

# IRMO

## aktualno

### **VAŽNOST JAČANJA KAPACITETA U PLANIRANJU I UPRAVLJANJU TURISTIČKOM POLITIKOM I PROJEKTIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

*dr. sc. Tatjana Gredičak\**

*dr. sc. Damir Demonja*

Ministarstvo turizma Republike Hrvatske do srpnja 2020. godine bilo je glavno upravno i izvršno tijelo za kreiranje i provođenje turističke politike u Republici Hrvatskoj te glavni nositelj provedbe Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine (u daljnjem tekstu: Strategija). Strategija (NN 55/13), usvojena u travnju 2013. godine, krovni je razvojni dokument hrvatskog turizma i trebala je u proteklom razdoblju osigurati uklapanje Republike Hrvatske u konsolidiranu turističku politiku Europske unije. Strategija predstavlja cjelovit konceptualni okvir koji je, između ostalog, omogućavao koordinirano djelovanje nositelja turističke politike i sustavno usuglašavanje mjera i aktivnosti.

Strategija se, u završnom dijelu dokumenta, odnosi na provedbu definirane vizije strateških razvojnih ciljeva. U proteklom razdoblju naglasak je trebao biti na operativnim strategijama ključnih područja djelovanja. Radilo se

\* Stavovi izneseni u ovom tekstu isključivo su osobni stavovi autorice i ne predstavljaju bezuvjetno stavove institucije u kojoj je zaposlena, niti je na bilo koji način obvezuju.

o planiranim aktivnostima koje je trebalo provesti, a bile su usmjerene na razvoj proizvoda, razvoj smještajne ponude i turističke infrastrukture, investicije, marketing, jačanje ljudskih potencijala, fondove Europske unije i upravljanje turističkim razvojem. Temeljem Strategije bilo je neophodno usvajanje, provođenje i izvještavanje o realizaciji godišnjih Akcijskih planova provedbe Strategije, a u okviru pojedinih mjera iz Strategije bilo je planirano i usvajanje, a time i realizacija, Akcijskih planova, koji se najvećim dijelom odnose na specifične oblike turizma. Zakonskom regulativom koja definira planiranje i upravljanje javnim politikama tijelo državne uprave u obvezi je osigurati vidljivost provedbe Strategije. Nasuprot tome, u proteklih sedam godina na mrežnim stranicama resornog ministarstva nadležnog za turizam nisu objavljene Odluke o pokretanju izrade i/ili Odluke o usvajanju akcijskih planova / nacionalnih programa te drugih strateških razvojnih dokumenta iz resora turizma, a, sukladno tome, ni izvješća o provedbi akcijskih planova Strategije, što je obveza resornog ministarstva prema Vladi Republike Hrvatske.

To znači da Ministarstvo turizma Republike Hrvatske, između ostaloga, nije izradilo/usvojilo i provelo ni Komunikacijsku strategiju za provedbu Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine, sa svrhom upoznavanja javnosti i različitih ciljnih skupina sa strateškim ciljevima i prioritetima te rezultatima provedbe prioritarnih mjera turističke politike, a koje su definirane Strategijom. Također, prema Strategiji razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine, ministarstvo nadležno za turizam moralo je jednom godišnje prikupljene informacije o aktivnostima i ostvarenim rezultatima predložiti široj javnosti te na mrežnoj stranici ministarstva kontinuirano objavljivati informacije o realizaciji Akcijskog plana provedbe Strategije.

Naime, Akcijski plan provedbe Strategije sadrži 26 prioritarnih mjera unaprjeđenja konkurentnosti hrvatskog turizma s predviđenom dinamikom provedbe, čiji je osnovni cilj uspostava strateških smjernica za usuglašeno djelovanje glavnih nositelja turističke i gospodarske politike na nacionalnoj razini u funkciji podizanja konkurentne sposobnosti hrvatskog turizma. Prioritarne mjere turističke politike definirane Strategijom su:

- |         |  |
|---------|--|
| Mjera 1 | Usklađivanje i unaprjeđenje zakonodavnog okvira u funkciji jačanja poduzetništva i investicija |
| Mjera 2 | Ubrzavanje investicijske aktivnosti donošenjem posebnog zakona                                 |
| Mjera 3 | Ubrzano rješavanje imovinsko-vlasničke problematike  |
| Mjera 4 | Izrada i provedba programa privatizacije turističkih poduzeća u većinskom državnom vlasništvu  |

