



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU



IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

**PROVEDBA MJERA UTVRĐENIH
STRATEGIJOM RAZVOJA TURIZMA REPUBLIKE HRVATSKE DO 2020.**

Zagreb, ožujak 2016.

SAŽETAK	i
UVOD	2
PREDMET, CILJEVI I SUBJEKTI REVIZIJE	3
METODE REVIZIJE	3
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	4
PODACI O TURIZMU	6
ZAKONODAVNI, STRATEŠKI I INSTITUCIONALNI OKVIR	10
Zakonodavni okvir	10
Strateški okvir	10
Institucionalni okvir	12
STRATEGIJA RAZVOJA TURIZMA REPUBLIKE HRVATSKE DO 2020.	16
AKCIJSKI PLAN OD 2013. DO 2020.	19
Usklađivanje i unaprjeđenje zakonodavnog okvira u funkciji jačanja poduzetništva i investicija (Mjera 1)	21
Ubrzavanje investicijske aktivnosti donošenjem posebnog zakona (Mjera 2)	23
Definiranje jedinstvenih kriterija za strateško planiranje turističkog razvoja i izrada strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini (Mjera 11)	24
Izrada i donošenje Nacionalnog programa cjeloživotnog učenja (Mjera 20)	26
Preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnja efikasnog sustava upravljanja turističkom destinacijom (Mjera 21)	29
Izrada strateškog marketing plana (Mjera 22)	32
Kontinuirana izrada satelitskog računa turizma i regionalnih satelitskih računa turizma (Mjera 24)	34
Promocija investicija u turizam (Mjera 25)	35
Pozicioniranje Ministarstva turizma kao posredničkog tijela u operativnoj strukturi za upravljanje procesom korištenja EU fondova 2014.-2020. (Mjera 26)	37
IZVJEŠTAVANJE I PRAĆENJE PROVEDBE STRATEGIJE	41
Praćenje aktivnosti iz Akcijskog plana	41
Praćenje ostvarenja ciljeva i očekivanih učinaka	42
PROVEDBA SPORAZUMA IZMEĐU VLADE REPUBLIKE HRVATSKE I VLADE REPUBLIKE MAKEDONIJE O SURADNJI NA PODRUČJU TURIZMA	49
PROVEDBA UGOVORA IZMEĐU VLADE REPUBLIKE HRVATSKE I VLADE MAĐARSKE O TURISTIČKOJ SURADNJI	50
OCJENA UČINKOVITOSTI PROVEDBE MJERA UTVRĐENIH STRATEGIJOM RAZVOJA TURIZMA REPUBLIKE HRVATSKE DO 2020.	51
OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE	54
TABLICE, GRAFIČKI PRIKAZ I FOTOGRAFIJE	57

SAŽETAK

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti provedbe mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. Predmet revizije određen je u okviru međunarodne suradnje s Državnim uredom za reviziju Republike Makedonije i Državnim uredom za reviziju Mađarske. S obzirom na značaj turizma, ulogu strateških dokumenata u razvoju turizma, te na postojanje Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma, te Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji određeno je da je zajednički predmet revizije ocjena provedbe strateških dokumenata u području turizma i provedba dokumenata o suradnji na području turizma. Revizijom su obuhvaćeni Ministarstvo turizma, Hrvatska turistička zajednica i Međuministarsko stručno vijeće za turizam.

Cilj revizije je ocijeniti učinkovitost provedbe Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. kroz ocjenu uspostavljenog zakonodavnog i institucionalnog okvira za provedbu Strategije, uvid u aktivnosti provedbe pojedinih mjera iz Akcijskog plana te analizu pokazatelja i ostvarenih učinaka. Isto tako, cilj revizije je ocijeniti provedbu Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma i Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji.

Revizijom je utvrđeno:

- Ministarstvo turizma glavno je upravno i izvršno tijelo za kreiranje i provođenje turističke politike u Republici Hrvatskoj, ujedno je i glavni nositelj provedbe Strategije. U Ministarstvu turizma nije ustrojen Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma. U okviru Ministarstva turizma osnovano je Međuministarsko stručno vijeće radi suradnje između ministarstava i učinkovite provedbe Strategije. Međuministarsko stručno vijeće za turizam nije se sastalo od prosinca 2013. do rujna 2015. te u tom razdoblju nije obavljalo zadaće radi kojih je osnovano.
- Usklađivanje i unaprjeđenje zakonodavnog okvira u funkciji jačanja poduzetništva i investicija su aktivnosti najvišeg prioriteta koje treba provesti kako bi bilo moguće realizirati definirane strateške ciljeve. Mjera je djelomično provedena, odnosno dio aktivnosti nije proveden (nije donesen Zakon o povremenim poslovima, izmjene i dopune Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, ni izmjene i dopune zakonske regulative vezane uz pomorsko dobro i morske luke).
- Strategijom se radi izrade strateških planova razvoja turizma nekog područja predviđa uspostava standardnog metodološkog okvira. Pojedine turističke destinacije nemaju izrađene strateške planove, koji su osnova daljnjeg razvoja i napretka, nije određeno koje tijelo upravljanja u turističkoj zajednici donosi strateške i razvojne planove i na čiji prijedlog. Turističke zajednice sastavljale su strateške dokumente na različite načine, odnosno s različitim sadržajem. Jedinstveni kriteriji za strateško planiranje turističkog razvoja i izradu strateških planova razvoja turizma na županijskoj /lokalnoj razini nisu doneseni.
- Unatoč prepoznatoj važnosti cjeloživotnog učenja nedostatno je sudjelovanje u takvoj vrsti obrazovanja. Institucionalni okvir za sustavnu provedbu cjeloživotnog učenja za sve zaposlene u turizmu i ugostiteljstvu nije uspostavljen.

