

Dr. sc. Tomislav Hitrec

Mr. sc. Zvezdana Hendija

Institut za turizam, Zagreb

## NOVI POMACI U TURISTIČKOJ POLITICI EUROPSKE UNIJE\*

UDK/UDC: 339.92

JEL klasifikacija/JEL classification: L83, F36, O19

Simpozijски referat/Conference Paper

Primljeno/Received: 2. prosinca 1999./December 2, 1999

Prihvaćeno za tisak/Accepted for publishing: 18 srpnja 2000./ July 18, 2000

### *Sažetak*

*Nakon više od četiri desetljeća od stvaranja tzv. Male Europe (Rimski ugovori 1957.) kao prethodnice kasnije Europske unije (EU), upravo je na izmaku stoljeća uputno razmotriti implikacije integracijskih procesa i na turizam.*

*Stoga autori već u uvodu ističu važnost turizma u EU, prezentirajući statističku analizu aktualnih i budućih trendova na golemom prostoru 15 uključenih država koje predstavljaju vodeću gospodarsku silu suvremenog svijeta.*

*Potom se iznose načela, evolucija i osnovna ograničenja zajedničke turističke politike EU, vrlo relevantne i za treće zemlje. U tom kontekstu, posebice se navode službeni dokumenti Unije koji tretiraju turizam i neke posljedice uvođenja EURA (zasad) kao knjižnog novca od 1. siječnja 1999. godine. Pozornost se poklanja i politici EU u domeni poticanja malog i srednjeg poduzetništva te nizu drugih mjera i akcija od važnosti za turizam koji je ključni čimbenik europskog povezivanja i zajedništva.*

*U zaključku se rezimiraju iznesena stajališta u odnosu na Hrvatsku koja je kao receptivna zemlja prirodno i trajno upućena na ujedinjenu Europu, njezino najizdašnije emitivno turističko tržište.*

***Ključne riječi: turistička politika Europske unije, mjere i akcije EU u turizmu, euro, dokumenti EU o turizmu, utjecaj EU na hrvatski turizam***

---

\* Osnovne postavke ovog rada prezentirane su na IV. Znanstvenom i stručnom skupu Hrvatski turizam na pragu XXI. stoljeća, Institut za poljoprivredu i turizam, Poreč, 28.-29. listopada 1999.

## 1. UVODNE NAPOMENE

Ovaj rad obuhvaća za naš turizam vrlo široku i višestruko aktualnu problematiku. U kontekstu dinamičnih integracijskih kretanja u Europi kojima teži Hrvatska shvaćajući ih svojim strateškim opredjeljenjem, turizam igra potencijalno izuzetno važnu ulogu. Stoga je i ovaj prikaz turističke politike što je gradi Europska unija (EU), unatoč dosadašnjim ograničenjima i slabostima, koristan kao temeljna informacija i podsjetnik za brojne nacionalne turističke čimbenike.

Opsežna i složena tematika nužno se svodi tek na bitne naznake, a to je slučaj i s izborom citirane literature i izvora.

Opseg i struktura rada primjereni su zahtjevima skupa HRVATSKI TURIZAM NA PRAGU XXI. STOLJEĆA odnosno propozicijama za objavljivanje teksta u domaćem specijaliziranom znanstvenom časopisu.

## 2. TURISTIČKO TRŽIŠTE INTEGRIRANE EUROPE: STANJE I TRENDOVI

Članice Europske unije zauzimaju izuzetno mjesto u razvoju europskog i svjetskog turizma, pa je uputan barem letimičan osvrt na osnovne parametre gospodarske i turističke razvijenosti ove skupine zemalja.

Danas je EU najснаžnija gospodarsko-politička integracija u svijetu. Teritorijalno, 15 uključenih zemalja<sup>1</sup> zahvaća 3.238.012 km<sup>2</sup> ili nešto manje od trećine (29%) europskog kontinenta<sup>2</sup>, gdje, zbog relativno guste naseljenosti (uz prosječnih 116 stanovnika/km<sup>2</sup> prema 50 drugdje u Europi), danas živi pola Europljana odnosno njih 374 milijuna. Predviđa se da će do 2020. broj stanovnika sadašnjih članica narasti na 428 milijuna (Eurostat 1996), a što govori i o snažnom turističkom potencijalu ove makro regije. Pridoda li se tome visok životni standard domicilnog stanovništva, postaje razumljivo da je uz SAD, EU vodeća turistička sila. Naime, jedan stanovnik Unije ostvaruje dohodak kao šest stanovnika ostalih europskih zemalja: dok je 1997. prosječni narodni dohodak po stanovniku "Eurolanda" dosegao 22,9

1 EZ je utemeljena 1957. Rimskim ugovorom sklopljenim između 6 europskih zemalja: Belgije, Francuske, Italije, Luxemburga, Nizozemske i Njemačke. Postupno se broj zemalja sve više širio, pa su tako 1973. EZ-u pristupile Danska, Irska i Velika Britanija; 1981. Grčka, 1986. Španjolska i Portugal. Maastričkim sporazumom 1992. stvorena je EU s ukupno 15 zemalja članica priključenjem Austrije, Finske i Švedske. Time, međutim, nisu okončani integracijski procesi jer još uvijek velik broj zemalja, a među njima i Hrvatska, teži članstvu u Uniji

2 Regionalno, Europa u ovom radu obuhvaća 49 zemalja sistematiziranih prema metodologiji WTO (Svjetske turističke organizacije) kako bi se osigurala komparabilnost podataka. Vidi: Technical notes u WTO - Yearbook of Tourism Statistics (1998.). Vol. 1 (50ed.), Madrid

tisuća USD, drugdje u Europi ostvareno je 3,8 tisuća USDpc (World Bank 1999).