- Mjera 5 Gospodarsko aktiviranje turistički interesantnih objekata/ lokaliteta kojima upravlja Agencija za upravljanje državnom imovinom
- Mjera 6 Proaktivna fiskalna politika u turizmu
- Mjera 7 Pokretanje novih programa za poticanje razvoja malih, srednjih i velikih poduzetničkih poduhvata u turizmu
- Mjera 8 Nacionalni program razvoja malih obiteljskih hotela
- Mjera 9 Nacionalni program unaprjeđenja obiteljskog smještaja
- Mjera 10 Stvaranje poduzetničkih klastera
- Mjera 11 Definiranje jedinstvenih kriterija za strateško planiranje turističkog razvoja i izrada strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini
- Mjera 12 Regionalni/lokalni programi uređenja i upravljanja plažama
- Mjera 13 Akcijski plan razvoja nautičkog turizma – yachtinga
- Mjera 14 Akcijski plan razvoja zdravstvenog turizma
- Mjera 15 Akcijski plan razvoja kulturnog turizma
- Mjera 16 Akcijski plan razvoja kongresne ponude
- Mjera 17 Akcijski plan razvoja golf ponude
- Mjera 18 Program razvoja cikloturizma
- Mjera 19 Usklađivanje sustava obrazovanja u ugostiteljstvu s potražnjom
- Mjera 20 Nacionalni program cjeloživotnog učenja za djelatnike u turizmu
- Mjera 21 Preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnja efikasnog sustava upravljanja turističkom destinacijom
- Mjera 22 Izrada novog strateškog marketing plana hrvatskog turizma
- Mjera 23 Razvojni program specijalizacije receptivnih turističkih agencija
- Mjera 24 Kontinuirana izrada satelitskog računa turizma (eng. *Tourism Satellite Account* TSA) i regionalnih TSA-ova
- Mjera 25 Promocija investicija u turizmu
- Mjera 26 Pozicioniranje Ministarstva turizma Republike Hrvatske kao posredničkog tijela u operativnoj strukturi za upravljanje procesom korištenja EU fondova 2014. - 2020.

Navedene prioritetne mjere turističke politike definirane Strategijom podijeljene su u dvije kategorije:

- **Prvu kategoriju** (najviši prioritet) čine mjere bez čije inicijacije i/ili provedbe nije bilo moguće realizirati definirane strateške ciljeve: Mjere 1, 2, 3, 4, 5, 6, 21 i 26 trebale su se **provести tijekom 2013. godine.**
- **Drugu kategoriju** (srednje visoki prioritet) čine mjere koje su bile od ključne važnosti za ostvarenje pojedinačnih razvojnih ciljeva: Mjere 7, 8, 9,

10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24 i 25 trebale su se **najvećim dijelom provesti u razdoblju od 2013. do 2015. godine**, odnosno u slučaju neočekivanih okolnosti, u razdoblju od 2016. do 2020. godine.

Glavni cilj definiran aktualnom Strategijom odnosio se na povećanje atraktivnosti i konkurentnosti turizma, što je trebalo rezultirati ulaskom Republike Hrvatske u 20 vodećih turističkih destinacija u svijetu, prema kriteriju konkurentnosti (World Economic Forum WEF), i to do 2020. godine. U aktualnom Izvješću World Economic Forum, Republika Hrvatska je na ljestvici od ukupno 140 zemalja Svijeta zauzela 27. mjesto, što znači da se glavni cilj definiran Strategijom neće ispuniti. Najveća slabost hrvatskog turizma prema aktualnom Izvješću WEF-a je poslovno okruženje, koje je hrvatskom turizmu donijelo 123. mjesto među ukupno 140 zemalja uključenih u WEF-ovo istraživanje. Ocjenjujući poslovno okruženje, u prošlom WEF-ovom Izvješću iz 2017. godine, hrvatski turizam bio je na 114. mjestu, što znači da je aktualnim WEF-ovim istraživanjem zabilježen daljnji pad. Loš plasman hrvatski turizam ostvario je i na području cjenovne konkurentnosti, iskazan kroz 93. mjesto među ukupno 140 zemalja. Hrvatski turizam prema aktualnom Izvješću WEF-a zaostaje i u kategoriji ljudskih resursa i tržišta rada, gdje je zauzeo 103. mjesto. Navedeni rezultat pokazuje osjetno pogoršanje u zadnje dvije godine u odnosu na prethodno Izvješće WEF-a u kojem je zauzeo 85. mjesto.

Također, još u ožujku 2016. godine, Državni ured za reviziju u svome je Izvješću o obavljenoj reviziji učinkovitosti – Provedba mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. (u daljnjem tekstu: Izvješće) istaknuo da se planirani učinci ciljeva definiranih Strategijom, a koji se odnose na povećanje atraktivnosti, konkurentnosti, investicije i potrošnju ne ostvaruju. Nadalje, revizija je u Izvješću navela kako su, s obzirom na smještajne kapacitete i novozaposlene te investicije i prosječnu potrošnju, uočene određene slabosti kao što su, na primjer: učinak porasta smještajnih kapaciteta nije jasno definiran, jer u Strategiji nije navedeno odnosi li se broj postelja na broj stalnih postelja ili na broj stalnih i pomoćnih postelja, potom učinci za povećanje broja postelja u smještajnim kapacitetima i broja novozaposlenih Strategijom nisu realno planirani, investicije u turizmu ne prate se službenim statističkim podacima, kao ni pokazatelj prosječne potrošnje inozemnih turista po putovanju, odnosno navedene veličine nisu obuhvaćene kontinuiranim statističkim praćenjem ni istraživanjima.