- Pretpostavke za preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnju efikasnog upravljanja turističkom destinacijom koje su preduvjet za ostvarenje strateških ciljeva nisu realizirane. Prvenstveno se to odnosi na donošenje novog Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma kojim je trebalo redefinirati zadaće i odgovornosti regionalnih i lokalnih turističkih zajednica.
- Strategija predviđa kontinuiranu izradu satelitskog računa turizma i regionalnih satelitskih računa, te osiguranje informacijskih, organizacijskih i međuinstitucionalnih pretpostavi za izradu satelitskog računa, što nije učinjeno.
- Praćenje provedbe Strategije odvija se na dvije razine: praćenje aktivnosti definiranih Akcijskim planom i praćenje ostvarenja ciljeva, te učinaka. Prema Izvješću o provedbi mjera akcijskog plana Strategije određene mjere su realizirane, a druge se provode kontinuirano, odnosno provedba je u tijeku. Planirane veličine su ostvarene za ukupne smještajne kapacitete i novo zapošljavanje, a nije ostvarena planirana veličina prosječne popunjenosti kapaciteta, nadalje za ostvarenje planiranih ciljeva koji se odnose na povećanje atraktivnosti i konkurentnosti, investicije i potrošnju treba intenzivirati aktivnosti kako bi se ciljevi ostvarili. Također, utvrđeni su određeni nedostaci u definiranju ciljeva i pokazatelja i predložena je njihova izmjena ili dopuna.
- U pogledu suradnje na području turizma s Republikom Makedonijom i Mađarskom, utvrđeno je da se Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma nije provodio, za razliku od Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji, koji se provodio i kojim su ostvareni zajednički ciljevi.

Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- Ustrojiti Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma u skladu s odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i Strategije.
- Održavati sjednice Međuministarskog stručnog vijeća za turizam radi razmjene i usuglašavanja prijedloga i suradnje u realizaciji godišnjih akcijskih planova provedbe Strategije te praćenja izvršenja dogovorenih aktivnosti prema pojedinim nositeljima. Za složenije mjere, koje uključuju više nositelja, formirati radne skupine koje će razraditi primjenu Strategije za te mjere, te donositi godišnje akcijske planove provedbe Strategije s definiranim aktivnostima i nositeljima aktivnosti. Izmijeniti Strategiju na način da godišnje akcijske planove provedbe Strategije donosi Međuministarsko stručno vijeće za turizam, koje Vladi Republike Hrvatske dostavlja izvješće o provedbi godišnjih akcijskih planova.
- Nastaviti s procesom otklanjanja razvojnih ograničenja, odrediti prioritete i planirati aktivnosti kako bi se otklanjanjem razvojnih ograničenja stvorili uvjeti za daljnji razvoj turizma.
- Provesti aktivnosti kako bi nadležna tijela donijela Zakon o povremenim poslovima, izmjene i dopune Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije te izmjene i dopune zakonske regulative u vezi s pomorskim dobrom i morskim lukama.

- Uspostaviti standardni metodološki okvir, odnosno definirati jedinstvene kriterije za strateško planiranje turističkog razvoja i izradu strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini u skladu sa Strategijom. Odrediti tijela koja donose i na čiji prijedlog strateške planove razvoja na županijskoj i lokalnoj razini te način na koji će turističke zajednice sudjelovati u provedbi postupaka donošenja strateških dokumenata koji se odnose na razvoj turizma nekog područja.
- U suradnji s drugim nadležnim tijelima za obrazovanje, posebice s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta, uspostaviti institucionalni okvir za sustavnu provedbu cjeloživotnog učenja za zaposlene u turizmu i ugostiteljstvu utemeljen na potrebama gospodarstva i javnog turističkog sustava, koji će obuhvaćati izgrađenu mrežu licenciranih ustanova koje realiziraju programe obrazovanja prilagođene ciljanim skupinama polaznika.
- Ubrzati aktivnosti kako bi se realizirale pretpostavke za preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnju sustava upravljanja turističkom destinacijom, koje su preduvjet za ostvarenje strateških ciljeva. Pretpostavke uključuju donošenje novog Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, prema kojem se trebaju redefinirati zadaće i odgovornosti regionalnih i lokalnih turističkih zajednica.
- Odrediti način na koji će se Strateški marketinški plan primijeniti u strateškim i drugim dokumentima turističkog sustava kako bi se realizirali ciljevi planirani u navedenom dokumentu.
- Osnovati radnu skupinu za periodičnu izradu satelitskog računa turizma Republike Hrvatske, dogovoriti plan aktivnosti radi osiguranja informacijskih, organizacijskih i međuinstitucionalnih pretpostavki, predložiti mjere za unaprjeđenje sustava statistike kako bi se poboljšala dostupnost, potpunost i sveobuhvatnost osnovnih statističkih podataka s područja turizma, te periodično izrađivati satelitske račune.
- Poduzeti potrebne mjere i ubrzati aktivnosti za zapošljavanje planiranog broja zaposlenika, odnosno ubrzati aktivnosti vezane uz provođenje Odluke o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave i drugim tijelima uključenim u sustave upravljanja i kontrole korištenja EU strukturnih i investicijskih fondova. U suradnji s tijelima koja sudjeluju u upravljanju i provedbi programa u kojima Ministarstvo turizma nije dio sustava upravljanja i kontrola, ali je moguće financiranje programa za turizam, planirati aktivnosti za osiguranje sredstava za realizaciju projekata u turizmu, s obzirom da su programi za korištenje EU fondova doneseni za dugoročno razdoblje, do 2020. Također, predlaže poduzeti daljnje aktivnosti kako bi se povećala razina obaviještenosti i znanja potencijalnih korisnika EU fondova za potrebe turizma na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini.
- Ciljevi i očekivani učinci trebaju biti jasni i mjerljivi, određeni na način koji omogućuje jednoznačnu provjeru njihovog ostvarenja. Potrebno je za praćenje provedbe koristiti pokazatelje za koje postoje dostupni statistički podaci, odnosno za one za koje nema dostupnih podataka, pokrenuti aktivnosti na uspostavi istraživanja turističkih aktivnosti kao nadopunu postojećeg sustava statističkih istraživanja. U suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom pomoću novog informacijskog sustava unaprijediti praćenje učinaka na način da se uskladi zajednička metodološka osnova koju će koristiti Hrvatska turistička zajednica te turističke zajednice na regionalnoj i lokalnoj razini.

