

Dr. DRAGAN MAGAŠ, docent
Hotelijski fakultet Opatija, Sveučilište u Rijeci, Hrvatska
Faculty of Hotel Management, University of Rijeka, Croatia

STRATEŠKI CILJEVI RAZVOJA I NACIONALNA TURISTIČKA POLITIKA

UDK 338.48.025(497.5)

Primljeno: 31.10.1997.

Izlaganje sa znanstvenog skupa

Dva su razloga za nekonzistentnu turističku politiku u hrvatskom turizmu u bivšoj Jugoslaviji: nedostatak cjelovite koncepcije razvoja turizma i odnosi koji su vladali u bivšem sustavu.

Stvaranjem političkoga ozračja koje eliminira navedene limitirajuće čimbenike, čine se pomaci, ali su nedovoljni i neodgovarajući, u tolikoj mjeri da čak dovode u pitanje prilično aktualne (načelne) strateške ciljeve razvoja hrvatskoga turizma.

Stoga se u radu identificiraju uzroci takova stanja i ističe se nužnost cjelovita oblikovanja nacionalne turističke politike, s posebnim naglaskom na donošenju općih ekonomskih mjera za unapređenje gospodarstva, uključujući i turističko gospodarstvo.

Ključne riječi: turistička politika, načela, opća turistička politika, strateški pravci i politika, mjere turističke politike

1. UVOD

Iskustva pokazuju da su danas najuspješnije turističke zemlje one koje su shvatile da turističko-politička razmišljanja treba temeljiti na određenim načelima, gdje će nositelji turističke politike pokušavati utjecati na turističke tijekove s obzirom na postavljene turističke ciljeve, uz pomoć turističko-političkih instrumenata.

Praksa je različita, međutim, najuspješnije su turističke politike one koje se oblikuju u odnosu na opću državnu organizaciju.

Zadatak je ovoga rada uputiti na razloge intervencije države u području turističko-političkih zadataka, kao i na pravilan pristup oblikovanju turističke politike, a sve sa ciljem definiranja cjelovite nacionalne turističke politike Hrvatske.

2. TURISTIČKA POLITIKA

U ukupnom društvenom sustavu država stalno ima, osim uloge potrošača i proizvođača, i jednu nadređenu ulogu utjecaja na društvene tijekove.

Tu prije svega mislimo na opće i specijalne gospodarske politike.

U skladu s tim, s obzirom na promet stranaca, odnosno turizam, često govorimo o *turističkoj politici*.

Turističko-politička razmišljanja najčešće se zasnivaju na općim *načelima*, a *nositelji turističke politike* su različite službe, državne ili poludržavne, koje pokušavaju utjecati na turističke tijekove s obzirom na određene predodžbe o *turističko-političkim ciljevima*, uz pomoć turističko-političkih *instrumenata*.

Krapf (1961.) je turističku politiku definirao kao "*djelovanje organiziranih zajednica u turizmu, a za unapređenje sposobnosti stvaranja dobitaka i njegovih negospodarskih ciljeva*".

Jedan opći opis pojma nalazimo u Kaspara (1991.): "*Pod turističkom politikom podrazumijevamo svjesno unapređivanje i oblikovanje turizma utjecajem zajednica na turistički relevantne činjenice*".

Krippendorf (1976.), osim toga, razlikuje i direktnu i indirektnu turističku politiku:

Direktna turistička politika ili turistička politika u užem smislu obuhvaća sve turističke specifične akcije koje se uglavnom ili isključivo tiču turizma.

Indirektna turistička politika ili turistička politika u širem smislu obuhvaća one mjere koje nemaju u prvom planu turizam kao predmet, ali ga kao gospodarsku granu bitno dodiruju - prelazeći isključivo pojedinačne probleme.

Tako indirektna turistička politika mogu biti: *konjunktorna politika, regionalna strukturalna politika, prometna politika, politika zemljišta, politika okoliša, kulturna politika i neke druge*.

Može se reći da u tržišno orijentiranim gospodarskim sustavima nije samo po sebi jasno da javne službe preuzimaju planiranje. Načelno je shvaćanje da se koordinacija ponude i potražnje odvija preko tržišta, a da država reagira samo kada tržišne snage "zakažu".

Međutim, iskustva pokazuju da tržište podbacuje, a kada se to dogodi dolazi do vrlo nepoželjnih socijalnih, političkih, gospodarskih i drugih posljedica.

Osim toga, država i iz sljedećih razloga ima turističko-političke zadatke (Freyer, 1995.):

→ *Turizam je politički zadatak*

Turizam je povezan s putovanjima iz i u različite regije i zemlje. Međutim, sve države nisu spremne svoje granice neograničeno otvoriti svim posjetiteljima. Putovanja se često ograničavaju zbog sigurnosnih problema, zdravstvenih razloga, straha od terorizma i slično.