Gospodarski je potencijal europske petnaestorice također nedvojen. Unija obuhvaća najrazvijenije zemlje starog kontinenta, pa zajedno s Japanom i SAD-om, drži ekonomsku prevlast u svijetu. Uz robni izvoz od 2 bilijuna USD sudjelovala je s 41% u svjetskoj i 84% u europskoj trgovinskoj razmjeni (WTO - Tourism Economic Report 1997). S 8,6 bilijuna USD bruto nacionalnog proizvoda, njezin udjel u svijetu doseže 30%, a u Europi 85%. Valja međutim istaknuti da se najintenzivniji trgovinski tokovi odvijaju između samih zemalja EU, jer one više od 40% vlastitog izvoza i uvoza ostvaruju međusobnom razmjenom.

Napokon, i turizam u Uniji ima golemu važnost. Procjenjuje se da je u regiji u ovom sektoru direktno zaposleno 9 milijuna ljudi što čini 6% ukupne zaposlenosti. Skoro svako osmo radno mjesto vezano je uz turizam, pri čemu nije nevažno da se u njemu zapošljavaju i osobe koje inače teže pronalaze posao (žene i mladi). Predviđa se da će do konca nadolazećeg desetljeća u turizmu EU biti angažirano 11 milijuna ljudi, a njihov udjel u ukupnoj zaposlenosti trebao bi porasti za 3 postotna poena (Internet 1999).

Globalno, EU je najveći regionalni generator prihoda od turizma u svijetu. Prema procjenama Svjetske turističke organizacije (WTO), od turizma je u svijetu 1997. uprihodovano 443 milijarde USD, a u samoj Europi 228 milijardi USD (bez prihoda od putovanja), u čemu su zemlje EU sudjelovale s 40% u svjetskom i 78% u europskom totalu s ostvarenih 177 milijardi USD (WTO Tourism Market Trends Europe 1998). Za samu Uniju, taj prihod predstavljao je 2% BNP, 9% vrijednosti izvoza i 31% primitaka cijelog sektora usluga.

Receptivna važnost regije u turizmu u svjetskim razmjerima vidljiva je i prema broju ostvarenih dolazaka inozemnih turista. Ovdje se već desetljećima realizira 40% svjetskog i 60% europskog međunarodnog turizma. Svijet je 1997. zabilježio 614 milijuna međunarodnih turističkih dolazaka, od kojih 248 milijuna u Uniji. 113 milijuna registrirano je u ostalim djelovima Europe, a 253 milijuna na drugim kontinentima. Premda se glavnina međunarodnih turističkih tokova odvija unutar regije (najviše zbog velikog broja jednodnevnih izleta i tzv. "short break" putovanja), treba istaknuti da je rast inozemnog turizma ostvaren posljednjih godina također rezultat dolazaka gostiju izvan regije, posebice iz ostalih dijelova Europe.

Većina zemalja okupljenih unutar EU predstavlja, u svjetskim razmjerima, vodeća receptivna, pa i emitivna turistička tržišta. Čak ih se 11 nalazi među vodećih 40 receptivnih zemalja svijeta prema dolascima i 13 prema приходima. Prema izdacima za turistička putovanja, među vodeće emitivne zemlje svrstava ih se 14.

Više od polovice ukupne populacije Unije sudjeluje u turističkim putovanjima. Svaki šesti od deset "EU građana" putuje unutar vlastite zemlje. U inozemstvu se, prema nekim procjenama, ostvaruje 72 milijuna

putovanja godišnje iz EU-a što ilustrira golem emitivni potencijal tih zemalja u turističkom smislu (Internet 1998).

Godine 1997. su stanovnici EU, prema podacima WTO u turizmu, potrošili 166 milijardi USD što predstavlja 44% svjetskih izdataka (379 milijardi USD) i 80% europskih (208 milijardi USD). No kako se unutar same Unije realizira znatan dio međusobnog turističkog prometa, oko polovice izdataka za putovanja ostaje u samoj EU. Osim unutar vlastite regije, ovi gosti najradije putuju na Sredozemlje, njihovu omiljenu turističku destinaciju, gdje uglavnom u svim zemljama čine više od polovice inozemnih gostiju<sup>3</sup> (Mikačić, Hendija 1989).

Predviđa se da će narednih godina broj turističkih putovanja iz Unije i unutar nje i dalje rasti, što će biti i posljedica dogradnje integracijskih procesa te pojednostavljenja i pojeftinjenja samih putovanja (djelomično i uslijed uvođenja eura), kao i očekivanih socio-demografskih promjena u društvu. Veće prisustvo starije populacije povećat će turističku aktivnost osoba treće dobi, a sve ranije osamostaljivanje mladih i češće zapošljavanje žena povećat će i njihovu turističku aktivnost. Usljed tehničko-tehnološkog napretka poboljšat će se uvjeti života i rada. Sukladno tome, očekuje se i nadalje ekspanzija ovog sektora.<sup>4</sup> WTO predviđa da će turizam rasti po umjerenj stopi od 4% prosječno godišnje, te da će se 2020. godine u svijetu realizirati 1,6 milijardi dolazaka inozemnih turista, od čega 717 milijuna u Europi. Od toga bi 430 milijuna trebalo otpasti na današnju Uniju. Nesumnjivo da će s obzirom na njezino daljnje širenje taj broj, a time i globalna važnost EU-a biti još veća (WTO Tourism 2020 Vision 1998).