- Uskladiti i povezati strateško dugoročno i srednjoročno planiranje te proračunsko planiranje na način da se usklade ciljevi, pokazatelji rezultata i učinci, te da se osiguraju financijska sredstva za provedbu aktivnosti.
- Radi informiranja javnosti te povećanja znanja i zanimanja za razvoj turizma na mrežnoj stranici Ministarstva turizma objavljivati informacije o aktivnostima i ostvarenim rezultatima provedbe Strategije.
- Provoditi Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se izvršenjem navedenih preporuka povećala učinkovitost provedbe mjera utvrđenih strateškim dokumentima za razvoj turizma.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/15-10/31
URBROJ: 613-02-01-15-14

Zagreb, 2. ožujka 2016.

**IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
PROVEDBE MJERA UTVRĐENIH STRATEGIJOM RAZVOJA TURIZMA
REPUBLIKE HRVATSKE DO 2020.**

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti provedbe mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 8. lipnja 2015. do 2. ožujka 2016.

Revizija se provodila koordinirano s Državnim zavodom za reviziju Republike Makedonije i Državnim uredom za reviziju Mađarske. Državni ured za reviziju Republike Hrvatske i Državni zavod za reviziju Republike Makedonije zaključili su u ožujku 2015. Sporazum o koordiniranoj reviziji učinkovitosti mjera/aktivnosti utvrđenih strateškim dokumentima/programima za razvoj turizma. U studenome 2015. zaključen je Dodatak navedenog Sporazuma, kojim je Državni ured za reviziju Mađarske prihvatio odredbe Sporazuma i pridružio se obavljanju koordinirane revizije.

Prema navedenom Sporazumu, cilj koordinirane revizije je omogućiti razmjenu znanja, iskustava i primjera dobre prakse te zaključaka i preporuka revizije radi unaprjeđenja turizma.

UVOD

Turizam ima važnu ulogu u hrvatskom gospodarstvu i predstavlja značajan razvojni potencijal. Prema definiciji Svjetske turističke organizacije Ujedinjenih naroda (UNWTO), turizam kao pojam uključuje aktivnosti proizašle iz putovanja i boravka osoba izvan njihove uobičajene sredine ne duže od jedne godine radi odmora, poslovnog putovanja i drugih razloga.

Najvažniji razvojni dokument hrvatskog turizma, usvojio je Hrvatski sabor u travnju 2013. pod nazivom Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. (Narodne novine 55/13) (dalje u tekstu: Strategija). Strategijom se definira smjer razvoja turizma Republike Hrvatske.

Turizam je složen gospodarski sustav sastavljen od različitih gospodarskih grana i djelatnosti. Vrijednost turizma proizlazi iz učinaka koji nastaju međudjelovanjem gospodarskih djelatnosti iz čega proizlazi utjecaj na gospodarski rast i razvoj gotovo svih sektora nacionalnog gospodarstva, ali i mogućnosti za bolje korištenje raspoloživih resursa. Također, turizam je važan za privlačenje stranih investicija, zamjenjuje klasični izvoz robe i radno je najintenzivniji sektor u većem dijelu primorske Hrvatske. Značaj turizma u Republici Hrvatskoj vidljiv je iz udjela u bruto društvenom proizvodu koji je u 2014. iznosio 17,2 %.

S obzirom na značaj turizma, ulogu strateških dokumenata za razvoj turizma te na postojanje Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma, te Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji, glavni državni revizori Državnog ureda za reviziju Republike Hrvatske, Državnog zavoda za reviziju Republike Makedonije i Državnog ureda za reviziju Mađarske, donijeli su odluku o obavljanju zajedničke revizije, u okviru međunarodne suradnje vrhovnih revizijskih institucija. Određen je zajednički predmet revizije; ocjena učinkovitosti provedbe mjera, odnosno aktivnosti utvrđenih strateškim dokumentima i programima u području turizma te ocjena učinkovitosti provedbe aktivnosti utvrđenih dokumentima o suradnji na području turizma.

Osim navedenih razloga, na odluku za obavljanje ove revizije, utjecala je i provjera ostvarenja pretpostavki bitnih za provedbu mjera utvrđenih Strategijom, bez čije provedbe nije moguće realizirati definirane strateške ciljeve koji su trebale biti provedeni do konca 2015., te nepravilnosti utvrđene obavljanjem financijske revizije 68 turističkih zajednica koje se, između ostalog, odnose i na strateško planiranje (Hrvatska turistička zajednica, 20 turističkih zajednica županija, Turistička zajednica grada Zagreba, 39 turističkih zajednica gradova, četiri turističke zajednice općina i tri turističke zajednice područja). Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2012. Financijskom revizijom turističkih zajednica utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na djelokrug rada i unutarnje ustrojstvo, sustav unutarnjih kontrola, strateško i godišnje planiranje, financijske izvještaje, računovodstveno poslovanje, prihode te rashode.

