

Dr. ANTUN Kobašić, redoviti profesor
Fakultet za turizam i vanjsku trgovinu Dubrovnik, Sveučilište u Splitu, Hrvatska
Faculty of Tourism and Foreign Trade Dubrovnik, University of Split, Croatia

IMA LI HRVATSKA JASNU STRATEGIJU I POLITIKU RAZVOJA TURIZMA?

UDK 338.48.025(497.5)

Primljeno: 21.10.1997.

Izlaganje sa znanstvenog skupa

U Hrvatskoj danas, na razini države, postoji samo jedan javni dokument o razvoju turizma pod nazivom Razvojna strategija hrvatskog turizma. U taj su akt formalno ugrađeni neki elementi razvojne strategije, što ga na makroplanu čini usmjeravajućim razvojnim dokumentom. Uz nesumnjivu korist takova usmjeravanja, ovomu aktu nedostaju mnogi elementi koji čine smisao i jasnoću strategije, a najveći mu je nedostatak izostanak jasna određenja prema politici razvoja turizma i mjerama za provedbu takve politike.

Ključne riječi: razvoj turizma, strategija razvoja, politika razvoja, kontradikcije, kolebanja, (ne)uvjerljivost postavki, (ne)jasnoća stavova

UVODNE NAPOMENE

Retoričkim je pitanjem, ujedno i naslovom ovoga priloga, "Ima li Hrvatska jasnu strategiju i politiku razvoja turizma?" istaknuta hipoteza koja traži provjeru i dokaz pretpostavljena odgovora. Odgovor je tražen kroz analizu postavki sadržanih u spomenutu javnom razvojnom aktu, ali i u vodećim javnim stavovima o razvitku turizma u nas. Takva je analiza uvažavala i neke sličnosti u pristupu, što se doimaju kao kontinuitet stavova i odnosa kroz posljednjih dvadesetak godina.

1. ODNOS PREMA RAZVOJU TURIZMA U NAS

U našoj je dosadašnjoj višegodišnjoj praksi bilo mnogo lutanja u određenjima prema razvoju turizma (na razini zemlje i po pojedinim dijelovima regija). Glavni su problem bili kontroverzni stavovi i odnosi prema turizmu kao činitelju razvoja nacionalne i regionalne ekonomije. Posljedice toga su se ogledale u neodlučnosti, neodređenosti, nejasnoćama i kolebanjima pri promišljanju razvoja turizma na svim razinama. (1) Da bi se našao dokaz za takvu tvrdnju, dovoljno je izvršiti uvid u nekoliko razvojnih akata i studija sastavljenih u Hrvatskoj nakon 1975. godine, kada je u osmišljavanju razvoja turizma bila nešto jače angažirana znanost koja je uglavnom bila u raskoraku s vodećim shvaćanjima kreatora nacionalne razvojne politike. (2)

Stalni je raskorak između onoga što je predviđala i sugerirala znanost u turizmu i onoga što se programski podržavalo i realiziralo na razini nacionalne ekonomije, bio je jedno od obilježja razdoblja koje je trajalo sve do devedesetih godina. Zadnji je opsežniji razvojni dokument u SR Hrvatskoj izrađen 1989. godine, a objavljen 1990. godine kao studija Dugoročni razvoj turizma i ugostiteljstva u okviru projekta Znanstvene osnove dugoročnog društveno-ekonomskog razvoja Hrvatske. (3) Taj je dokument, osim prikaza fenomenologije suvremena turizma i kritičke analize dotadašnjega razvoja i korištenja raspoloživih resursa, upućivao na moguće odrednice budućeg razvoja, koncepciju i strategiju razvoja, te na okvire politike dugoročna razvoja i očekivane učinke, ali je stjecajem okolnosti ostao negdje u ladicama nadležnih organa.