→ *Putovanja su gospodarski fenomen*

Na nacionalnoj je razini turizam gospodarski čimbenik koji dovodi do poboljšanja prihoda i zaposlenosti.

Internacionalni je turizam područje izvoznoga gospodarstva i utječe na devizne prihode i rashode, a time i na položaj nacionalnoga gospodarstva u svjetskom gospodarstvu. Budući da državne službe u svim nacijama imaju više ili manje gospodarske zadatke, nužno se moraju baviti i turizmom kao gospodarskim čimbenikom.

→ *Turizam je problem okolice*

Turizam "živi" od prirode, krajolika, gradova, odnosno, njihovih atraktivnosti. Upravo posljednjih godina, povećanom sviješću o okolici, na prvo mjesto dolaze održanje i poboljšanje turističke okolice.

Državne službe moraju sve više suzbijati uništavanje okolice nastalo privatnim i javnim investicijama, da bi se na taj način sačuvali temelji turizma.

→ *Turizam je socijalni problem*

Putovanja su dio kvalitete življenja. Služe oporavku, zbližavanju, upoznavanju i među narodima. Međutim, ne radi se samo o mogućnostima da se otputuje. Javni je zadatak omogućiti putovanja skupinama niskih prihoda (primjerice, oporavak majki, obitelji s brojnog djecom, razmjena mladeži, putovanja za invalide i slično).

I osobe koje turizam "negativno pogađa" trebaju (državnu) zaštitu od masovnoga turizma (prenatrpani lokali, buka, velika aglomeracija i slično).

Dakle, turistička je politika sastavljena od različitih područja, mješavina je različitih društveno-političkih područja. Samo *interdisciplinarnim pristup* možemo dovesti do uspješne turističke politike.

Prema tome, *opća turistička politika* mora imati mogućnost utjecaja na različita društvena područja. To u praksi nije jednostavno jer *podjela kompetencija* na različite resore i politička područja otežava jednu nadređenu, opću turističku politiku.

3. OBLIKOVANJE TURISTIČKE POLITIKE

Usprkos rečenomu, za konkretne turističke planove uvijek treba utvrditi jasna gospodarska težišta. Bez obzira na to raspravlja li se o turističkim problemima u području socijale, okolice, planova prostora ili arhitekture, *uvijek su u prvom planu gospodarska razmišljanja*.

- *Turizam u liberalističkoj politici*
Ova se vrsta politike temelji na liberalističkom razmišljanju o državi i označena je odrednicama "Laisser faire", prepuštanje pune slobode privatnoj inicijativi i "država - noćni čuvar". Preneseno na turističku koncepciju, to znači da država mora dati *okvirne uvjete* za privatno-gospodarsko oblikovanje turističkoga gospodarstva.
- *Konceptualno-dogmatska turistička politika*
Zahtjevi prema svakom planiranju ili politici određena su konstanta i dugoročnost. O tim zahtjevima mora voditi računa i konceptualno-dogmatski turistički koncept. Ovdje je temelj turističke politike *određeni koncept* koji se može temeljiti na podjeli turističko-političkih nadležnosti, ali može sadržavati i određene društvene ili ekonomske ciljeve, a sve radi ostvarenja ciljeva turističke politike. To se često događa u zemljama u kojima turizam ima nadređenu ulogu, a u nadi da će se ukupno gospodarstvo razvijati brže.
- *Pragmatična turistička politika*
Ova je turistička politika sasvim druge naravi jer poseže u turističku politiku, prije svega, *od slučaja do slučaja*, odnosno, prema aktualnom razvoju i događanjima.
Karakterizira je "nedostatak koncepcije", te prilagodavanje trenutno "vladajućim odnosima" (Kaspar, 1995.).
- *Marketinška turistička politika*
Aktualizacijom "modernoga marketinga" dolazi do mnogobrojnih pokušaja prenošenja turističke politike na brojna druga područja (Kotler/Lery, 1969.); Kotler, 1978.), primjerice na:
→ javnu upravu
→ neprofitne organizacije
→ socijalni marketing i sl.
- To je i na području turizma dovelo do toga da se o zadacima i djelatnostima različitih javnih institucija turizma raspravlja s marketinškoga aspekta. Osobito se to odnosi na različite nositelje turističke politike. Od lokalnih, regionalnih i nacionalnih zajednica, kao i raznih udruženja u turizmu, sve se više očekuje da svoje mjere orijentiraju prema tržištu, da prihvate moderni marketing.
- *Turistička politika kao strukturalna politika*
Strukturalna turistička politika teži promjeni postojećih gospodarskih struktura ili njihovu zadržavanju.