PREDMET, CILJEVI I SUBJEKTI REVIZIJE

Predmet revizije učinkovitosti provedbe mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. bile su aktivnosti nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj u vezi s provedbom mjera utvrđenih strateškim dokumentima za razvoj turizma i suradnja s nadležnim tijelima iz Republike Makedonije i Mađarske na području turizma.

Osnovni cilj revizije bio je ocijeniti učinkovitost provedbe mjera utvrđenih Strategijom kroz ocjenu uspostavljenog zakonodavnog i institucionalnog okvira za provedbu Strategije, uvid u aktivnosti provedbe pojedinih mjera iz Akcijskog plana te analiza i usporedba planiranih i ostvarenih pokazatelja, odnosno učinaka.

Posebni ciljevi revizije bili su:

- provjeriti omogućuje li uspostavljeni institucionalni i pravni okvir provedbu Strategije
- utvrditi jesu li tijela zadužena za provedbu Strategije omogućila sustavnu provedbu mjera iz Akcijskog plana i koordinirano djelovanje nositelja pojedinih aktivnosti
- provjeriti jesu li osigurane pretpostavke za korištenje sredstava iz EU fondova
- provjeriti ostvarenje učinaka mjera i aktivnosti od 2013. do 2015. i
- ocijeniti provedbu Sporazuma zaključenog između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma i Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji.

Subjekti revizije bili su Ministarstvo turizma, Hrvatska turistička zajednica i Međuministarsko stručno vijeće za turizam. Subjekti revizije određeni su s obzirom na njihovu ulogu i odgovornost u provedbi aktivnosti utvrđenih strateškim dokumentima (Strategijom i Akcijskim planom).

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze, pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i preporuke, te ostvarenje revizijskih ciljeva. Za potrebe provedbe postupaka revizije korišteno je više metoda za prikupljanje dokaza kao što su: upitnik, intervjui, sastanci i pregledi odgovarajuće dokumentacije.

Intervjui i sastanci obavljani su s rukovoditeljima na višim razinama upravljanja u Ministarstvu turizma i Hrvatskoj turističkoj zajednici. Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza, proučena je i analizirana pravna regulativa te dokumentacija, stručne publikacije i drugi dostupni materijali i informacije. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Osim navedenih, korištene su i druge odgovarajuće metode kao što su:

- proučavanje i analiza propisa radi određivanja kriterija i pristupa za obavljanje revizije
- analiza Strategije i Akcijskog plana
- statističke metode za analizu prikupljenih podataka putem upitnika i
- usporedba područja revizije te analiza pokazatelja i učinaka i usporedba s ostvarenim učincima u turizmu Republike Makedonije i Mađarske.

Državni ured za reviziju je pomoću upitnika namijenjenog turističkim zajednicama prikupio i analizirao podatke koji su korišteni za ocjenu učinkovitosti mjera utvrđenih Strategijom za razvoj turizma. Cilj provedbe ankete putem upitnika bio je provjeriti na koji se način provodi strateško planiranje na lokalnoj razini te potvrditi nalaze i zaključke radi ocjene učinkovitosti mjera utvrđenih Strategijom.

Upitnik se sastojao od dva dijela. Prvi dio upitnika činila su opća pitanja koja su se odnosila na organizacijski oblik turističke zajednice, broj zaposlenih koncem 2014., ostvarene ukupne prihode u 2014. te radno mjesto osobe koja je popunjavala upitnik. Drugi dio upitnika sadržavao je 18 pitanja vezanih uz funkcioniranje turističkih zajednica te značaj, ulogu strategije turizma u njihovom radu kao i unaprjeđenju cjelokupnog turističkog sektora u Republici Hrvatskoj.

Ukupno su postavljena 22 pitanja, od kojih je najveći broj bio zatvoren (zaokružuje se jedan od ponuđenih odgovora) te kombinirana pitanja (zaokružuje se jedan ili više ponuđenih odgovora ili se odgovara upisivanjem odgovora). Anketiranje je provedeno na način da su predstavnici turističkih zajednica imali pristup upitniku putem Interneta o čemu ih je Državni ured za reviziju obavijestio službenim dopisom upućenim e-poštom. Odgovori su obrađeni pomoću programa koji služi za statističku obradu kvantitativnih i kvalitativnih podataka za društvena istraživanja.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti provedbe mjera utvrđenih Strategijom i provedbu aktivnosti utvrđenih sporazumom, odnosno ugovorom o suradnji na području turizma, odabran je pristup koji polazi od dva glavna pitanja i tri potpitanja.

Okosnicu revizije činila su sljedeća pitanja:

- Je li provedba mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma do 2020. učinkovita?
- Osigurava li zakonodavni i institucionalni okvir pretpostavke za implementaciju Strategije?
- Implementira li se Strategija kroz mjere određene Akcijskim planom na način koji omogućuje ostvarenje ciljeva?
- Mjere li se učinci strateških mjera i izvještava li se o njima?
- Provode li nadležna tijela aktivnosti određene Sporazumom između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma te Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji?

U skladu s odabranim predmetom revizije i postavljenim pitanjima, određeni su kriteriji na temelju kojih je ocijenjena učinkovitost provedbe mjera utvrđenih Strategijom te provedba Sporazuma zaključenog između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma i provedba Ugovora zaključenog između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji.

U tablici broj 1 daju se kriteriji za ocjenu učinkovitosti provedbe mjera za razvoj turizma utvrđenih Strategijom i provedbe aktivnosti utvrđenih navedenim Sporazumom, odnosno Ugovorom, prema područjima revizije.

