinacijom. Očito je da ovakvi timovi mogu okupiti na volonterskoj osnovi i vrsne stručnjake koji, osim u svome profesionalnom okruženju, žele sudjelovati u životu i razvoju svoje lokalne zajednice<sup>8</sup>. Primjerice, *skupina za upravljanje kulturno-povijesnim nasljeđem* može okupiti stručnjake-savjetnike iz područja kulture, arheologije, povijesti umjetnosti, ali i laike (pojedince i udruge) kojima je povijest i povijesno nasljeđe strast. *Skupina za upravljanje turističkim atrakcijama* okupila bi osobe koje imaju interesa sudjelovati u upravljanju i koordiniranju aktivnosti nositelja atrakcija u destinaciji (kako onih prirodnih (primjerice, menadžeri zaštićenih područja ukoliko ih ima na prostoru pod nadležnošću DMO-a), tako i umjetno stvorenih. Navedeni timovi zajednički djeluju unutar krovne organizacije u cilju pozicioniranja destinacije kao atraktivnog, prepoznatljivog, ekološki uređenog i sigurnog proizvoda. Model djelovanja lokalnih akcijskih skupina može se u različitim sredinama realizirati na različite načine, primjerice kroz građanske inicijative, vijeća građana i sl.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Poznato je da upravo EU inzistira na osnivanju LAG-ova u lokalnim zajednicama, čija je uloga savjetodavna i nezaobilazna u procesu donošenja odluka (*bottom up pristup*).

<sup>8</sup> Već sada se u većem broju hrvatskih gradova i općina formiraju razne skupine, tzv. građanske inicijative koje okupljaju i eksperte iz pojedinih područja koji su spremni volontirati u izradi važnih projekata i donošenju razvojnih odluka; primjerice u Splitu se oformio tim koji okuplja sveučilišne stručnjake i predstavnike udruga u izradi Plana upravljanja povijesnom jezgrom Splita, i to na volonterskoj osnovi.

<sup>9</sup> Prema Petrić, L., (2011.), Upravljanje razvojem turističke destinacije - načela i praksa, Ekonomski fakultet Split.



## 5. NADGLEDANJE PROVOĐENJA STRATEGIJE

Nadgledanje (monitoring) provođenja Strategije kontinuirani je proces koji daje uvid u tijek provođenja planiranih aktivnosti odnosno u ostvareno ili neostvareno u odnosu na planirano radi eventualno potrebnog pravovremenog interveniranja/korigiranja procesa realizacije Strategije. Pravovremene i potpune informacije o tijeku provođenja aktivnosti nužne su provoditeljima Strategije, ali i široj zainteresiranoj javnosti radi transparentnosti procesa provedbe.

Nadgledanje realizacije Strategije provodi se na dvije razine: prva je nadgledanje provođenja aktivnosti definiranih Akcijskim planom, a druga je nadgledanje učinaka planiranih aktivnosti. U nastavku se prvo govori o nadgledanju provođenja aktivnosti definiranih Akcijskim planom. Treba nadgledati tri vremenske dimenzije realizacije Strategije (Akcijskog plana). Kratkoročna, koja se odnosi na razdoblje do jedne godine, srednjoročna, koja se odnosi na razdoblje od jedne do tri godine te dugoročna, koja se odnosi na razdoblje duže od 3 godine. Akcijski plan za svaku iduću godinu i srednjoročno razdoblje proizlazi iz Akcijskog plana za cijelo razdoblje provođenja Strategije, koji je dan u Izveštaju 11.

Izveštaji o realizaciji aktivnosti na Strategiji podnose se svaka tri mjeseca (osim za zadnji kvartal kada to mora biti ranije). Izveštaje u pisanom obliku podnose nositelji pojedinih zadataka i dostavljaju ih tijelu MINT-a zaduženom za provođenje Strategije. Sadržaj izveštaja za svaku planiranu aktivnost obuhvaća:

- naziv aktivnosti
- nositelja aktivnosti
- planirane korake u realizaciji aktivnosti
- terminski plan izvršenja pojedinih koraka u realizaciji aktivnosti
- ostvareno/neostvareno u odnosu na planirano
- obrazloženje stanja i planirani hodogram do kraja godine/planskog razdoblja pojedine aktivnosti.

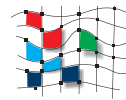
Tijelo zaduženo za koordiniranje provođenja Strategije u MINT-u analizira pristigle izveštaje i o rezultatima informira Ministra turizma i Stručno vijeće. Ako realizacija znatnije odstupa od plana aktivnosti analiziraju se uzroci i predlažu rješenja. Nakon usuglašavanja s Ministrom i Stručnim vijećem, o rezultatima se informira Koordinacija za regionalni razvoj i fondove EU.

Na kraju godine, tijelo MINT-a, na temelju konačnog izveštaja nositelja pojedinih zadataka i usuglašavanja sa Stručnim vijećem, daje pregled ostvarenja planiranih aktivnosti u protekloj godini i prijedlog Akcijskog plana za sljedeću godinu te ih dostavlja Koordinaciji za regionalni razvoj i fondove EU.

U okviru nadgledanja realizacije Strategije održavaju se povremene radionice/konzultacije s vodećim dionicima turističkog razvoja RH o mogućnostima daljnjeg unaprjeđenja implementacijskog procesa.

O dinamici i uspješnosti odvijanja realizacije Akcijskog plana izvješćuje se javnost, periodički, najmanje dva puta godišnje, na web stranicama Ministarstva turizma te na konferenciji za tisak koncem godine ili početkom iduće. O napretku u realizaciji Strategije povremeno se upoznaje i Saborski odbor za turizam, koji o tome raspravlja i daje prijedloge i/ili primjedbe na učinjeno ili na planirano te ih dostavlja Ministarstvu turizma, odnosno nominiranim ministarstvima.