### **3. ZAJEDNIČKA TURISTIČKA POLITIKA INTEGRIRANE EUROPE: NAČELA, EVOLUCIJA, OGRANIČENJA**

Polazeći od iznesenih pokazatelja važnosti i uloge turizma u Europi općenito, posebice u integriranoj Europi, slijedi sumarni pregled razvitka turističke politike na zajedničkoj razini. S time u vezi valja odmah naglasiti da je turizam relativno kasno postao predmetom takve politike u EU. Primarni razlog je još uvijek teško usklađivanje interesa uključenih petnaest država odnosno respektiranje načela konsenzusa i supsidijarnosti.

Sukladno različitim političkim tradicijama, turističkoj razvijenosti, ustroju sustava i dr., države su se teško odlučivale za prenošenje vlastitih kompetencija na druge, pa i na nadnacionalna tijela u Bruxellesu ili Strasbourgu. Ipak, zbog osjetnog utjecaja turizma na ukupno društvo, ne

3 U Hrvatskoj je 1998. udjel noćenja gostiju iz EU-a iznosio 54% inozemnog turističkog prometa (14 milijuna od ukupno ostvarenih 26 milijun).

4 Vidi Hendija Z., Čizmar S. (1992.). Utjecaj aktualnih društvenih promjena na svjetska turistička kretanja. Turizam Vol. 40 (5-6), 82-89.



samo gospodarstvo, već i kulturu, socijalu, politiku itd. postupno je jačala svijest o potrebi koordiniranja aktivnosti na razini Zajednice (kasnije Unije). Tim više što je turizam usko povezan s brojnim sektorima, a napose prometom, ekologijom i kulturom, područjima u kojima je EU još ranije prodrila u nacionalne, pa i regionalne ingerencije. Tako su, bez obzira na rasprave o granicama i dometima spomenutog načela supsidijarnosti, postupno rasle ovlasti pojedinih organa Unije u domeni putovanja i turizma. Ovdje se u prvom redu misli na Europsku komisiju, točnije njezinu Glavnu direkciju XXIII, zaduženu, između ostalog, i za turizam, a donekle i na Europski parlament te Vijeće ministara.

Paralelno su se, i izvan EU, javljale i razne druge inicijative, pa su se odluke donosile u sklopu Europske turističke komisije (ETC), Vijeća Europe te brojih strukovnih udruženja koja se ovdje mogu tek usputno spomenuti.<sup>5</sup>

Kontraverzan i dosta upitan ustavno - pravni problem prenošenja državih ovlasti u turizmu na EU danas se praktički više ne svodi na alternativu: "da ili ne ingerenciji", već na izbor tema koje preuzimaju zajednički organi (Mundt 1999).

Promatrajući retrospektivno, prvi znaci preuzimanja određene uloge Zajednice u turizmu nisu se primjećivali prije ranih osamdesetih godina. Zahvaljujući Europskom parlamentu, Gospodarsko-socijalnom odboru te Odboru regija (kao organa EZ), inicirano je formiranje Savjetodavnog odbora za turizam (Tourism Advisory Committee) 1986. godine.

Formalni dokumenti iz ove materije počeli su se sustavno i uz kraće prekide donositi tek nakon 1982. godine.

Kada se, još, uzme u obzir da su temelji suvremenog europskog zajedništva položeni još 1957. godine Rimskim ugovorima (zanemarujući pritom još ranije pokušaje institucionalizacije paneuropeizma!), razvidno je da se turizam uključio u regulativu EZ praktično tek u posljednjoj dekadi ovog stoljeća. On se tek tada počeo ozbiljnije tretirati kao predmet razvojne politike ovog, po gospodarskoj moći, svjetskog giganta.

Ipak, svi dokumenti o kojima će u nastavku biti više riječi, ističu golemu važnost turizma za nacionalne privrede, zapošljavanje, regionalno oživljavanje zaostalih područja te socio-kulturne procese i sl. (Hitrec 1995).

Iz ovoga logično slijede i ciljevi mlade turističke politike EU koja turizam doživljava u kontekstu stvaranja europskog jedinstva i zajedništva. Ne precjenjujući njegove stvarne domašaje, turizam se shvaća kao kohezijski čimbenik takvog procesa. Inače, sektor turizma u državama članicama mahom je liberaliziran, točnije prepušten privatnoj inicijativi i djelovanju

5 Pojedinih v. u prikazima T. Hitreca (1995.). Europska turistička komisija. Turizam (9/10), Zagreb i Turizam u Vijeću Europe (1996). Turizam (4), Zagreb.

tržišta, a vlast se miješa u mjeri u kojoj je pozvana kreirati opće povoljno ozračje za nesmetano djelovanje gospodarskih procesa i njihovih sudionika.

Riječ je pritom o pravnoj infrastrukturi, prometnoj i telekomunikacijskoj mreži i sl. Sve se to osigurava u uvjetima kada je u nacionalna zakonodavstva preuzet pozamašan korpus najrazličitijih propisa, odredbi i standarda što ih je izglasala i sankcionirala EU. Širi okvir za to su bez sumnje temeljne slobode kretanja putnika, roba, kapitala, radne snage i poslovnih aktivnosti kao univerzalnih načela Unije. U turizmu, napokon, ona se posebice, zalažu za neke ("selektivne") vrste turizma: kulturni, omladinski te za stupnjevanje odmora, njegovu usku povezanost, zapravo uvjetovanost s okolišem, kvalitetom usluga te obučanim kadrovima. To su stupovi na kojima počivaju sve konkretne akcije Unije u turizmu.