Između ostalog, i u revizijskom Izvješću naglašena je potreba planiranja i izvješćivanja o provedbi Strategije na razini kontrole aktivnosti definiranih

Akcijskim planom provedbe Strategije, ali isto tako i usklađivanja strateških planova tadašnjeg Ministarstva turizma Republike Hrvatske s mjerama iz Strategije te povezivanje proračunskog planiranja sa strateškim planiranjem na razini ministarstva, neophodno intenziviranje aktivnosti na provedbi mjera turističke politike, uspostavljanje međuresorne suradnje, osiguravanje vidljivosti Strategije itd. Također, na osnovu upute Ministarstva financija Republike Hrvatske bilo je potrebno raspraviti i o iskazu o procjeni fiskalnog učinka, s obzirom na obvezu tadašnjeg Ministarstva turizma Republike Hrvatske prema predmetnoj Odluci Vlade Republike Hrvatske.

Nadalje, 2017. godine Institut za razvoj i međunarodne odnose, IRMO, iz Zagreba, u suradnji s tadašnjim Ministarstvom turizma Republike Hrvatske proveo je Vrednovanje u tijeku provedbe Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020., kojim je već tada naglašeno kako se glavni strateški cilj definiran Strategijom neće ispuniti, s obzirom na dotadašnji tempo napretka. Istraživanjem je također utvrđeno da se cilj poboljšanja strukture i kvalitete smještaja ne ostvaruje. Zatim, ne ostvaruje se ni Strategijom definirani cilj povećanja i promjene strukture investicija, a realizacija strateškog cilja povećanja turističke potrošnje ide u smjeru suprotnom od promjena planiranih u Strategiji. Vrednovanjem u tijeku provedbe zaključeno je da većina akcijskih planova / nacionalnih planova u provedbenom smislu nije relevantna, jer se akcijski planovi / nacionalni programi ne provode. Također, jedan od nalaza Vrednovanja u tijeku provedbe bio je da djelotvornost provedbe Strategije nije dostatna te da se realizacija Akcijskog plana provedbe Strategije odvija stihijski.

Vrednovanjem u tijeku provedbe Strategije zaključeno je da su ključni razlozi zbog kojih se u proteklom razdoblju nisu realizirali strateški ciljevi i provela većina planiranih mjera definiranih Strategijom: niska razinu stručnosti i kompetencija određenih službenica/ka na provedbi mjera turističke politike, nedovoljno angažirani ključni dionici u provedbi pojedinih mjera turističke politike definiranih Strategijom i nedovoljna i/ili neodgovarajuća međuresorna suradnja u okviru provedbe pojedinih prioriternih mjera definiranih Strategijom.

Da bi se takva praksa u tijelima državne uprave, u ovom primjeru u ministarstvu nadležnom za resor turizma, svela na minimum, Vlada Republike Hrvatske je Nacionalnim programom reformi za 2019. godinu provela sustavnu zakonodavnu i institucionalnu reformu sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem s ciljem povećanja kvalitete formuliranja javnih politika i kvalitetnog usmjeravanja investicija iz fondova Europske unije, radi društvenog napretka i usmjerenijeg razvoja teritorija, a što je u

svojem djelokrugu rada moralo uvažiti i dosadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske.

Nasuprot tome, prema dostupnim javnim podacima ministarstvo nadležno za turizam navedenu zakonodavnu i institucionalnu obvezu prema Vladi Republike Hrvatske do danas nije izvršilo, jer nije usvojen niti jedan plan, kao ni jedno Izvješće o realizaciji godišnjeg akcijskog plana provedbe Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine. Izvješća o realizaciji akcijskog plana provedbe strategije moraju biti izrađena na načelima strateškog upravljanja, a sve u svrhu kontrole provedbe planiranih aktivnosti te ispitivanja međuovisnosti i očekivanih učinaka aktivnosti prema strategiji u odnosu na definirane ciljeve.

Temeljem revizijskog Izvješća i Vrednovanja u tijeku provedbe, a u cilju smanjivanja raskoraka između pozicije u kojoj je hrvatski turizam i one u kojoj bi trebao biti, dosadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske u proteklom razdoblju moralo je značajno intenzivirati provedbu aktivnosti u okviru mjera turističke politike, i to kroz snažnu međusektorsku suradnju, kako bi se osigurala značajnija komplementarnost mjera i postigli sinergijski efekti mjera turističke politike sa strateškim dokumentima drugih resora (poljoprivrede, gospodarstva, financija, prometa, regionalnog razvoja i fondova Europske unije, zdravstva, socijalne politike, rada i mirovinskog sustava, kulture, znanosti i obrazovanja, zaštite okoliša, graditeljstva itd.). Ministarstvo nadležno za turizam je, također, trebalo osigurati vertikalnu i horizontalnu koordinaciju provedbe aktivnosti, protok informacija, međuresornu i međusektorsku suradnju.