Nakon toga, u samostalnoj se Hrvatskoj turizmu nastavlja posvećivati određena pozornost pa je odmah u početku svrstan među najvažnije strateške pravce gospodarskoga razvoja (uz poljoprivredu). Već 1992. godine počela se pripremati Strategija razvitka turističkog sektora Hrvatske (zašto sektora?), a godinu dana kasnije, 1993., dovršena je (prerađena) i u Saboru ozakonjena kao javni razvojni akt pod nazivom Razvojna strategija hrvatskog turizma. (4) Međutim, poznate su teškoće (agresija, ratna razaranja, gospodarska stagnacija itd.) najprije blokirale, a zatim znatno usporile daljnji razvoj turizma pa nisu dopustile praktično dokazivanje takova razvojnoga opredjeljenja. Brojna su nastojanja države, odnosno njezinih organa i institucija (Ministarstvo turizma, Hrvatska turistička zajednica i drugi), kao i regionalnih organizacija da se situacija poboljša i pokrene nabolje, dala neke ozbiljnije rezultate tek 1996./97., premda je i to daleko od zadovoljavajućega.

2. O STRATEGIJI I POLITICI RAZVOJA TURIZMA - OPĆENITO

Strategija razvoja turizma, kao razvojni akt i pojam, ulazi u našu terminologiju tek prije desetak godina. (5) Do tada je, u bivšoj državi, razvoj turizma formalno usmjeravan društvenim planovima, na temelju prethodno sastavljenih znanstvenih podloga (studija, projekata itd.). U Hrvatskoj je 1988. godine izrađena studija Turizam i privredni razvoj u SR Hrvatskoj (6) u kojoj je, uz ocjene i poglede na ciljeve i politiku turističkoga razvoja, dan i kritički osvrt na Strategiju dugoročnog razvoja turizma u SFRJ usvojenu godinu dana ranije.

Uz mnogo konkretnih zamjerki, uglavnom koncepcijske prirode, spomenuta studija izravno zamjera Strategiji deklarativno izražavanje ciljeva budućega razvoja, te nejasnoće i nepreciznosti stavova u odnosu na mjere politike kojima bi trebao podržati željeni razvoj. Tako se za Strategiju i prateći program kaže: "Mjere i aktivnosti... čak i da jesu precizne i obuhvatne, ...nemaju osnove za ozbiljniji utjecaj na budući razvoj turizma" (7). To nedvosmisleno upućuje na potrebu povezivanja strategije i politike, kao međusobno zavisnih instrumenta razvoja turizma, što se, nažalost, ni u kasnijem razdoblju neće prihvatiti kao pravilo.

Otkad se strategija razvoja turizma počela spominjati u kontekstu razvoja turizma, otad se na nju gleda kao na jedan autonomni javni razvojni akt države u

kojem se formalno, uglavnom deklaracijski, izražavaju aktualna očekivanja od razvoja turizma i ističu pretpostavljeni razvojni ciljevi, a samo globalno (bez preciziranja) i pojedini elementi politike razvoja. Tako se koncipirana strategija de facto pretvara u svojevrsnu deklaraciju, prema kojoj se budući izvršitelji i cjelokupna praksa tako i odnose. Glavni je problemu tomu što strategija u našoj praksi nije shvaćena kao dio cjelokupne politike razvoja čiji je zadatak razrada mjera i metoda za ostvarenje razvojnih ciljeva, nego se javlja kao autonomni akt, odvojen od politike razvoja, što ga onda udaljuje od proklamiranih ciljeva razvoja i smanjuje mu jasnoću.

Politika razvoja turizma, popularnije nazvana "politika turizma" ili "turistička politika", (8) mora biti sastavnim dijelom razvojnih akata o turizmu. Na to upućuje svjetska praksa, a i definicije takve politike koje kažu da je ona: "skup svjesnih aktivnosti (društva i pojedinih subjekata) usmjerenih na utvrđivanje i ostvarivanje ciljeva, metoda i mjera razvoja turizma" (9) ili "sinteza mjera što ih država donosi i poduzima radi poticanja, usmjeravanja i nadziranja razvika turizma, te zaštite turista". (10) Politika razvoja turizma se sastoji od: a) izbora i postavljanja ciljeva razvoja; b) izbora načina realizacije ciljeva (konkretno strategije); c) sustava mjera (instrumenata) kojima se osiguravaju uvjeti za ostvarenje postavljenih ciljeva; d) definiranja nositelja politike razvoja i njihovih aktivnosti za ostvarivanje ciljeva.