#### 4. POČETNE INICIJATIVE EZ U KORIST TURIZMA

Pionirske inicijative u smjeru usklađenijeg djelovanja nacionalnih turističkih politika u okviru bivše EZ rezultirale su 1982. godine donošenjem dokumenta "Za zajedničku turističku politiku - prve smjernice". Tu su zacrtani temeljni interesi, pa i ciljevi, te politika što se razabire iz sadržaja ovih smjernica:

- važnost turizma u EZ
- sloboda kretanja i zaštita turista
- zapošljavanje i kadrovi
- promet i turizam
- turizam i regionalni razvoj
- zaštita nasljeđa u sklopu turizma (CE 1982).

Nakon četiri godine ove su smjernice u posebnom dokumentu još i proširene i razrađene, te se najčešće citiraju kao inicijalni tekst na putu kreiranja europske turističke politike (Pompl 1993). Valja međutim napomenuti da je turizam kratko spomenut u općem dokumentu - "Jedinstvenom europskom aktu" iz 1986. godine (Hitrec 1999). Tada je formiran već ranije naveden Savjetodavni odbor za turizam u čijem je sastavu sudjelovalo čak 18 predstavnika tzv. Europskog gospodarskog prostora (stvorenog tek 1994.), a riječ je o savjetodavnom, a ne izvršnom tijelu, bez značajnije uloge. Godine 1988. odlukom Vijeća ministara EZ, a u cilju jačeg poticanja turizma kao bitne sastavnice europskog zajedništva bila je najavljena tzv. Europska godina turizma 1990. Ona međutim, osim manifestacijskog karaktera, nije mobilizirala europske vlade na tješnju suradnju u turizmu.

Iste godine (1990.) usvojene su i "Pravne smjernice za putovanja" čije su odredbe morala preuzeti i nacionalna zakonodavstva članica, a ticale su se tzv. paušalnih putovanja. Donesene su radi podizanja kvalitete usluga te zaštite sudionika, a trebale su se početi primjenjivati početkom 1993., što međutim nije bio slučaj (Čavlek 1998). No, bez obzira na spor proces prihvaćanja, poželjna je akcesija i trećih zemalja s obzirom da se i te

smjernice uklapaju u širi okvir visokih pravnih standarda kakve Zajednica ne samo da propisuje za svoje članice već očekuje da ih prihvate svi oni s kojima posluje, u ovom slučaju touroperatora i putničke agencije izvan EU.

U pripremi jedinstvenog europskog tržišta, još je 1987. usvojen dokument "Turistički sektor - horizont 1992" koji je sadržavao i neke poticajne mjere, posebice financijske za turistički sektor. Projekti su se mahom odnosili na promidžbu na trećim tržištima (EC 1987).

Valja naglasiti da su sve navedene i druge akcije EZ-a u ovoj fazi bile na tragu ranijih pokušaja (re)valorizacije turizma u okvirima raznih drugih europskih organizacija i udruženja, kao što su npr. WTO, osobito njezina Regionalna komisija za Europu, OECD-a i drugih.

Dogradnja sustava turističke politike, ma koliko bila spora i parcijalna, a nerijetko i upitna, ipak je utjecala na stvaranje svijesti o važnosti turizma i potrebu njegovog koordiniranog usmjeravanja na razini širih regionalnih skupina.

Tako je još 1985. u Schengenu (Luxembourg) potpisan sporazum pet zemalja (Beneluxa, SR Njemačke i Francuske) o postupnom ukidanju međusobnih graničnih kontrola. Regulira se, međutim, i režim prelazaka granica za državljane trećih zemalja. Unatoč sporosti u njegovom prihvaćanju, današnji "Schengenland" obuhvaća većinu članica EU, što znači veliku "propusnost" za domaće, a "nepropusnost" za ostale, budući da se vanjske granice strože nadziru, a unutarne više ne postoje.

## 5. VAŽNIJI DOKUMENTI O TURIZMU NAKON 1992. GODINE

Još prije donošenja Maastriskih ugovora (1992), a u pripremi spomenute Europske godine turizma, počeo se razrađivati "Plan zajedničkih akcija u korist turizma", usvojen u ljetu 1992. Bio je to trogodišnji plan s važnošću od 1993. do kraja 1995. godine, usmjeren u dva osnovna pravca:

- promicanje intenzivnije razmjene turističkih informacija
- pojačavanja uloge Zajednice kao katalizatora u određenim segmentima turizma (EU 1996).

Uz relativno skromna financijska sredstva, ovaj je dokument bio predložen s prvotnim ciljem podizanja kvalitete usluga u turizmu i isticanja njegove "europske dimenzije". Tada je za iste svrhe odobren iznos od oko 18 milijuna ECU-a, od čega 70 posto u obliku subvencija članicama.

Osim prethodno nabrojanih prioriteta, akcije Unije u turizmu usredotočene su na: stupnjevanje godišnjih odmora, ruralni i socijalni turizam, razvoj informatičke tehnologije, poglavito rezervacijskih sustava, zaštitu od nelojalne konkurencije, razne oblike tehničke pomoći i dr., sve uz potporu izdanih tzv. strukturnih fondova. Naročito su poželjne transnacionalne akcije koje teže trostrukom cilju:

- poticanju turističkih kretanja unutar Unije

- zajedničkom europskom turističkom imidžu na trećim tržištima
- podizanju konkurentne sposobnosti ovog dijela gospodarstva.