Nasuprot navedenom, u promatranom razdoblju, od proglašenja korona krize izazvane pandemijom COVID-19, međuresorna i međusektorska suradnja u okviru rada dosadašnjeg Ministarstva turizma Republike Hrvatske u potpunosti je izostala.

Svjetska zdravstvena organizacija proglasila je 30. siječnja 2020. godine epidemiju bolesti COVID-19 javnozdravstvenom prijetnjom od međunarodnog značaja (Public Health Emergency of International Concern – PHEIC) zbog brzine širenja epidemije i velikog broja nepoznanica s njom u vezi, a u ožujku je proglašena pandemija COVID-19. Vlada Republike Hrvatske već je 23. siječnja 2020. godine počela provoditi aktivnosti u cilju sprječavanja širenja bolesti uzrokovane novim koronavirusom COVID-19 (engl. Coronavirus disease 2019). Vezano uz prethodno istaknutu međuresornu suradnju, koordinaciju aktivnosti i protok informacija, a što je temelj svakog učinkovitog strateškog upravljanja, Vlada Republike Hrvatske



je 20. veljače 2020. godine osnovala Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske upravo radi koordinacije svih službi u slučaju pojave koronavirusne bolesti COVID-19 u Republici Hrvatskoj, a što je rezultiralo uspješnom obranom Republike Hrvatske od prvog vala koronavirusa COVID-19. Činjenica je da upravo radi toga Republika Hrvatska i u ovim uvjetima, u uvjetima pandemije COVID-19 bilježi određene turističke rezultate.

Istodobno, prema dostupnim javnim podacima, u tadašnjem Ministarstvu turizma Republike Hrvatske međuresorna suradnja nije zabilježena, a što je posljedično dovelo do disonantnih tonova u medijima, a samim time i do negativne percepcije javnosti o kapacitetima upravljanja turističkom politikom. U nastavku su navedeni samo oni primjeri, koji su se u medijskom prostoru najviše istakli. Na primjer, zbog neuvažavanja osnovnih načela strateškog upravljanja došlo je do rasprava u medijskom prostoru koje su trajale danima, a vezano za tumačenje pružanja ugostiteljskih usluga, zatim pitanja nautike, povremenog prijevoza putnika itd.

Također, ne uvažavajući osnovna načela strateškog planiranja i upravljanja, tadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske, u ožujku 2020. godine, na nacionalnoj je televiziji promoviralo „Tjedan odmora vrijedan“ i pozivalo turiste, goste i posjetitelje da iskoriste pogodnosti te promocije u terminu uskrasnih blagdana, a sve se odvijalo u jeku borbe s pandemijom COVID-19. Dakle, istovremeno dok je resorno ministarstvo nadležno za turizam tijekom ožujka 2020. godine, u jeku koronakrize i „lockdowna“ pozivalo turiste na putovanje, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske svakodnevno je donosio niz odluka za sprječavanje širenja zaraze koronavirusom i pozivao građane da ostanu doma.

U istom kontekstu treba navesti i najave tadašnjeg Ministarstva turizma Republike Hrvatske o turističkom vaučeru tzv. CRO kartici, čija je realizacija započeta tijekom 2018. godine. Prvo je najavljivana za lipanj 2019., nakon toga je prolongirana za 1. siječnja 2020. godine, nakon toga na 1. lipnja 2020. godine, a potom i do 1. srpnja 2020. godine. Prema dostupnim podacima na mrežnim stranicama resornog ministarstva turizma, do 6. srpnja 2020. godine ni jedan pružatelj usluga s popustima nije se uključio u projekt turističkog vaučera CRO kartice. Uvođenje turističkog vaučera, CRO kartice, kao novog modela hrvatskog turističkog vaučera u cilju razvoja unutarnjeg tržišta, projekt je s pozitivnim predznakom, bio i sastavni dio prioriteta definiranih Programom Vlade Republike Hrvatske za mandat 2016. - 2020., ali uz uvjet da je tadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske uvođenje turističkog vaučera, CRO kartice, provelo u sezoni 2017. godine, a najkasnije 2018. godine sukladno kriterijima definiranim u Programu Vlade.

Naime, u ovako promijenjenim tržišnim uvjetima, uvjetovanim razvojem epidemiološke situacije uslijed pandemije COVID-19, kada su poslodavci u gubitcima i koriste potpore za očuvanje radnih mjesta, nije bilo racionalno očekivati da će izdvojiti dodatna sredstva na CRO kartici. To znači da je model hrvatskog turističkog vaučera CRO kartice pozitivna ideja, ali ostala je samo dobra ideja, jer je dosadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske nije provelo zadanom dinamikom definiranom Programom Vlade Republike Hrvatske, a pritom se nisu uvažila niti sva načela strateškog planiranja i upravljanja razvojem javnih politika. No, u ovom trenutku, nipošto ne želeći prejudicirati rezultate analize učinkovitosti provedbe projekta turističkog vaučera CRO kartice, bit će dovoljno sačekati tek ovogodišnji kolovoz kako bi se dobili preliminarni podaci, odnosno prosinac 2020. godine i temeljem brojčanih pokazatelja iz relevantnih izvora podataka analizirati uspješnost navedenog projekta resornog ministarstva za turizam.