4. HRVATSKA TURISTIČKA POLITIKA

Definicije turističke politike upućuju na različite nositelje koji utječu na oblikovanje turizma.

Povijesni pregled hrvatske turističke politike, iz dobro znanih razloga, a poglavito zbog političkoga okruženja, pokazuje nam da nije postojala jedinstvena i sustavno unapređivana turistička politika, već tzv. pragmatično djelovanje. Takvo je djelovanje nastajalo na temelju unutrašnjih povezanosti događanja, gotovo na temelju trenutne situacije.

Dakle, pragmatičnu je turističku politiku označavao nedostatak koncepcije i elastično prilagođavanje trenutnoj situaciji (devizni čekovi, primovi, devalvacija novca i sl.).

Dolaskom nove hrvatske države, osniva se i Ministarstvo turizma koje inicira niz novih strateških dokumenata.

Jedan je od osnovnih dokumenata *Razvojna strategija hrvatskog turizma*¹ koja u sebi sadrži strateške ciljeve razvoja:

→ Strateški ciljevi razvoja turističkoga sektora Hrvatske, pri čemu se navode osnovni ciljevi:

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

Prioritetne aktivnosti i pretpostavke koje su u funkciji prvoga cilja - *obnove i potpunije valorizacije turističke ponude* su:

- rekonstrukcija i modernizacija cjelokupne turističke ponude
- osmišljavanje i normativno uvođenje koncepta turističke destinacije
- podizanje razine specijaliziranih znanja, posebno upravljačkih, na različitim razinama
- pretvorba i privatizacija
- poticanje poduzetništva osobito u području tzv. gospodarstva malih razmjera
- selektivnost u poticanju razvoja, restrukturacije i dokapitalizacije ponude po kriterijima:
 - raspoloživosti i kvalitete turističkoga prostora kao glavnoga prirodnoga resursa
 - geoprometnoga položaja, što je posebno važno za otočke destinacije
 - strateških interesa za razvoj Hrvatske (ravnomjerniji regionalni razvoj, populacijska politika i sl.)
- normativno reguliranje hrvatskoga turističkoga sustava s posebnim naglaskom na uvođenje europskih standarda kvalitete turističke ponude i zaštite potrošača

¹ Narodne Novine, 113/93.

- ekološki standardi koji će osigurati efikasnu zaštitu prirodnih turističkih resursa Hrvatske.

Na području *izgradnje novoga identiteta i repozicioniranja Hrvatske na svjetskom turističkom tržištu prioritetne aktivnosti su:*

- definiranje plana akcija za normalizaciju fizičkoga prometa na postojećoj suprastrukturi turizma
- povećanje prosječne i dnevne potrošnje posjetilaca do razine koju postižu konkurentne zemlje Mediterana
- izrada i donošenje Generalnoga plana turizma (MASTER PLAN), do razine turističke destinacije, kojim se objektiviziraju poslovni potencijali, regionalni proizvodi, prostorna politika i politika prave privatizacije
- donošenje strateškoga marketinškoga plana na razini Hrvatske i turističkih regija.

Što se *strateških pravaca i politike usmjeravanja razvoja turističkoga sektora* tiče, posebno se navodi:

→ *prilagodavanje tržišnim promjenama*, pri čemu se posebno navode: ekologija, kultura, identitet destinacije, aktivan odnos prema odmoru i rekreaciji, novi oblici i sadržaji ponude, tematski parkovi i zdravlje, kao neki od *trendova* u diferenciranju turističkih interesa

→ *rekonstrukcija i modernizacija ponude*, koja podrazumijeva specificiranje ponude u smislu da se *oko 70% smještajne ponude treba dokapitalizirati, 20% smještajne ponude kvalitetno prenamijeniti, a 10% postojeće ponude potpuno fizički likvidirati*. Novu izgradnju sadržaja i kapaciteta u turizmu treba usmjeriti na izgradnju kvalitativnih dopuna postojeće ponude (termini za golf, fitnes i sl.).

Isto tako, valja prilikom investiranja u nove ili postojeće objekte, posebno *poticati izgradnju hotela samo viših i visokih kategorija (četiri i pet zvjezdica), te ih poreznom i komunalnom politikom stimulirati*.

Na razini potpune državne potpore treba pokrenuti nekoliko tzv. "šok projekata", primjerice, Brijuni, Dubrovnik (nova marina i rezidencijalni centar u staroj gradskoj jezgri), Tustica kraj Zadra, projekt Goli otok, Opatija, te eventualno, projekt revitalizacije i privođenja turističkoj eksploataciji dvoraca Hrvatskoga zagorja.