Još u tijeku odvijanja ovog trogodišnjeg plana, 1994. godine donesena je tzv. "Zelena knjiga o ulozi Unije u turizmu" koja uvodi neke nove zanimljive momente (Downers 1997). Na sedamdesetak stranica teksta daje se zaokružen i cjelovit pogled na turizam i ističe njegova uloga u održivom razvoju Unije. Sumiraju se sve ranije proklamirane ideje o njegovoj važnosti i iznosi vizija razvoja (EC 1995).

Ugovor iz Maastrichta koji se počeo primjenjivati od 1.11.1993. predviđa izravnu nadležnost Unije u turizmu, o čemu moraju odlučivati članice. Ta odredba još jednom upozorava na poteškoće u provedbi dogovorene zajedničke politike s obzirom na poznate rezerve glede gubitka odnosno delegiranja nacionalnih kompetencija, što se kao problem javlja dakako i u drugim područjima djelovanja EU. U turizmu je to nedavno aktualizirano projektom PHILOXENIA, o kojem će biti riječi u nastavku ovog rada.

## 6. PROGRAM POMOĆI TURIZMU PHILOXENIA

*"Ovaj prijedlog sačinjen je sukladno progresivnoj i specifičnoj ulozi Zajednice u turizmu počevši od ranih 80-tih godina" (EC 1996).*

To je doslovan prijevod jedne od uvodnih rečenica programa PHILOXENIA donesenog 1996. temeljem članka 225. Ugovora o EU. Bio je predviđen kao višegodišnji program s dva osnovna cilja:

- podizanje kvalitete u turizmu
- jačanje konkurentnosti turističkog gospodarstva.<sup>6</sup>

Mjere i akcije predviđene u ovom dokumentu koji se trebao početi primjenjivati 1.1.1997., a završiti krajem 2000. godine, tiču se sljedećih elemenata:

- A. poboljšanja sustava informacija odnosno spoznaja o turizmu
- B. zakonodavstva i financiranja
- C. kvalitete usluga odnosno turističkih proizvoda
- D. poticanja turističkog prometa iz trećih zemalja.

Unutar svake od nabrojanih skupina tablično su navedeni pojedini parcijalni projekti sa svim uobičajenim parametrima (cilj, trajanje, financiranje, nadzor i dr.).

Dakako da je u samom tekstu, što ga je odlukom utvrdilo Vijeće ministara EU, predviđen i niz kriterija, zapravo preduvjeta za pristup Programu. On je trebao biti otvoren i za pridružene članice iz Srednje i

---

6 Osnovni tekst je objavljen u travnju, a dopune u prosincu 1996. godine.



Istočne Europe, te Cipar i Maltu. Sustav financiranja temelji se na 100-postotnim subvencijama, a kod zajedničkih akcija do 60 posto troškova može snositi EU. Sredstva se odobravaju prema uobičajenim zahtjevima odnosno dokazima o njihovoj korisnosti glede zacrtanih općih ciljeva.

Program PHILOXENIA važan je i stoga što se oslanja na odgovarajuće odluke Unije o suradnji s mediteranskim zemljama iz 1996. po kojima je i njima omogućen pristup nekim fondovima za specifične razvojne projekte, izravno ili neizravno vezane uz turizam.<sup>7</sup>

Ipak, PHILOXENIA, premda je dobila potporu važnih europskih ustanova: Europskog parlamenta, Gospodarsko-socijalnog odbora te Odbora za regije, dosad nije uspjela dobiti potporu svih članica.

Točnije, od prije navedne četiri skupine, jedino je prijedlog pod A. usvojen i pretočen u odgovarajući obvezujući dokument (v.t. 7.3. ovog rada). Razmimoilaženja glede svega ostaloga rezultat su manje-više trajnog i latentnog konflikta među članicama. Dok se bogatije (emitivne) zemlje uglavnom brinu o ekološkoj zaštiti svog turističkog prostora, siromašnije (receptivne) članice u žižu interesa još uvijek stavljaju kvantitativni rast turizma i koristi za prateći privatni sektor. S obzirom da se Europska komisija još smatra samo moderatorom i koordinatorom različitih interesa i težnji svojih članica, nemogućnošću preglasavanja i sudbina ovog Programa već je došla u pitanje i on će se revidirati.

Osim toga, djelotvornija funkcija Unije sukobljava se i s uvelike decentraliziranim ustrojem ovog sektora unutar država, što znači da su za turizam nadležni regionalni i lokalni, a ne središnji organi.

## 7. OSTALE MJERE I AKCIJE OD INTERESA ZA TURIZAM

Već nabrojani najvažniji dokumenti EU o turizmu prema kronološkom redu njihova donošenja, čak i uz nemogućnost detaljnije raščlambe sadržaja, sami su po sebi dokaz zanimanja ove skupine država za turizam te su izraz i odraz želja za njegovom koordinacijom na višoj razini. Poteškoće na tom putu, iako se često čine nepremostivima, ipak se postupno svladavaju, a proces izgradnje konzistentnije zajedničke turističke politike je nezaustavljiv. Pogotovo što uključene, a donekle i pridružene, članice itekako profitiraju koristeći sredstava iz namjenskih tzv. strukturnih fondova. Oni su najizdašniji pojedinačni izvori financiranja u Uniji, a usmjeravaju se i na turističke i na srodne parcijalne projekte, poglavito u manje razvijenim regijama.<sup>8</sup>

7 EU je objavila više materijala u okviru euro-mediteranske suradnje što je potaknuta nakon tzv. Barcelonske deklaracije usvojene 1995.