Nadalje, jedna od mjera Programa Vlade Republike Hrvatske za mandat od 2016. do 2020. godine bila je „Hrvatski digitalni turizam“, čiji je cilj bio stvaranje uvjeta za lakše korištenje javnih usluga građanima i poduzetnicima u sektoru turizma i ugostiteljstva kroz informatizaciju javnih usluga, izradu potrebnih registara i uspostavu digitalnog rješenja za lakše korištenje javnih usluga svih uključenih u sektor turizma i ugostiteljstva, a koje Sektor za strateško planiranje i provedbu programa i projekata Europske unije dosadašnjeg Ministarstva turizma Republike Hrvatske nije proveo, odnosno samo su djelomično provedene neke od aktivnosti. Prema podacima resornog ministarstva nadležnog za turizam razdoblje provedbe projekta „Hrvatski digitalni turizam“ je od 1. rujna 2014. do 1. studenoga 2020. godine, a ukupna vrijednost projekta je 39.753.667,71 kuna.

S druge strane, u Nacionalnom programu reformi za 2020. godinu iz travnja 2020. godine, u kreiranju kojega je sudjelovalo i tadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske s prijedlogom samo jedne mjere, a koju svakako treba redefinirati, „Hrvatski digitalni turizam“ naveden je tek sporadično, iako je u aktualnom trenutku, potenciranom krizom izazvanom pandemijom COVID-19, i više nego nužna brza digitalna transformacija i povezivanje dionika u turizmu, promocija te uspostava učinkovitog poslovanja. I dok su ostali resori, kao što su npr. financije, uprava, unutarnji poslovi, vanjski i europski poslovi, rad i mirovinski sustav, znanost i obrazovanje, zdravstvo itd., uslijed krize izazvane pandemijom COVID-19 u roku od samo nekoliko dana digitalizirali svoje poslovanje i olakšali korištenje svojih usluga građanima i poduzetnicima, dosadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske već šest godina pokušava provesti projekt „Hrvatski digitalni turizam“. Naime, u



tom razdoblju od šest godina, dosadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske provelo je aktivnosti vezane za novo zapošljavanje službenika na projektu „Hrvatski digitalni turizam“, ali istodobno i niz javnih nabava usluga za vanjske suradnike/partnere/izvođače na provedbi toga projekta. Prema podacima s mrežnih stranica Ministarstva turizma Republike Hrvatske, jedna od javnih nabava bila je ona usluge medijskog ugovora i organizacije prezentacije sudionicima projekta „Hrvatski digitalni turizam“, e-turizam, i to u doba kada je bila proglašena koronakriza i „lockdown“, u ožujku 2020. godine. Kad bude realiziran projekt „Hrvatski digitalni turizam“, s obzirom na sve naprijed navedeno, bitan pokazatelj uspješnosti upravljanja projektom bit će, između ostalog, rezultati korekcije ugovorenih i povučenih sredstava, odnosno koliko će sredstava morati biti vraćeno, ovisno o reviziji, odnosno internoj i eksternoj evaluaciji provedbe projekta.

S obzirom na aktualnu situaciju i neophodnu usmjerenost na izvore sredstava iz fondova Europske unije, kao jedne od poluga za prevladavanje krize izazvane pandemijom COVID-19, u promatranom razdoblju posebno se nametnula tema neophodnog jačanja kapaciteta za upravljanje turističkom politikom na razini Sektora za strateško planiranje i provedbu programa i projekata Europske unije, u ovom slučaju u resornom ministarstvu nadležnom za turizam. Naime, u kontekstu analize uloge i važnosti konkurentnosti i kapacitiranosti ljudskih potencijala za upravljanje turističkom politikom, u doba koronakrize nametnuo se Program jačanja konkurentnosti ljudskih potencijala u turizmu „Centri kompetentnosti“. S obzirom na to da su se provedbene aktivnosti definirane navedenim Programom, te, istodobno, Mjerom 19 turističke politike definirane Strategijom, trebale realizirati do kraja 2015. godine, irelevantno je kao uspjeh navoditi „svečano potpisivanje“ ugovora za dodjelu bespovratnih sredstava za regionalne centre kompetentnosti u lipnju 2020. godine. Pritom bi se završetak navedenog Programa u idealnim uvjetima trebao nazirati u prosincu 2023. godine, s punih osam godina zakašnjenja u realizaciji. To bi prošlo neopaženo, da su odgovorni za provedbu Mjere 19 - Program jačanja konkurentnosti ljudskih potencijala u turizmu „Centri kompetentnosti“, uspjeli organizirati „svečano potpisivanje“ svih šest ugovora za dodjelu bespovratnih sredstava za regionalne centre kompetentnosti u roku od 14. svibnja, kada je donesena Odluka o financiranju projekata, pa do kraja lipnja ove godine. Umjesto toga, potpisivanje Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za Srednju školu Zabok, u iznosu od gotovo 66,7 milijuna kuna je otkazano, a Ugovor je u Srednju školu Zabok dostavila službenica Sektora za strateško planiranje i provedbu programa i projekata Europske unije. Ovakvo postupanje s projektima od strateške nacionalne važnosti za

Republiku Hrvatsku, financiranih iz fondova Europske unije, do sada nije evidentirano.