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti provedbe mjera za razvoj turizma utvrđenih Strategijom i provedbe aktivnosti utvrđenih Sporazumom, odnosno Ugovorom, prema područjima revizije

PODRUČJA REVIZIJE		KRITERIJI
Zakonodavni i strateški okvir	Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020.	- usvojen krovni turistički strateški dokument - određeni osnovni ciljevi - utvrđene operativne strategije - utvrđeni ekonomski učinci - utvrđen Akcijski plan
	Strateški marketinški plan hrvatskog turizma za razdoblje od 2014.-2020.	- usvojen strateški marketinški plan - realizacija zadaća utvrđenih planom
	Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma	sastavljen prijedlog zakona i upućen u proceduru donošenja
	Zakona o članarinama u turističkim zajednicama	sastavljen prijedlog izmjena i dopuna zakona i upućen u proceduru donošenja
	Zakon o boravišnoj pristojbi	sastavljen prijedlog izmjena i dopuna zakona i upućen u proceduru donošenja
Institucionalni okvir	Ministarstvo turizma	uspostavljen Samostalni odjel za provedbu i praćenje Strategije razvoja turizma u Ministarstvu turizma
	Međuministarsko stručno vijeće za turizam	obavljene zadaće radi kojih je osnovano
	Hrvatska turistička zajednica	provedene organizacijske prilagodbe Hrvatske turističke zajednice
Mjere iz Akcijskog plana	MJERA 1 Usklađivanje i unaprjeđenje zakonodavnog okvira u funkciji jačanja poduzetništva i investicija	- Izmjene i dopune Zakona o prostornom uređenju i gradnji - Izmjene i dopune propisa i mjera s područja rada i zapošljavanja - Izmjene i dopune zakonske regulative vezane uz pomorsko dobro i morske luke - Izmjene i dopune Zakona o šumama - Izmjene i dopune Zakona o zaštiti kulturnih dobara - Izmjene i dopune Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije
	MJERA 2 Ubrzavanje investicijske aktivnosti donošenjem posebnog zakona	donošenje posebnog zakona kojim bi se na poseban način i po jednostavnijim i skraćenim procedurama realizirali investicijski projekti
	MJERA 11 Definiranje kriterija za strateško planiranje i izrada strateških planova na županijskoj/lokalnoj razini za razvoj turizma	uspostavljen standardni metodološki okvir za izradu strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini
	MJERA 20 Nacionalni program cjeloživotnog učenja za zaposlenike u turizmu	- donesen Nacionalni program cjeloživotnog učenja - uspostavljen institucionalni okvir za provedbu cjeloživotnog učenja
	MJERA 21 Preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnja efikasnog sustava upravljanja turističkom destinacijom	- redefiniranje zadaća i odgovornosti regionalnih i lokalnih turističkih zajednica kroz preuzimanje funkcija cjelovitih destinacijskih menadžment organizacija - prilagodbe kako bi se uspostavio efikasan sustav destinacijskog upravljanja na lokalnoj i regionalnoj razini
	MJERA 22 Izrada novog strateškog marketing plana hrvatskog turizma	- utvrđeni ciljevi i razrađeni planovi provedbe aktivnosti - realizirane zadaće određene strateškim marketinškim planom
	MJERA 24 Kontinuirana izrada nacionalnog i regionalnih satelitskih računa	osiguranje pretpostavki za periodičnu izradu satelitskog računa turizma Republike Hrvatske i postupno uvođenje regionalnih pilot satelitskih računa turističkih regija
	MJERA 25 Promocija investicija u turizam	- održavanje konferencije o investicijama posvećene turizmu - određivanje središnjeg mjesta informiranja potencijalnih investitora na području turizma i obilaženje potencijalnih investitora

PODRUČJA REVIZIJE		KRITERIJI
	MJERA 26 Pozicioniranje Ministarstva turizma kao posredničkog tijela u operativnoj strukturi za korištenje fondova EU 2014. - 2020.	• provođenje odgovarajućih procesa programiranja, provedbe i kontrole za projekte iz područja turizma • uspostavljena pozicija Ministarstva turizma RH u operativnoj strukturi za upravljanje procesom korištenja EU fondova
Učinci	Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020.	• poboljšavanje strukture i kvalitete smještaja • novo zapošljavanje • povećane investicije • povećanje turističke potrošnje
Suradnja Vlade Republike Hrvatske, Vlade Republike Makedonije i Vlade Mađarske	Sporazum i Ugovor o suradnji na području turizma	• promicanje suradnje Republike Hrvatske i Republike Makedonije na području turizma, u skladu s odredbama Sporazuma odnosno Republike Hrvatske i Mađarske u skladu s odredbama Ugovora • osnivanje i sastajanje radne grupe za suradnju na području turizma

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica i zadanih kriterija, ocjenjuje se je li provedba mjera iz Strategije *učinkovita, djelomično učinkovita ili nije učinkovita*. Kada je uspostavljen odgovarajući institucionalni i zakonodavni okvir za provedbu Strategije, mjere se provode prema Akcijskom planu, prati se ostvarenje ciljeva i mjere učinci, daje se ocjena da je provedba mjera *učinkovita*. Ukoliko su najvećim dijelom poduzimane potrebne aktivnosti, ocjenjuje se da se mjere provode *djelomično učinkovito*, a ukoliko se utvrde slabosti i propusti u više područja, ocjenjuje se da provedba *nije učinkovita*.

U vezi s provedbom Sporazuma, odnosno Ugovora o suradnji na području turizma, ako se revizijom utvrdi da nadležna tijela Republike Hrvatske provode aktivnosti s nadležnim tijelima Republike Makedonije i Mađarske u skladu sa Sporazumom, odnosno Ugovorom, daje se ocjena da je suradnja s navedenim tijelima *učinkovita*. Također, ako se ocijeni da se aktivnosti djelomično provode ili se ne provode, daje se ocjena da je suradnja *djelomično učinkovita* ili da suradnja *nije učinkovita*.