Zato se turistička politika mora uklopiti u sustav koji polazi od utvrđivanja ciljeva razvoja i nastavlja se izborom i osiguranjem strategija, mjera, metoda i sredstava kojima nositelji politike, na različitim razinama, ostvaruju uvjete za postizanje postavljenih ciljeva razvoja. U tome je društveni smisao javne politike prema razvoju turizma, što je podudarno, ali i komplementarno sa ciljevima razvoja i strategijama kojima se razvoj pokreće. Time se izražava neposredna veza politike i strategije razvoja.

3. OSVRT NA DOKUMENT RAZVOJNA STRATEGIJA HRVATSKOG TURIZMA

Kako je spomenuto, najsvježiji razvojni dokument iz područja turizma u Hrvatskoj predstavlja danas važeća Razvojna strategija hrvatskog turizma, kao jedini dokument takve vrste na razini države. Kakva je to Strategija i koje su joj prednosti i zamjerke?

U ovoj su Strategiji sadržana dva osnovna cilja razvoja turističke destinacije i to:

- a) obnova, potpunija valorizacija i zaštita turističkih potencijala
- b) izgradnja novoga identiteta i tržišno repozicioniranje Hrvatske kao jedne od vodećih turističkih zemalja Europe i Mediterana.

Ovako postavljeni osnovni ciljevi sadrže opredjeljenja koja su dijelom kratkoročna (npr. obnova), a dijelom dugoročna karaktera. Umjesto daljnega rangiranja ciljeva na posebne, Strategija navodi aktivnosti i pretpostavke za ostvarivanje osnovnih ciljeva. Tako se u funkciji ostvarivanja prvoga cilja ističe

nekoliko aktivnosti i pretpostavki, koje su donekle specifične za turizam i mogle bi predstavljati posebne ciljeve, a to su:

- rekonstrukcija i modernizacija cjelokupne turističke ponude
- osmišljavanje i normativno uvođenje koncepta turističke destinacije
- selektivnost u poticanju razvoja turizma
- normativno reguliranje hrvatskoga turističkoga sustava s posebnim naglaskom na uvođenje europskih standarda kvalitete turističke ponude i zaštite potrošača
- ekološki standardi koji će osigurati efikasnu zaštitu turističkih resursa.

Neke se druge aktivnosti i pretpostavke iz iste skupine ne razlikuju od općih pretpostavki za cjelokupno gospodarstvo i društveni razvoj, a to su primjerice: podizanje razine specijalnih znanja, posebno upravljačkih ...; pretvorba i privatizacija; poticanje poduzetništva, posebno u sferi tzv. gospodarstva malih razmjera.

Uz drugi od osnovnih ciljeva, izgradnja novoga identiteta i tržišno repozicioniranje..., nabrajaju se prioritetne aktivnosti kao:

- definiranje plana za normalizaciju fizičkoga prometa...
- povećanje prosječne i dnevne potrošnje posjetilaca do razine koju postižu konkurentske zemlje Mediterana
- izrada i donošenje generalnoga plana turizma...
- donošenje strateškoga marketinškoga plana na razini Hrvatske i turističkih regija.

Ovakvo definiranje aktivnosti upućuje na neke potrebne radnje i zadatke za ostvarenje cilja, ali nije jasno kako bi se takvima trebao (mogao) izgraditi nov identitet (kakav) hrvatskoga turizma.