U kontekstu fondova Europske unije, s obzirom na aktualnu situaciju, treba istaknuti da je, zahvaljujući iznimnim pregovaračkim sposobnostima, Republika Hrvatska izvrsno prošla u raspodjeli financijskih sredstava koja se odnose na novac iz višegodišnje financijske perspektive Europske unije za razdoblje od 2021. do 2027. godine, odnosno iz proračuna Europske unije koji se obično promatra kroz fondove Europske unije. Taj novac nije bezuvjetan i, prije svega, bit će potrebno izraditi Nacionalni plan reformi, revidirati i postaviti novi sustav upravljanja i kontrole nad korištenjem novca iz fondova Europske unije itd., a to nije jednostavno zato što je sve potrebno odraditi u vrlo kratkom roku.

S obzirom na sve naprijed navedeno, potrebno je revidirati Analizu radne opterećenosti koju je trebalo izraditi dosadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske, posebno s obzirom na dozvolu za rad od Europske komisije za upravljanje sredstvima Europske unije i tijela uključenih u sustav upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u financijskoj perspektivi Europske unije 2007. - 2013. te sustavima upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskoj perspektivi Europske unije 2014. - 2020. u svrhu analize i osiguranja odgovarajućeg broja zaposlenika potrebnih za pravovremeno obavljanje radnih zadataka vezanih za upravljanje i kontrolu korištenja fondova Europske unije.

Također, potrebno je izraditi sveobuhvatnu komparativnu analizu koeficijenata i svih dodataka na koeficijente na plaće / stupanj obrazovanja / stručnu spremu / kompetencije / uvjete za napredovanje itd., u korelaciji s analizom ostvarenja ciljeva i očekivanih učinaka Strategije, a posebno u odnosu na usvojeni Nacionalni program reformi za 2020. godinu i novo ustrojstvo tijela državne uprave. Navedeno istraživanje potrebno je provesti s obzirom na politiku Vlade Republike Hrvatske u svrhu unaprjeđenja fiskalnog okvira i fiskalne discipline, kako bi se uspostavio učinkovit sustav financijskog i statističkog planiranja te izvještavanja u ministarstvu zaduženom za provedbu turističke politike. Navedeno je i u funkciji uvođenja provedbe ex-post evaluacije učinaka odabranih aktivnosti u ministarstvu zaduženom za resor turizma u cilju kontinuiranog unaprjeđenja sustava proračunskog planiranja i bolje kontrole korištenja sredstava iz javnih izvora.

U narednom razdoblju, u ministarstvu nadležnom za resor turizma, radi što bolje integracije strateškog planiranja i upravljanja održivim razvojem

turizma potrebno je unaprijediti sposobnosti za integrirani pristup u oblikovanju i provedbi turističkih politika i projekata te uvesti u primjenu standardizirani pristup za procjenu uspješnosti turističke politike i turističkih projekata, uzimajući u obzir početne uvjete i očekivane socioekonomske učinke. S obzirom na Zakon o državnim poticajima (NN 47/14, 69/17) mora se izraditi Analiza učinkovitosti dodijeljenih državnih potpora dosadašnjeg Ministarstva turizma Republike Hrvatske, posebno u odnosu na realizirane javne pozive za program Konkurentnost turističkog gospodarstva te programe kreditiranja, s obzirom na visinu financijskih sredstava isplaćenih korisnicima iz Državnog proračuna po navedenim programima u proteklom razdoblju.

Nadalje, zakonskom regulativom propisan je postupak izrade Nacionalne razvojne strategije za razdoblje nakon 2020. godine, kojim će se ograničiti broj dokumenata strateškog planiranja i definirati jasna načela za njihovu izradu, provedbu, praćenje provedbe, izvještavanje i vrednovanje učinaka, a navedenu obvezu moralo je uvažiti i dosadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske prilikom pokretanja izrade strateških razvojnih dokumenta za sljedeće programsko razdoblje. Uslijed epidemioloških okolnosti izazvanih pandemijom COVID-19, Nacionalna razvojna strategija još nije usvojena. S obzirom na navedeno proizlazi obveza revidiranja za pokretanje postupka izrade tzv. nove strategije razvoja održivog turizma, izradu tzv. Nacionalnog plana za razvoj turizma, odnosno novih nacionalnih planova razvoja turizma, akcijskih planova i/ili drugih strateških razvojnih dokumenta, za koje je dosadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske s pozicija Državnog proračuna utrošilo i/ili je planiralo utrošiti financijska sredstva, a prema objavama Instituta za turizam iz rujna 2019. godine i najavama dosadašnjeg Ministarstva turizma Republike Hrvatske te predsjednika Međuministarskog stručnog vijeća za turizam iz ožujka 2020. godine, da će se već u srpnju 2020. godine javnosti predstaviti tzv. Nacionalni plan za razvoj turizma.