PODACI O TURIZMU

Prema podacima Hrvatske narodne banke, prihodi od turizma (usluge pružene stranim putnicima i turistima) su u 2013. ostvareni u iznosu 7.202.800.000 EUR, što je 5,0 % više u odnosu na prethodnu godinu. U 2013. udio prihoda od turizma u bruto društvenom proizvodu (dalje u tekstu: BDP) bio je 16,5 %, što je u odnosu na 2012. više za 0,9 %. Ostvareni prihodi od turizma u 2014. iznosili su 7.402.300.000 EUR, što je 199.500.000 EUR ili 2,7 % više u odnosu na 2013. Udio prihoda od turizma u BDP-u bio je 17,2 %, što je u odnosu na 2013. više za 3,6 %.

Prema službenim podacima Državnog zavoda za statistiku, u 2014. ostvareno je ukupno 13 128 416 dolazaka turista (u odnosu na 2013. ostvareno je 694 689 ili 5,6 % više) od čega je domaćih turista 1 505 455, a stranih 11 622 961. Nadalje, ostvareno je ukupno 66 483 948 noćenja (što je u odnosu na prethodnu godinu porast za 2,5 %), a prosječan broj noćenja po dolasku bio je 5,1 dan. Na prvom mjestu po broju dolazaka su turisti iz Republike Njemačke s 1 989 000 dolazaka, na drugom turisti iz Republike Slovenije s 1 102 000 dolazaka, a na trećem iz Republike Italije s 1 061 000 dolazaka.

Prema izvješću Državnog zavoda za statistiku, Republika Hrvatska je u 2014. raspolagala s 1 002 252 postelja i to 47,9 % u kućanstvima, 23,8 % u kampovima, 18,8 % u hotelima i sličnom smještaju (od čega su 55,8 % hoteli visoke kvalitete), 6,5 % u sobama za iznajmljivanje i kućama za odmor te 3,0 % u drugim objektima za smještaj.

Najveći broj dolazaka turista u 2014. ostvaren je u hotelima u kojima je evidentirano 5 785 070 dolazaka turista ili 44,1 %. Slijedi privatni smještaj s 4 664 548 dolazaka te kampovi s 2 433 204 dolazaka.

Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, u 2014. je u sektoru ugostiteljstva i turizma bilo zaposleno 88 790 osoba, što čini 6,6 % svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj.

Republika Hrvatska kao turistička destinacija ostvaruje porast udjela turizma u BDP-u, porast broja turističkih dolazaka, noćenja i smještajnih kapaciteta, porast prihoda od turizma, broja zaposlenih u djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane kao i sve raznovrsniju turističku ponudu. Navedeno je vidljivo iz usporedbe pokazatelja turizma kroz više godina.

U tablici broj 2 daju se pokazatelji o ostvarenim rezultatima u turizmu za 2013. i 2014.

Tablica broj 2

Pokazatelji o ostvarenim rezultatima u turizmu za 2013. i 2014.

Redni broj	Pokazatelj	2013.	2014.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Broj dolazaka turista	12 433 727	13 128 416	105,6
2.	Broj noćenja turista	64 818 115	66 483 948	102,6
3.	Broj noćenja domaćih turista	5 138 485	5 160 376	100,4
4.	Broj noćenja stranih turista	59 679 630	61 323 572	102,8
5.	Prosječan broj noćenja po dolasku	5,2	5,1	98,1
6.	Smještajni kapaciteti (broj stalnih i pomoćnih postelja)	961 896	1 002 252	104,2
7.	Prihodi od turizma u EUR	7.202.800.000	7.402.300.000	102,8
8.	Udio turizma u BDP-u	16,6%	17,2%	-
9.	Udio zaposlenih u djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane	6,3%	6,6%	-
10.	Broj zaposlenih u djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane	85 352	88 790	104,0
11.	Turistička destinacija po kriteriju konkurentnosti 2013. (The Travel & Tourism Competitiveness Index 2013.)	34	33	-
12.	Prosječna potrošnja turista u EUR po danu	-	66,3	-

Izvori: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Hrvatska narodna banka, Ministarstvo turizma i Tomas istraživanje Instituta za turizam

U postupku revizije provedena je anketa putem Upitnika dostavljenog turističkim zajednicama. Od 306 turističkih zajednica, odgovore na postavljena pitanja dostavilo je 259 ili 84,6 % turističkih zajednica. Prema radnom mjestu zaposlenika, u 185 turističkih zajednica na Upitnik su odgovorili direktori, u 47 zaposlenici na stručnim poslovima te u 27 zaposlenici na rukovodećim radnim mjestima.

U tablici broj 3 daju se podaci o broju turističkih zajednica iz Upisnika Ministarstva turizma te broju turističkih zajednica koje su dostavile odgovore, prema organizacijskim oblicima turističkih zajednica.

Tablica broj 3

Broj turističkih zajednica iz Upisnika Ministarstva turizma
te broj turističkih zajednica koje su dostavile odgovore

Redni broj	Vrsta turističke zajednice	Broj turističkih zajednica iz Upisnika Ministarstva turizma sa stanjem na dan 31. prosinca 2014.	Broj turističkih zajednica koje su dostavile odgovore
	1	2	3
1.	Hrvatska turistička zajednica	1	1
1.	Županijska	21	21
2.	Općinska	142	119
3.	Gradska	116	96
4.	Područja	10	8
5.	Mjesta	15	14
6.	Otoka	1	0
Ukupno		306	259

Kako bi se dobio uvid u veličinu i financijsku snagu turističkih zajednica, u tablici broj 4 i tablici broj 5, daju se podaci o broju zaposlenih i ostvarenim prihodima za 2014.

Tablica broj 4

Broj zaposlenih u prosincu 2014.