Poglavlju o strateškim pravicima i politici usmjeravanja razvoja turističke djelatnosti posvećeno je dvije trećine sadržaja Strategije. U tom se dijelu pojedinačno, nejednakim pristupom, obrađuju "strateška" pitanja:

- a) prilagođavanje tržišnim promjenama
- b) rekonstrukcija i modernizacija ponude
- c) investicije u turizam
- d) obrazovanje i kadrovi u turizmu
- e) upravljanje razvojem turizma
- f) vlasnička pretvorba i privatizacija turističke djelatnosti
- g) koncesije u turizmu
- h) strateški marketing u funkciji turističkoga razvitka.

Ovakav koncept Strategije ne sadrži izriječno definiranu (niti u natuknicama) politiku razvoja turizma, koja bi trebala pratiti ostvarivanje ciljeva, premda je politika usmjeravanja istaknuta u naslovu trećega poglavlja. Taj nedostatak zapažaju i drugi autori koji su se bavili analizom ovoga dokumenta, smatrajući da on "djelomično artikulira nacionalnu turističku politiku, ali je ona nepotpuna i nezavršena u svojim najznačajnijim segmentima". (11) Stoga se Strategija, uz neke

nesumnjivo vrijedne postavke, samom strukturom i prezentacijom sadržaja doima kao nedorečen akt koji ostavlja mnoga pitanja nedorečenim ili ispuštenim.

4. O ZAMJERKAMA SADAŠNJOJ TURISTIČKOJ STRATEGIJI

Promatrajući cjelovit sadržaj Razvojne strategije hrvatskog turizma, prvi je dojam da taj dokument nije metodološki i sadržajno adekvatno koncipiran. Strategija je zamišljena kao glavni /zasad jedini/ razvojni akt iz područja turizma na razini države, a ignorira politiku razvoja turizma. Osim verbalnoga isticanja (u naslovu jednoga poglavlja), o politici nema stava ni nagovještaja mjera, i sve se svodi na neka deklarativna očitovanja kroz pojedina "usmjeravanja" i "opredjeljenja", kao npr.: "poreskom i komunalnom politikom stimulirati" izgradnju" (gl.3.2.); ili "izravno poticanje manjih privatnih ulaganja" (gl.3.3.); pretpostavka za "konzistentnost mjera u domeni makro-ekonomske politike, prostorne politike i zaštite javnog dobra, i administrativne regulacije sektora" (gl.3.5), ali kako i kojim mjerama to ostvariti, ostaje nejasno! Dakle, odnosnih elemenata politike nema!

Zatim, nedovoljno su jasni, a ponegdje i kontradiktorni stavovi u pogledu nekih proklamiranih strateških pravaca. Tako se u prvoj točki trećega poglavlja (gl.3.1), "Prilagođavanje tržišnim promjenama (kao pravac ili kao politika?), navode "Više cijene osnovnih turističkih usluga i diverzifikacija tržišnih interesa, umjesto dosadašnje količine i jednoobraznosti ..." kao "temeljna ciljna funkcija prilagodbe Hrvatske dominantnim trendovima na svjetskom turističkom tržištu". Kao da je okretanje visokim cijenama "dominantan trend" koji treba slijediti i zato odbaciti "dosadašnje količine" ponude (jeftine?) kako bismo se prilagodili novim trendovima na svjetskom turističkom tržištu.

Nejasnoću takvih stavova povećavaju i neke kontradiktorne postavke, kao npr. u gl. 3.2. gdje se, s jedne strane preferira "ekonomija malih razmjera" (kasnije u okviru investicija, gl.3.3, "izravno poticanje manjih privatnih ulaganja"), a s druge se strane tvrdi da valja "posebno stimulirati izgradnju hotela samo (podcrtao AK) viših i visokih kategorija (četiri i pet zvjezdica) te ih stimulirati poreskom i komunalnom politikom" (gl.3.2). Kako visoke kategorije hotela obično ne idu uz manja privatna ulaganja, a najčešće ne spadaju ni u ekonomije "malih razmjera", to je nejasan i očito kontradiktoran odnos predlagača prema razvojnim opredjeljenjima, odnosno, strateškim pravcima.