8 Riječ je o sljedećim fondovima: - ERDF - European Regional Development Fund - ESF - European Social Fund - EAGGF - European Agricultural Guidance and Guarantee Fund Europska Investicijska Banka (EIB) za iste

U širem smislu, ovdje je riječ o stvaranju preduvjeta za uspješno funkcioniranje jedinstvenog europskog tržišta, odnosno uklanjanju barijera za njegovo nesmentano odvijanje, uz respektiranje socijalne dimenzije razvoja te zaštite potrošača, dakle turista.<sup>9</sup>

U sklopu pitanja što ih regulira EU, a izravno ili neizravno se dotiču turizma, premda nisu doneseni za turizam "per se", ubrajaju se sljedeća:

- gospodarska i monetarna unija
- prometna politika
- porezna politika
- zaposlenost i socijalna politika
- regionalni i lokalni razvoj
- politika prema poduzećima, osobito malim i srednjim
- odnos prema posrednicima u turizmu
- odnos prema okolišu odnosno resursima (EU 1996).

S obzirom na domet i složenost navedenih elemenata, izabrani su tek poneki od njih, osobito akutalni za razvoj turizma na kraju ovoga i na početku novoga stoljeća i tisućljeća.

## 7.1. Zajednička europska valuta

Formiranje Europske monetarne unije (EMU) jedan je od najvažnijih instrumenata na integracijskom putu kojim je zasad krenulo jednaest uključenih zemalja,<sup>10</sup> s dalekosežnim posljedicama upravo za sektor turizam (Bywater 1997).

Riječ, je dakako, o brojnim intersektorskim implikacijama, a uvođenje "eura" početkom 1999. godine (doduše samo kao knjižnog novca, a od 1.7.2002. i kao efektivnog!) nesumljivo je u funkciji daljnje harmonizacije monetarnih propisa i financijskog poslovanja uopće na razini ove grupacije.

Turistička privreda je vrlo brzo reagirala, ne samo isticanjem dvojnih cijena usluga već i pomnom analizom prednosti i šteta u novonastaloj situaciji u kojoj se gube nacionalne, a uvodi zajednička valuta.

---

projekte odobrava i zajmove, pri čemu se u pravilu traži suradnja najmanje dviju država!

- 9 Kisić T. (1995.). Zaštita turista kao potrošača - europske mjere i orijentacije, Zbornik: Hrvatska u europskom turizmu, Opatija, 19-30.
- 10 Austrija, zemlje Beneluxa, Finska, Francuska, Irska, Italija, Njemačka, Portugal i Španjolska primjenjuju euro od 1.1.1999., dok preostale 4 zemlje: Danska, Grčka, Švedska i Velika Britanija, namjeravaju to učiniti u novom tisućljeću.

I u Hrvatskoj su se već pojavile ozbiljne procjene koje se osobito bave cjenovnom konkurentnošću turizma u zemlji, s obzirom da uvođenje "eura" nije tehničko pitanje obračunavanja, već i strateški izazov (HTZ 1998).

Prilagodbe valja očekivati u mnogim segmentima poslovanja ugostiteljskih i turističkih poduzeća, i to ne samo u knjigovodstvu, već i u informacijskim sustavima te u prodaji odnosno marketingu uopće.

"Euro" će, međutim, biti odlučujući čimbenik i u izboru destinacija, pa, iako se očekuje daljnje širenje EMU, treće zemlje trebaju budno pratiti sva monetarna kretanja.

## 7.2. Poticanje malog i srednjeg poduzetništva

U glavnini tiskanih materijala o turizmu, što ih mahom priprema Glavna direkcija XXIII u ime Europske komisije i Vijeća ministara EU, velika pozornost se poklanja osnovnom subjektu u ovoj branši dominantnim nositeljima gospodarske aktivnosti, dakle malim i srednjim poduzetnicima.

Oni sudjeluju s čak 96 posto u ukupnom broju hotela i restorana u Uniji, kojih je čak 1,3 milijuna. Riječ je o obiteljskim objektima s manje od 9 zaposlenih dok im je prosječan kapacitet oko 45 ležaja.

S obzirom na rastući trend globalizacije koja se posebice odražava na konkurentnost upravo tih poduzeća i na njihovu smanjenu sposobnost prilagodbe novim, uglavnom nepovoljnijim tržišnim uvjetima, EU je vrlo zainteresirana za njihov oporavak.

Budući da je taj gospodarski sektor u ekspanziji osobito u tranzicijskim zemljama (gdje je zasad još uvijek u manjini!), Unija i zbog toga već godinama forsira posebne programe potpore malim i srednjim poduzećima (SME - Small and Medium Enterprises). U tijeku je već treći srednjoročni plan (1997-2000) koji preko raznih oblika pomoći djeluje naspram neloyalne konkurencije, želeći tako zaštititi ova poduzeća od posljedica bespoštedne utakmice na tržištu putovanja i odmora, i od giganata touroperatora, hotelskih lanaca, avio-kompanija i dr.

Pritom se rado ističu prednosti malih i srednjih pogona u ugostiteljstvu i turizmu glede preferencija samih potrošača, a i fleksibilnosti u kriznim situacijama.