Redni broj	Broj zaposlenih u prosincu 2014.	Broj turističkih zajednica
	1	2
1.	nema zaposlenih	21
2.	jedan	106
3.	dva do pet	117
4.	šest do 20	12
5.	više od 20	3
Ukupno		259

Prema podacima iz Upitnika, koncem 2014. najveći broj turističkih zajednica (117) imao je od dva do pet zaposlenika, dok je po jednog zaposlenika imalo 106 turističkih zajednica, a 21 turistička zajednica nije imala zaposlenika. U 12 turističkih zajednica bilo je od šest do 20 zaposlenika, dok su samo tri turističke zajednice imale više od 20 zaposlenika. Koncem 2014. u sustavu turističkih zajednica bilo je 815 zaposlenika.

Tablica broj 5

Broj turističkih zajednica, prema ostvarenim prihodima u 2014.

Redni broj	Ostvareni ukupni prihodi u 2014.	Broj turističkih zajednica
	1	2
1.	do 200.000,00 kn	45
2.	od 200.001,00 kn do 500.000,00 kn	74
3.	od 500.001,00 kn do 1.000.000,00 kn	79
4.	od 1.000.001,00 kn do 2.000.000,00 kn	1
5.	od 2.000.001,00 kn do 10.000.000,00 kn	53
6.	više od 10.000.000,00 kn	7
Ukupno		259

Najveći broj turističkih zajednica (79) ostvario je ukupne prihode u 2014. u iznosu od 500.001,00 kn do 1.000.000,00 kn. Slijede turističke zajednice (74) s ostvarenim ukupnim prihodima u iznosu od 200.001,00 kn do 500.000,00 kn te turističke zajednice (53) s ostvarenim ukupnim prihodima u iznosu od 2.000.001,00 kn do 10.000.000,00 kn. Ukupne prihode manje od 200.000,00 kn ostvarilo je 45 turističkih zajednica, dok je samo sedam turističkih zajednica ostvarilo ukupne prihode u iznosu većem od 10.000.000,00 kn.



ZAKONODAVNI, STRATEŠKI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Zakonodavni okvir

Zakonodavni okvir za provedbu Strategije i obavljanje turističke djelatnosti čine, između ostalih, sljedeći propisi:

- Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (Narodne novine 152/08)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o boravišnoj pristojbi (Narodne novine 152/08, 59/09, 97/13, 158/13 i 30/14)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o članarinama u turističkim zajednicama (Narodne novine 152/08 i 88/10)
- Zakon o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 68/07, 88/10, 30/14, 89/14 i 152/14)
- Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (Narodne novine 85/15)
- Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (Narodne novine 92/10)
- Uredba o utvrđivanju visine boravišne pristojbe za 2012. (Narodne novine 119/11)
- Uredba o utvrđivanju visine boravišne pristojbe za 2013. (Narodne novine 70/12)
- Pravilnik o proglašavanju turističkih općina i gradova i o razvrstavanju naselja u turističke razrede (Narodne novine 122/09, 9/10, 61/10, 82/10, 36/11, 89/11, 146/11, 141/12, 144/12, 38/13, 153/13 i 126/15)
- Pravilnik o kriterijima za razvrstavanje naselja u turističke razrede (Narodne novine 92/09 i 4/15)
- Pravilnik o načinu vođenja popisa turista te o obliku i sadržaju obrasca prijave turista turističkoj zajednici (Narodne novine 126/15)
- Pravilnik o kriterijima za uplatu i korištenje uplaćenih sredstava boravišne pristojbe na posebnom računu Hrvatske turističke zajednice (Narodne novine 139/09 i 36/11)
- Pravilnik o potporama turističkim zajednicama na turistički nerazvijenim područjima (Narodne novine 28/13 i 156/14)
- Pravilnik o načinu naplate paušalnog iznosa boravišne pristojbe osoba koje pružaju usluge smještaja u domaćinstvu i seljačkom domaćinstvu (Narodne novine 92/09).

S obzirom da se jedna od mjera Strategije odnosi na preustroj sustava turističkih zajednica, u tijeku je priprema prijedloga za izmjene zakona koji reguliraju sustav turističkih zajednica (Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o članarinama u turističkim zajednicama i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o boravišnoj pristojbi). Tijekom 2014. donesene su Izmjene i dopune Zakona o pružanju usluga u turizmu, a tijekom 2015. donesen je novi Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti.

Strateški okvir

Strateško planiranje je sustavan način donošenja temeljnih odluka, određivanja smjera djelovanja i provođenja aktivnosti u dužem vremenskom razdoblju. Hrvatski sabor je u travnju 2013. usvojio Strategiju razvoja turizma u Republici Hrvatskoj do 2020. Strategija je temeljena na projektu koji je proveo Institut za turizam za potrebe Ministarstva turizma tijekom 2011. i 2012. U okviru navedenog projekta provedena su istraživanja, a rezultati su dostavljeni Ministarstvu u 13 pojedinačnih izvještaja.

Strategija je uz postavljanje glavnih smjernica i strateškog okvira održivog razvoja hrvatskog turizma, definirala ključne projekte cjelovitog razvoja hrvatskog turističkog sektora. Mjere u funkciji podizanja konkurentnosti turističkog proizvoda usmjerene su na učinkovitost upravljanja destinacijskim turističkim proizvodom te na povećanje kvalitete i konkurentnosti.

Strategija slijedi strateške dokumente donesene ranijih godina. Prvi strateški dokument za razvoj turizma - Razvojna strategija hrvatskog turizma (Narodne novine 113/93), donesen je 1993. Izradila ga je skupina inozemnih i domaćih stručnjaka. Prema navedenoj Strategiji, osnovni ciljevi razvoja turističkog sektora bili su obnova, potpunije vrednovanje, zaštita turističkih potencijala, izgradnja novog identiteta i tržišno repozicioniranje Republike Hrvatske kao jedne od vodećih turističkih zemalja Europe i Mediterana.