U Strategiji je nedosljedna i terminologija. Naizmjenično se spominje "razvoj turizma", "razvoj turističkog sektora" i "turistički razvoj" pa se ne zna zašto i po kojoj logici, dolazi do prelaska s jednoga na drugi pojam (i misli li se na isto).

Među zamjerke Strategiji treba uključiti i verbaliziranje s nekim pojmovima i sadržajima. Kad je riječ u izgradnji novoga identiteta hrvatskoga turizma, kao prioritete se aktivnosti navode neke akcije i instrumenti koji samo indirektno mogu utjecati na izgradnju pretpostavljena (nedefinirana) identiteta (konkretno sve

aktivnosti: - definiranje plana...fizičkoga prometa; povećanje potrošnje...; izrada i donošenje gen. plana turizma; donošenje strateškoga marketinškoga plana). Pitanje je jesu li u tome sadržane barem stvarnoga identiteta, definirana kao "skup značajki koje neko biće (osobu, zajednicu) ili svojstvo čine onim što jest". (12)

Izgradnja novoga identiteta podrazumijeva niz različitih značajki koje mijenjaju stari identitet, a novi čine osebujnim i prepoznatljivim u novoj slici. Taj bi se naš zamišljen nov turistički identitet, koji nije jasno određen ni oblikom ni sadržajem, morao moći identificirati na svjetskom tržištu /cilj pod B) to jasno ističe/. Stoga je jasno da valja računati i na korištenje određenih propagandnih konstanti, među ostalim, turističkoga znaka i slogana. Je li po tom pitanju Strategija imala ili dala naslutiti jasan stav?

Prije nepune četiri godine, uz veliku pompu i brojne rasprave (više za, manje protiv), promoviran je novi turistički znak (simbol) Hrvatske (Rabuzinovo sunce) i prateći slogan "Mala zemlja za veliki odmor". Tek što je znak postao prepoznatljiv na tržištu, ove ga se godine mijenja, skupa sa sloganom. Apstraktno sunce smjenjuju dva kvadrata, a "malu zemlju" veliki "raj na zemlji". Ne ulazeći u ocjenu koji su simboli primjereniji hrvatskoj stvarnosti i suvremenu gledanju na dizajn simbola, teško je shvatiti (i marketinški opravdati) razlog i potrebu tako naprasne promjene. Valja napomenuti da su oba izbora izvršena nakon donošenja važeće Strategije!

Tijekom ostvarivanja Strategije pojavili su se, kao i ranije, neki raskoraci između zamišljenoga (željenoga) i onoga što se u praksi ostvaruje. To se, prije svega, odnosi na dinamiku i oblike ostvarivanja nekih proklamacija glede: koncesija u turizmu, upravljanja turizmom, postizanja ciljane konkurentnosti i kvalitete usluga itd. U tu kategoriju spada i raskorak između proklamirana poticanja konkurentnosti osnovnih turističkih usluga na svjetskom tržištu i uvođenja jedinstvenoga PDV-a (22%). Dok sve mediteranske zemlje, neposredni konkurenti osnovnim cijenama turističkih usluga Hrvatske, imaju diferencirane tarife za VAT, znatno niže od naših najavljenih 22%, dotle se u nas uporno ustraje na jedinstvenoj tarifi. /Prema podacima SD-a, osnovna se stopa VAT-a u pet mediteranskim zemljama kreće između 16% (Grčka) i 23% (Turska), ali sve te zemlje imaju znatno niže tarife za smještaj i prehranu u hotelijerstvu i to: Francuska 5,5%, Grčka 8%, Italija 10%, Španjolska 7%, Turska 15%/. Kako bi se u nas uz najavljeni jedinstveni porez mogla ostvariti Strategijom najavljena konkurentnost kad bi za istu kvalitetu usluge, koja podrazumijeva i jednaku cijenu, hrvatski hotelijer morao naplatiti 7-17% više od kolega u tim zemljama, ili bi razliku do tržišne cijene morao "uštedjeti" na svojim plaćama i troškovima? Možda naši kreatori fiskalne politike smatraju da je to moguće u našim ekonomskim uvjetima?