→ *investicije u turizam*, pri čemu se navodi neizbježnost osiguranja pokrića najnužnijih tekućih troškova preživljavanja i saniranja direktnih i indirektnih šteta povezanih s ratom. Taj zadatak trebaju preuzeti *poslovne banke*.

→ *naobrazba i kadrovi u turizmu*, pri čemu se navodi da Hrvatska temeljito mora mijenjati sustav naobrazbe u turizmu, po cijeloj vertikali.

→ *upravljanje razvojem turizma*, pretpostavlja efikasnu i konzistentnu makroorganizaciju turističkoga sektora na trima temeljnim upravljačkim razinama: Ministarstvo turizma, Gospodarska komora, Hrvatska turistička zajednica. Hrvatska danas mora razgraničiti područja djelovanja ovih institucija i postići potrebnu sinergiju.

→ vlasnička pretvorba i privatizacija;

→ koncesije u turizmu;

→ strateški marketing u funkciji turističkoga razvitka.

Značajni su dokumenti i *Strateški marketinški planovi* i *Razvojni planovi* koji se predviđaju izraditi na svim hijerarhijskim razinama: poduzeće - destinacija - regija - država.

Naša je stručna i znanstvena javnost podijeljena oko toga artikuliraju li navedeni dokumenti našu turističku politiku potpuno ili makar djelomično.

U svakom slučaju, uska i neadekvatna definicija turističke politike u mnogome izaziva zabune i polemike.

Naime, ako bismo prihvatili da se pod pojmom turistička politika podrazumijeva "sinteza mjera što ih država donosi i poduzima radi poticanja usmjeravanja i nadziranja razvitka turizma, te zaštite turista" (Vukonić, 1996.) onda je uvaženi profesor u pravu, jer zaista je velik nedostatak strateških dokumenata to što, uz ostalo, ne sadržavaju i mjere (instrumente) turističke politike.

Podimo od činjenice da su motivi za državnu turističku politiku ipak izraženi u Razvojnoj strategiji hrvatskoga turizma:

- politički zadatak
- gospodarski zadatak
- problem okolice
- socijalni problem

uz dominantnost *gospodarskoga promišljanja*, kao i zagovaranja *interdisciplinarnoga pristupa*:

- ekologija
- kultura
- zdravlje
- prostor
- moderni marketing.

Mišljenja sam da navedeni strateški dokumenti djelomično artikuliraju nacionalnu turističku politiku, a u svim je najznačajnijim segmentima *ona nepotpuna i nezavršena*:

→ odsutnost određenja ciljeva turističke politike na različitim hijerarhijskim razinama

→ svekolika odsutnost konkretnih ekonomskih mjera;

→ ona je dio globalne monetarne politike države koja se izražava kroz neutralnu poreznu politiku, visok stupanj fiskalne autonomije države, visoku centralizaciju prikupljanja sredstava i slično.

Isto tako možemo reći da je nacionalna turistička politika *djelomično konceptualno-dogmatska*, a ono što posebno treba naglasiti je da su, bez općih mjera države u okviru financijske, valutne i konjunkturane politike, turističke strategije i politike osuđene na neuspjeh.

U prilog navedenom, govore i iskustva nama konkurentnih turističkih zemalja (Švicarske, Njemačke, Francuske).

Švicarsku turističku politiku danas karakterizira razdoblje ciljanih političko-turističkih zahvata. Pritom najveće značenje ima *ciljano konceptualni projekt* (Švicarski turistički koncept, Razvojni koncepti za brdska područja, te uvođenje Regionalne i kantonalne turističke koncepcije).

Posebno treba navesti projekt Odmor i turizam, izrađen u koordinaciji s planiranjem prostora.

Financiranje je raznih projekata najvećim dijelom na teretu države, iako i svi ostali nositelji imaju financijsku suodgovornost.

Tipičan primjer rečenoga je Švicarsko društvo za hotelske kredite, osnovano od strane države, a bavi se izdavanjem kredita i garancija vezanih za unapređenje švicarskoga hotelijerstva.

Jednu trećinu daje Društvo, jednu trećinu hotelijer, a ostalo poslovne banke.

Inače, švicarski turistički koncept nema plan prisilnoga karaktera, ne daje zelenu kartu državnim intervencijama već obavijesti o današnjoj situaciji, važe nedostatke i prednosti trenutnih rješenja i upućuje na mjere za bolja, racionalnija i ekonomičnija rješenja u budućnosti.