Druga razina nadgledanja provođenja Strategije odnosi se na praćenje učinaka turizma, odnosno utjecaja turizma na gospodarstvo, okoliš i društvo (u cjelini i na lokalnim razinama), ali ne samo kao posljedice realizacije pojedinih mjera/projekata Strategije, nego i turizma uopće. Ti su podaci potrebni radi toga, da se egzaktno mogu pratiti učinci turizma kako bi se pravovremeno moglo reagirati na planove razvoja, ako se to pokaže potrebnim. Takav monitoring ostvaruje se aktivnošću niza drugih institucija u Hrvatskoj, a poželjno je njegovo unaprjeđenje ne samo u smislu boljih (potpunijih) informacija nego i pravovremene raspoloživosti takvih podataka. MINT bi povremeno, odnosno jednom godišnje, trebao prikupiti takve informacije i predočiti ih integralno Stručnom vijeću i Koordinaciji za regionalni razvoj i fondove EU te široj javnosti. Uz to MINT bi trebao kontinuirano



irano provoditi/financirati pojedina istraživanja koja nisu pokrivena redovnim istraživanjima drugih državnih institucija, a bitno doprinose sagledavanju učinaka turizma ili pak omogućuju uvid u neke njegove karakteristike koje su bitne za donošenje strateških i taktičkih odluka u upravljanju turizmom u Hrvatskoj. Ti podaci, dakle, mogu utjecati na plan provođenja Strategije, o čemu odlučuju nadležna tijela u sustavu provođenja Strategije.

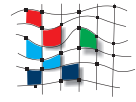
U svrhu nadgledanja učinaka Strategije (i turizma općenito) nužno je definirati pokazatelje/indikatore koji se prate te referentna polazišta od kojih se kreće u razvoj, za svaku od tri skupine pokazatelja: gospodarstvo, okoliš i društvo. Neki od tih pokazatelja, većinom vezanih za gospodarstvo, navedeni su u ranijim izvještajima (redovna istraživanja ili posebna za potrebe izrade ove Strategije – izvještaji 3., 4. i 5.), za prikupljanje drugih (posebno o stanju okoliša)<sup>10</sup> zadužene su druge institucije<sup>11</sup>, a neki se indikatori, posebno o utjecaju turizma na društvo, prikupljaju tek povremeno<sup>12</sup> i nesustavno, što bi trebalo promijeniti.

Rad na realizaciji Strategije trebao bi biti popraćen izradom odgovarajućih pravilnika/poslovnika o načinu rada pojedinih tijela uključenih u nadgledanje provođenja Strategije.

<sup>10</sup> Međunarodna turistička organizacija je 2004. izdala priručnik *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destination* (UNWTO, 2004) kao prikaz razolikih dobrih praksi s konkretnim sugestijama pristupa te je ponudila jednostavnu metodologiju za izradu indikatora. Uskoro nakon izlaska te publikacije Europska je komisija (EC), direkcija Enterprise and Industry 2005. godine uspostavila *Tourism Sustainability Group* kako bi usmjerila održivost turizma (Commission of the European Communities, 2001, 2003). Među glavnim ciljevima EC jest ostvarivanje održivosti destinacije uz pomoć pokazatelja i monitoringa (TSG, 2007).

<sup>11</sup> Izvješće o stanju okoliša Republike Hrvatske donosi Hrvatski sabor za razdoblje od četiri godine, a nositelj izrade je Agencija za zaštitu okoliša (AZO). Izvješća o stanju okoliša se također donose na županijskoj razini. MZOP planira do kraja 2012. dovršiti Akcijski plan održive potrošnje i proizvodnje vezan za Strategiju održivog razvitka RH i Strategiju Europa 2020 (Europe 2020 Strategy). Osim analize stanja, plan predviđa i konkretne mjere za nadgledanje 'tematskih pokazatelja' za sektor turizma.

<sup>12</sup> Institut za turizam (2012). Istraživanje stavova lokalnog stanovništva o utjecaju i razvoju turizma u Hrvatskoj na društveni okoliš.



## 6. ZAKLJUČAK

Iako Hrvatska ima sustav upravljanja turizmom koji je, u skladu sa svojim formalnim ustrojstvom, u stanju provesti Strategiju razvoja turizma, povijest nas uči da se dosadašnji takvi ili slični dokumenti nisu odgovarajuće provodili. Ne ulazeći detaljno u razloge toga, čini se da sustav u stvarnosti ne funkcionira onako kako je zamišljen pa se zaključuje da ga je potrebno osnažiti i bolje prilagoditi zadaći provođenja Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske.

Promjene u sustavu upravljanja turizmom u Hrvatskoj koje se predlažu odnose se na prilagodbu MINT-a, odnosno njegovih službi za provođenje Strategije, čvršće definiranu suradnju s drugim ministarstvima u provođenju Strategije, naročito s onima koja su najuže povezana s turizmom, putem formiranja Stručnoga (međuministarskoga) vijeća, te na restrukturaciju sustava TZ-a kao glavnog nositelja planiranog razvoja na razini destinacije. Bilo bi dobro unaprijediti i suradnju MINT-a s HGK-om, dajući veći značaj njegovim udrugama u usmjeravanju turističke politike, odnosno u postupku realizacije Strategije. Konačno, potrebno je stalno nadgledati provođenje i učinak dogovorenih aktivnosti na realizaciji Strategije kako bi se osiguralo njeno potpuno provođenje. Procjenjuje se da postoji politička volja da se ovaj put Strategija provede, ali bez navedenih ili barem sličnih promjena u sustavu upravljanja turizmom, čini se da to nije realno očekivati.