UMJESTO ZAKLJUČKA

Ovakva Razvojna strategija hrvatskog turizma sadrži mnoge nedorečenosti i manjkavosti, što je čini nepotpunim, a bez općih mjera državne politike, i neučinkovitim razvojnim dokumentom. Zato će on vjerojatno ostati zabilježen kao jedan od pokušaja koji nisu postigli željeni uspjeh. Na to upućuju i dosadašnje (spomenute i druge) "varijacije" što prate aplikaciju toga dokumenata. Stoga Hrvatskoj treba uvjerljiviji i značenju turizma u nacionalnoj ekonomiji primjereniji razvojni dokument koji će sadržavati jasnu i dugoročno osmišljenu politiku razvoja turizma i tome odgovarajuću strategiju.

Bilješke:

- 1) Neodlučnost i kolebanja su značajke svih određenja prema razvoju turizma u društvenim planovima i drugim razvojnim dokumentima SR Hrvatske i SFRJ do 1990. godine. Usto se ni planirano nije ostvarivalo (vidi zav. izvještaje IV. Sabora).
- 2) U Hrvatskoj je tijekom spomenutoga razdoblja izrađeno nekoliko studija o razvoju turizma (1978., 1983., 1988., 1989.) koje su samo djelomično uvažene u javnim razvojnim aktima.
- 3) Institut za turizam je 1989. godine izradio studiju Dugoročni razvoj turizma i ugostiteljstva, koju su preuzeli i 1990. objavili SIZ znanosti i RZDP, kao dio projekta Znanstvene osnove dugoročnog društveno-ekonomskog razvoja Hrvatske.
- 4) Strategiju razvitka turističkog sektora Hrvatske, prijedlog, izradile su 1992. godine tri institucije: Ministarstvo turizma, Agencija za restrukturiranje i Institut za turizam, a nov (izmijenjen) tekst, prihvaćen 1993. kao "Razvojna strategija hrvatskog turizma, izradilo je Ministarstvo turizma i Institut.
- 5) Strategija kao pojam u razvojnim aktima o turizmu javlja se u bivšoj državi 1987. godine, kao Strategija razvoja turizma Jugoslavije.
- 6) Turizam i privredni razvoj u SR Hrvatskoj, UT, Zagreb, 1998.
- 7) Ista studija, str. 104.
- 8) Sva su tri pojma u uporabi i često se smatraju istoznačnima. Međutim, ima mišljenja da "politika razvoja turizma" ne može biti poistovječena s drugim spomenutim pojmovima jer ona preuzima dio ciljeva i mjera od razvojne politike, a dio od standardne turističke politike. /Kobašić, A.: Politika razvoja turizma, UT, Zagreb, 1990., str. 11./
- 9) Kobašić, A.: op.cit., str. 9.
- 10) Vukonić, B.: Turizam Hrvatske - stanje i perspektive, Informator, br. 4462, Zagreb, 1996.

- 11) Magaš, D.: Strateški ciljevi razvoja i nacionalna turistička politika, u referatu za skup Temeljni procesi..., Dubrovnik, 1997.
- 12) Prema definicijama pojma *identitet*, Enciklopedija Leksigrafskog zavoda i Rječnik stranih riječi B. Klaić.

Summary

IS THERE A CLEAR STRATEGY AND TOURISM DEVELOPMENT POLICY IN CROATIA?

There is in Croatia only one public document on tourism development. The Document is named "Development Strategy of Croatian Tourism". Some elements of development strategy are formally built into this Document, thus qualifying it as an orientating document of development on macro level. Along with undoubted benefit of such an orientation this Act is deprived of many elements in making sense and clarifying this strategy. But, the greatest deficiency is the lack of a clear determination regarding tourism development policy and measures for its implementation.

Key words: tourism development, developing strategy, policy of development, contradictions, fluctuates, indistinctness