EU i te probleme stavlja u kontekst poticanja održivih oblika turizma u čemu prepoznaje svoju specifičnu misiju (Middleton 1998). Na istom tragu su i istraživanja što ih je Unija poduzela u upravljanju rentabilnošću (tzv. yield managementu) upravo u SME u turizmu (EC 1997). Studija ističe manjkavost spoznaja o toj temi i zalaže se za povoljnije ozračje u zamahu ovog važnog dijela narodnog gospodarstva.

### 7.3. Ostale mjere i akcije

Od ostalih mjera i akcija što ih poduzima EU, a izravno se tiču turizma, ovdje se mogu navesti tek neke. Tako je npr. koncem 1998. usvojena "Odluka o prikupljanju statističkih informacija" i odgovarajućim postupcima s tim u vezi.<sup>11</sup> Preporuka sadrži niz unificiranih definicija statističkih pokazatelja u cilju što pouzdanijeg obuhvata turizma i međusobne usporedivosti po zemljama. Toj svrsi služi i višegodišnji rad na klasifikaciji i kategorizaciji smještajnih, ugostiteljskih, pa i drugih objekata u sklopu EU.

Unija se posebno bavila turizmom u tzv. trećem svijetu, budući da su brojne zemlje u razvoju, naročito u Africi, stekle specijalan status u EU te koriste njezinu financijsku potporu za namjenske projekte. Unija se energično zalaže i za eliminaciju seksualne zlouporabe djece u turizmu u tim zemljama.

Već spomenuta euro-mediteranska suradnja u turizmu oslanja se na financijski instrument MEDA. Njegov budžet za razdoblje 1997. iznosio je 2,8 milijuna ECU.<sup>12</sup>

Razni projekti u okviru tehničke pomoći, obrazovanja, kvalitete informacija i sl. odobravaju se i bivšim socijalističkim zemljama i iz poznatog progama PHARE iz kojeg je Hrvatska nažalost još uvijek isključena.

Program LEADER budžetira razvoj ruralnog turizma, osobito u područjima gdje se odljev radne snage iz agrara osjeća kao kroničan problem.

Napokon, ne treba izostaviti ni specifične programe Unije radi poticanja veza turizma i kulture. Tako se npr. samo iz programa RAPHAEL financira oko tristotine pilot projekata. Podupiru se i razne manifestacije kao npr. "Europski gradovi kulture" te "Europski mjesec kulture". EU, uz Vijeće Europe, radi i na pothvatima "Europski putovi kulture" i drugima.<sup>13</sup>

## 8. ZAKLJUČNI OSVRT

Prethodno izneseni pregled mjera i aktivnosti EU u domeni turizma, od početnih do najnovijih, nesumnjivo svjedoči o ozbiljnim pozitivnim pomacima. Posebice to vrijedi za razdoblje nakon Maastrichta koji se i

11 EC (1998) Procedure for Implementing... Collection of Statistical Information in the Field of Tourism, Official Journal of EC, Vol. 42, 23-47

12 Podatak iz studije EC (1997). Report on Community Measures Affecting Tourism (1995/6.), Brussels, 1-30.

13 CE (1993) Le tourisme cultural en Europe, Brussels, 1-147 + annexes.



inače ocjenjuje kao prvi relevantan korak u smjeru priznavanja turizma kao djelatnosti u nadležnosti Unije.

Poduzimaju se ozbiljni koraci za uvođenje što konkretnijih programa djelovanja s mogućnošću njihove neposredne kontrole tijekom i nakon provedbe, pri čemu se često nailazi na poteškoće.

Nije riječ o nametanju, čak ni dirigiranju ili nekom novom intervencionizmu EU, već se radi o stvaranju što povoljnijih okvirnih uvjeta za razvoj turizma. On treba pritom ispunjavati vrlo važne zadaće, između ostaloga u zapošljavanju, što je s obzirom na visoku stopu nezaposlenosti u EU od golemog značenja.

Dinamičan zamah turizma promatra se, nadalje, u kontekstu isto tako poželjnog razvitka cijelokupnog gospodarstva i njegovih pojedinih sektora usko vezanih za turizam. Unija stoga vlastitom regulativom snažno zahvaća poglavito materiju okoliša, gospodarske konkurentnosti i zaštite potrošača.

Nezaobilazni aspekti turističke politike primjenjuju se i pri ujednačavanju poreznih propisa (PDV i dr.) te obveznog uvođenja brojnih tehničko-tehnoloških, zdravstvenih, pravnih i drugih standarda na razini Unije.

Napokon, i dokument "AGENDA 2000 za jaču i širu EU", premda izrijekom ne tretira turizam, osim onaj ruralni kvalificirajući ga marginalnim u dosadašnjoj skrbi Unije, ističe njezin pojačan budući angažman na zaštiti klijenata i u sferi prometa (Agenda 1998).

Zaključno valja reći da će turistička politika EU u godinama što slijede biti kvalitetnija, maštovitija i djelotvornija. Razvijat će se usprkos načelu supsidijarnosti koje se neće mijenjati, no postupno će se prilagođavati novim prilikama.