Potrebno je istaknuti, da su još uvijek važećim Akcijskim planom provedbe Strategije definirane mjere turističke politike u funkciji održivog razvoja, a istovremeno uz usvojene mjere i aktivnosti u Strategiji sagledavaju se i ekonomski učinci sve do 2025. godine, bez obzira što se radi o razdoblju izvan vremenskog horizonta predmetnog dokumenta, uz činjenicu da Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske još uvijek nije usvojena. Iz svega navedenog proizlazi da nije problem u relevantnosti dosadašnjih, još uvijek važećih strateških razvojnih dokumenata iz resora turizma, već je problem što se akcijski planovi / nacionalni programi Strategije

nisu provodili, odnosno zadane mjere i aktivnosti nisu implementirane u zadanom vremenskom razdoblju i to za mjere prve kategorije do 2013. godine, a za mjere druge kategorije do 2015. godine, odnosno u slučaju objektivnih okolnosti najkasnije do 2020. godine. Upravo zbog toga nisu realizirane postavljene vizije, ciljevi i koncepcije održivog razvoja u Republici Hrvatskoj u proteklom razdoblju.

Stoga je neophodno napraviti sveobuhvatnu reorganizaciju dosadašnjeg unutarnjeg ustrojstva ministarstva zaduženog za provedbu mjera turističke politike. Djelokrug i unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave nadležnog za provedbu strategije razvoja turizma treba, prije svega, uskladiti sa zakonskom regulativom koja definira strateško upravljanje javnim politikama. Kako je već istaknuto, horizontalna i vertikalna nepovezanost akata strateškog planiranja, nepovezanost ciljeva sa sredstvima i izvorima u proračunu kao i nemogućnost kvalitetnog mjerenja njihovih učinaka i utjecaja ključni su uzroci koji su posljedično utjecali na nemogućnost oblikovanja i provedbe sveobuhvatne i učinkovite (turističke) politike upravljanja razvojem Republike Hrvatske te je zato Vlada Republike Hrvatske i krenula u navedenu reformu. To znači da učinkovito strateško upravljanje razvojem (turizma) zahtijeva fleksibilan mehanizam koji pruža potrebne informacije i promovira rezultate provedbe. Modeli mjerenja, praćenja i evaluacije razvojnih učinaka akata strateškog planiranja, bez obzira na njihov sadržajni obuhvat, predstavljaju jedan od okvira za provođenje politike, u ovom slučaju turističke politike, i trebaju biti temeljeni na sustavu mjerljivih pokazatelja učinka provedbe. Planiranje, provedba i izvještavanje o provedbi turističke politike i svim projektima proizašlima iz strateških razvojnih dokumenata resora turizma, Programa Vlade Republike Hrvatske, ali i iz tekućih planova dionika turističkog razvoja moraju biti temeljeni na načelima točnosti i cjelovitosti, učinkovitosti i djelotvornosti, odgovornosti i usmjerenosti na rezultat, partnerstva i transparentnosti, a da bi se to postiglo potrebno je temeljito i sustavno reorganizirati unutarnje ustrojstvo resornog ministarstva za turizam. Naime, rezultati (ne) učinkovitosti provedbe strateških razvojnih dokumenata pa tako i strategije razvoja turizma, u korelaciji su i s unutarnjim ustrojem tijela državne uprave odgovornog za provedbu strategije, odnosno ovise o strateškom upravljanju ljudskim potencijalima.

Slijedom raspravljanog, unutarnja ustrojstvena jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima ministarstva zaduženog za resor turizma treba ukloniti manjkavosti, nesuglasja i propuste u regulaciji onih pravila koja su već godinama usklađena s europskim standardima, a istodobno definirana

i pozitivnim zakonskim propisima Republike Hrvatske, Odlukama Vlade Republike Hrvatske i strateškim razvojnim dokumentima, a vezana su za navedenu tematiku. To znači da je i temeljem Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/15) bilo definirano da je temelj dinamike brzog razvoja javnog sektora dobro obrazovan i kompetentan kadar. Također, Europska unija definirala je skup temeljnih načela i standarda u skladu s kojima je potrebno razviti pravni okvir i uskladiti prakse kako bi se osiguralo djelovanje odgovorne i učinkovite javne uprave. Republika Hrvatska već je u procesu pridruživanja reformirala svoje službeničko zakonodavstvo, ali taj proces još uvijek nije dovršen, jer u provedbi postoje mnoge manjkavosti, nesuglasja i propusti u regulaciji onih pravila koja su usklađena s europskim standardima (prema: Marčetić, G., Musa, A.: Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50, 3/2013, str. 725-756).