On danas sadrži *četrdeset strategija* kojima se u načelu konkretiziraju ciljevi turističke politike, a za praktičnu je primjenu *potpomognut raznim ekonomskim mjerama*.

Današnju njemačku turističku politiku karakteriziraju doneseni i prihvaćeni *načelni ciljevi turističke politike*, koji sadržavaju:

- osiguranje okvirnih uvjeta
- povećanje kvalitete i konkurentne sposobnosti njemačkoga turističkoga gospodarstva
- poboljšanje mogućnosti sudjelovanja široke populacije u turizmu
- izgradnja međunarodne suradnje u turizmu
- očuvanje okolice, prirode i krajolika kao temelja turizma.

Što se *turističkih mjera* tiče, one se u Njemačkoj sastoje, ili od mjera na saveznoj, ili od mjera na zemaljskoj razini, a u većini *slučajeva nisu specifično*

turističke. Opće su mjere pomaganja gospodarstvu mnogo šire od specifično turističkih.

U većini se slučajeva radi o različitim *subvencijama*, a njih nalazimo u slučaju pomaganja u *regionalnoj strukturi i izgradnji i modernizaciji hotela* i slično.

Subvencije čine razni *dodaci, porezne olakšice, garancije i zajmovi*.

Osim toga, tu su i Zakon o investicijskim dodacima, zajednička reklama, pripomoći, mjere za uređenje prostora i slično.

Francuska turistička politika kroz ekonomske mjere najčešće intervenira u izgradnju terena za zimske sportove, termalne izvore, prirodne i odmorišne parkove, modernizaciju hotelijerstva i unapređenje socijalnoga turizma.

ZAKLJUČAK

Situacija u kojoj se nalazi hrvatski turizam upućuje na potrebu hitnoga završetka i donošenja cjelovite nacionalne turističke politike.

Većina teoretičara, a i praktičara, vezuje oblikovanje nacionalne turističke politike uz opću državnu organizaciju, bila ona orijentirana na federalno tržišno gospodarstvo ili na centralno-plansko tržišno gospodarstvo.

Imajući u vidu navedene strateške ciljeve, koji traže svekoliko unapređenje i stalni nadzor nad kvalitetom, čini se opravdanim zagovarati prenošenje turističke djelatnosti na regije, odnosno, destinacije, pri čemu bi postavljani turistički planovi (strateški dokumenti) bili pretežno obvezujuće orijentacijsko sredstvo uprave.

Konceptualno-dogmatska turistička politika karakterizira one zemlje u kojima turizam ima nadređenu ulogu, a u nadi da će se ukupno gospodarstvo razvijati brže, što u našem slučaju podrazumijeva dvojak ulogu nacionalne turističke politike.

Stoga se opće ekonomske mjere pomaganja gospodarstvu, a onda i ostvarenja turističkih razvojnih ciljeva čine optimalnima.

LITERATURA

1. Krapf, K., Fremdenverkehrspolitik in Schweizerischer Sicht im: Zeitschrift für Fremdenverkehr Bern, Nr. 1/1961.
2. Krippendorf, J., Schweizerische Fremdenverkehrspolitik zwischen Pragmatismus und Konzeptioneller Politik, in: Berner Beiträge zur Nationalökonomie, Band Nr. 25, Bern, 1976.
3. Freyer, N., Tourismus - Einführung in die Fremdenverkehrsökonomie, R. Oldenburg Verlag (V. izdanje), München, Wien, 1995.
4. Kaspar, C., Die Tourismuslehre im Grundriss, Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1995.
5. Kotler, P.; Lery, S.J., Broadening the Concept of Marketing, Stuttgart, 1969.
6. Kotler, P., Marketing für Nonprofit - organisationen, Stuttgart, 1978.
7. Narodne novine, 113/93.
8. Vukonić, B., Turizam Hrvatske - stanje i perspektive - Prilog raspravi o hrvatskoj turističkoj politici, Informator, 4462, 1996.

Summary

STRATEGIC DEVELOPMENT GOALS AND NATIONAL TOURISM POLICY

An unstable tourism policy in Croatian tourism was a consequence of two reasons, in former Yugoslavia: lack of a general concept of tourism development and the relationship in the economic system of that time.

Development of a new political environment which eliminates these limiting factors results in some positive effects, but they are insufficient and inappropriate; therefore they are strategic goals of Croatian tourism under consideration.

The causes of this situation has been identified in the paper and the necessity of creating a national tourism policy has been pointed out, too. Stress has been laid on the importance of establishing general economic measures to improve economy and tourism as well.

Key words: tourism policy, principles, general tourism policy, strategic directions and policy, measures