Principe sektorske turističke politike Unije, uostalom, već danas u praksi provode sve njezine članice, a svi koji se žele priključiti toj asocijaciji trebaju ih ne samo poznavati već i respektirati. Takvu orijentaciju prihvatila je i Hrvatska što proizlazi iz njezinog najnovijeg dugoročnog razvojnog dokumenta o turizmu:

"U kontekstu integracije Hrvatske u Europsku uniju, za zemlju je iznimno važno u tom pravcu jačati bilateralnu suradnju sa zemljama koji su glavni izvori potražnje... Tu se poglavito misli na Austriju, Njemačku, Italiju, Veliku Britaniju pa i druge zemlje koje imaju golem gospodarski i turistički potencijal." (Konceptija 1998)

Preostaje još proklamirano provoditi u praksi i zalagati se za približavanje zemlje geopolitičkom prostoru kojem povijesno, gospodarski i kulturološki pripada. Na tom putu turizmu je namijenjena pozitivna uloga jer je on neodvojiva sastavnica svih suvremenih društvenih procesa.

## LITERATURA

- Bywater M. (1997). The Impact of the Single European Currency on the Travel and Tourism Sector. *Travel and Tourism Analyst* (5), London, 88-102.
- CE (1982). Pour une politique communautaire du tourisme premières orientations, Luxembourg, 1-33.
- Čavlek N. (1998). Turoperatori i svjetski turizam. *Golden Marketing*, Zagreb, 101-102.
- Downers J. (1997). European Union Progress on a Common Tourism Sector Policy. *Travel and Tourism Analyst* (1), 74-87.
- EC European Commission (1987). The Tourism Sector Horizon 1992, Brussels, 1-29.
- EC (1995). The Role of the Union in the Field of Tourism, Commission Green Paper, Brussels, 1-73.
- EC (1996). Community Actions Affecting Tourism. Report, Brussels, 1-121.
- EC (1996). Proposal for a Council Decision on a First Multiannual Programme to Assist European Tourism PHILOXENIA (1997-2000), 1-32.
- EC (1996). Tourism and the European Union A Practical Guide, Brussels, 1-191.
- EC (1997). Yield management in SME in the Tourism Industry. General Report, Luxembourg, 1-328.
- Europska komisija (1998). AGENDA 2000 za jaču i širu Europsku Uniju. Europski dom i dr., Zagreb, 1-171.
- Eurostat (1996). Social Portrait of Europe, Brussels, 9.
- Hitrec T. (1995). Kultura oslonac turističke politike Europske Unije. *Tourism and Hospitality Management*, Vol.2 (1), Wien-Opatija, 325-335.
- Hitrec T. (1999). Europski turizam na prijelazu tisućljeća. *Acta turistica* 11 (1), 3-23.
- HTZ Hrvatska turistička zajednica (1998). Vodič kroz euro, Zagreb, 1-38.
- Internet. (1998). <http://europa.eu.int>. DG XIII. Europeans on Holiday Results of the First Eurobarometer Survey, Brussels, 1-4.
- Internet. (1999). <http://europa.eu.int>. DG XIII. Tourism and the European Union, 1-6.
- Middleton V. (1998). Agenda 2010: SME in European Tourism: the Context and a Proposed Framework for European Action. *Revue de Tourisme* 53 (4), St.Gallen, 29-37.
- Mikačić V., Hendija Z. (1989). EEZ dominantno inozemno tržište Hrvatske. *Turizam* Vol.37 (1), 19-22.
- Ministarstvo turizma RH (1998). Konceptija dugoročnog razvitka hrvatskog turizma. Zagreb, 1-15.

- Mundt J.W. (1999). Europäische Tourismuspolitik der Zukunft. Locomer Protokoll (5), Locom (D), 1-20.
- Pompl W., Lavery P. (1993). Tourism Policy in the European Community. Tourism in Europe. CAB, Wallingford, 36-54.
- World Bank Atlas (1999). 31<sup>st</sup> Ed. Herndon USA, 24-43.
- WTO. (1997). Tourism Economic Report. 1<sup>st</sup> Ed. Madrid, 1-114.
- WTO. (1998). Tourism Market Trends - Europe 1988-1997. Madrid, 1-185.
- WTO. (1998). Yearbook of Tourism Statistics. Vol.1 (50 Ed.). Madrid, 4-102.
- WTO. (1998). 2020 Vision - A New Forecast from the WTO. 2<sup>nd</sup> Ed. Madrid, 1-41.

**Tomislav Hitrec, Ph.D.**

**Zvezdana Hendija, M.Sc.**

Institute for Tourism Zagreb

## RECENT DEVELOPMENTS IN THE EUROPEAN UNION TOURISM POLICY

### *Summary*

*More than four decades after the foundation of the Europe of the Six (Treaties of Rome 1957) as the predecessor of the European Union (EU) and on the eve of the new century, it is necessary to consider some implications of integration process on tourism.*

*The authors, therefore, first of all, stress the importance of tourism in the European Union by offering present-day and future trends on the enormous territory of 15 Member States becoming the economic giant of modern times.*

*The article explains basic principles, evolution and limits of the common EU tourism policy, relevant for third countries. In that context, official documents of the Union concerning tourism, as well as consequences of the introduction of EURO on tourism on January 1<sup>st</sup> 1999, are mentioned. Attention will be paid to the promotion of small and medium enterprises fostered by the EU, together within other measures and initiatives of importance to tourism as a key factor for encouraging European unity and identity.*

*In the concluding part, the authors reflect on the tourism future of Croatia, which as a host country relies mainly upon the major generating market of a united Europe.*

**Key words:** *European Union's Tourism Policy, EU measures and initiatives in tourism, Euro, Euro documents on tourism, EU and Croatian tourism*

**JEL classification:** *L83, F36, O19*