U budućem razdoblju, ključne aktivnosti turističke politike potrebno je usmjeriti na osiguravanje proizvodnih, institucionalnih, organizacijskih i ljudskih pretpostavki za poboljšavanje konkurentne sposobnosti hrvatskog turizma i korištenje resursne osnove na načelima odgovornog i održivog razvoja. Zelena ekonomija, cirkularna ekonomija, bioekonomija nemaju alternative, a razvoj turizma treba se temeljiti i na prioritetima „Europskog zelenog plana“ što je posebno došlo do izražaja tijekom krize izazvane pandemijom COVID-19. Jedan od primjera nepoštivanja prioriteta „Europskog zelenog plana“ znatni su organizacijski i financijski resursi koje je tadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske utrošilo u cilju promocije sezonske, prekooceanske zrakoplovne linije Philadelphia – Dubrovnik, s naglaskom na „sezonske i prekooceanske“. Riječ je o ruti koja je, prema navodima American Airlinesa, uslijed koronakrize obustavljena do daljnjega i vjerojatno neće biti uspostavljena.

Također, potrebno je intenzivno provoditi aktivnosti u okviru mjera turističke politike i strateških razvojnih dokumenata iz resora turizma kroz snažnu međusektorsku suradnju kako bi se osigurala komplementarnost mjera i postigli sinergijski efekti mjera turističke politike sa strateškim dokumentima drugih resora. Uz to, treba intenzivirati aktivnosti usmjerene na povećanje potrošnje, atraktivnosti, konkurentnosti i investicija. Do sada dominantna pozicija proizvoda „sunca i mora“ istodobno je i osnovni razlog izrazite sezonalnosti turističke potražnje i koncentracije turističkog prometa na uski priobalni pojas. S obzirom na to, oslanjanje na proizvod „sunce i more“ dugoročno neće pridonijeti znatnijem unaprjeđenju

konkurentne pozicije Republike Hrvatske kao turističke destinacije, a time ni povećanju turističke potrošnje, niti boljem korištenju razvojnih potencijala svih područja Republike Hrvatske. Struktura turističkih proizvoda u Republici Hrvatskoj se u posljednjih 20-ak godina nedovoljno mijenjala, a na to upućuje i krivulja sezonalnosti, te zbog toga upravljanje turističkom politikom Republike Hrvatske u narednom razdoblju treba biti usmjereno prema razvoju turističkih proizvoda koji bi omogućili veće korištenje raspoloživih kapaciteta izvan ljetnih mjeseci i aktiviranje turističkih i, istodobno, svih ostalih potencijala kontinentalne Hrvatske u cilju jednakomjernog i održivog razvoja.

Potrebno je jasno definirati zadaće i odgovornosti regionalnih i lokalnih turističkih zajednica uz poštivanje načela njihove financijske samodostatnosti. I danas, a posebno s obzirom na najavljenju reformu lokalne samouprave, aktualni tzv. preustroj sustava turističkih zajednica, temeljem turističkih zakona usvojenih u svibnju 2019. godine, bez do danas usvojenih provedbenih akata za čije donošenje je bilo nadležno dosadašnje Ministarstvo turizma Republike Hrvatske, realno nije provediv i potrebno je, isključivo na načelima strateškog upravljanja razvojem, provesti stvarni preustroj sustava turističkih zajednica.

Globalna kriza izazvana pandemijom COVID-19 još jednom je ukazala na neophodnu potrebu jačanja kadrovske kapaciteta za izradu i provedbu turističke politike i projekata u dosadašnjem Ministarstvu turizma Republike Hrvatske, a što je jedan od ključnih problema u planiranju i provođenju turističke politike proteklih 20-ak godina. S obzirom na novo ustrojstvo sustava državne uprave, treba vjerovati da će se u budućem razdoblju provesti sveobuhvatna reorganizacija resornog ministarstva nadležnog za provođenje mjera turističke politike, prije svega u kontekstu upravljanja ljudskim potencijalima, temeljena na načelima učinkovitog strateškog upravljanja, u funkciji odgovornog i održivog razvoja turizma Republike Hrvatske.



**Nakladnik:**

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose  
Ulica Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2  
10000 Zagreb  
[www.irmo.hr](http://www.irmo.hr)

**Za nakladnika:**

Sanja Tišma, ravnateljica

**Uredništvo:**

Ana-Maria Boromisa,  
Sanja Maleković,  
Jakša Puljiz,  
Sanja Tišma,  
Aleksandra Uzelac

**Lektura:**

Snježana Ivanović

**Grafičko uređenje:**

Dragana Markanović

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora i Institut se ne može smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj publikacije **IRMO aktualno** moguće je prenositi bez prethodnog odobrenja IRMO-a pod uvjetom da se jasno i vidno navede izvor (autor, naslov, IRMO kao nakladnik te poveznica na internet stranicu objave).