Sljedeći strateški dokument - Konceptija dugoročnog razvitka hrvatskog turizma za razdoblje od deset godina, donesen je 1998. Osnovne značajke Konceptije bile su razvoj hotelskih struktura, posebice malih obiteljskih hotela i drugih smještajnih objekata s lokalnim obilježjima, podjela aktivnosti i odgovornosti države i poduzetništva te određivanje okvirnih strateških pravaca razvoja hrvatskog turizma, razvoj lokalnih tvrtki u hotelijerstvu, tematskih parkova i novih proizvoda.

U 2003. donesena je Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010., a osnovni strateški ciljevi bili su: uređenje vlasničkih odnosa, okončanje procesa privatizacije hotela, konkurentnost na međunarodnom tržištu, donošenje prostornog plana razvoja hrvatskog turizma u svrhu očuvanja atraktivnih prirodnih resursa, trajna zaštita, poštivanje visokih ekoloških standarda te valorizacija turističkih potencijala, edukacija menadžmenta i svih zaposlenih u turizmu, izgradnja prometne infrastrukture, razvoj cjelovite ponude turističke destinacije, podizanje razine kvalitete smještajnih kapaciteta i prilagođavanje kriterija kvalitete međunarodnim standardima, ulazak poznatih međunarodnih hotelskih brendova na hrvatsko tržište te efikasnija distribucija i korištenje suvremenih trendova komunikacije i marketinga.

Institut za turizam je tijekom 2012. izradio izvještaj - Razvojna vizija i ciljevi turističkog razvoja u okviru izrade Strategije, koji sadrži i analizu razvoja hrvatskog turizma u proteklom razdoblju. Prema spomenutom Izvještaju, vizija i ciljevi iz strateških razvojnih dokumenata donesenim za ranija razdoblja djelomično su ostvareni, ostvaren je rast konkurentnosti i kvalitete, posebno smještajnih kapaciteta te rast značaja turizma za nacionalnu ekonomiju. Rezultati su ostvareni i zbog bolje prometne povezanosti, osobito izgradnjom mreže autocesta, te stvaranja pozitivnog imidža Republike Hrvatske. Također, povećano je zapošljavanje u djelatnostima hotela i restorana te turističkog posredovanja. Nadalje, analiza je pokazala koje aktivnosti nisu provedene ili nisu provedene u dostatnoj mjeri, a to su: povećanje kvalitete destinacijskih turističkih usluga, produženje sezone, proširenje proizvodnog portfelja, uspostava sustava koordiniranog upravljanja destinacijom i unaprijeđeni zakonodavni uvjeti turističkog poslovanja, što je ugrađeno u Strategiju, te se navedene aktivnosti planiraju provesti do konca ovoga strateškog razdoblja.

Institucionalni okvir

Institucionalni okvir upravljanja turizmom čine, između ostalog, tijela i institucije na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini (Vlada Republike Hrvatske, Odbor za turizam Hrvatskog sabora, Ministarstvo turizma, sustav turističkih zajednica, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave).

Vlada Republike Hrvatske određuje, usmjerava i usklađuje provedbu politika i programa te u tu svrhu predlaže i donosi strategije, daje smjernice, te poduzima druge mjere, predlaže Hrvatskom saboru zakone i druge akte, donosi uredbe za izvršenje zakona te obavlja druge poslove određene Ustavom i zakonom. Odbor za turizam Hrvatskog sabora utvrđuje i prati provedbu turističke politike, a u postupku donošenja strategije, zakona i drugih propisa je matično radno tijelo.

Ministarstvo turizma je glavno upravno i izvršno tijelo za kreiranje i provođenje turističke politike u Republici Hrvatskoj te glavni nositelj provedbe Strategije. U okviru Ministarstva turizma osnovano je Međuministarsko stručno vijeće za turizam radi suradnje između ministarstava i učinkovitije provedbe Strategije. Radi heterogenosti i interdisciplinarnosti turizma, uključivanje drugih ministarstava koji su nositelji pojedinih mjera i aktivnosti je preduvjet za provedbu Strategije.

Turističke zajednice su osnovane radi promicanja i unaprjeđenja turizma. Sustav turističkih zajednica je u nadležnosti Ministarstva turizma. Dužnost predsjednika Hrvatske turističke zajednice obnaša ministar. Ministarstvo turizma nadzire provođenje Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma te drugih propisa u turističkim zajednicama.

Značajnu ulogu imaju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao nositelji izvršne vlasti na lokalnoj i područnoj razini. U gradovima, odnosno županijama osnovani su upravni odjeli za turizam ili se turizmom bave drugi odjeli, najčešće upravni odjel za gospodarstvo. Prema odredbi članka 26. stavak 1. Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, općina i grad u okviru svog samoupravnog djelokruga posebno vode brigu o osiguranju uvjeta za razvoj turizma, a naročito o uređenju naselja, turističkoj infrastrukturi, zaštiti okoliša, prirodnoj i kulturnoj baštini i drugome. Također, turističke zajednice surađuju s tijelima jedinica lokalne samouprave u općinama i gradovima.

Prema odredbi članka 18. Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, dužnost predsjednika turističke zajednice općine ili grada i županije obnaša općinski načelnik ili gradonačelnik, odnosno župan ovisno o jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave za područje koje je turistička zajednica osnovana, a dužnost predsjednika turističke zajednice mjesta, u pravilu, obnaša osoba koju odredi općinski načelnik ili gradonačelnik. Utjecaj Ministarstva turizma na usmjeravanje razvoja turizma u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim kroz zakonodavni okvir, realizira se putem sustava potpora ili realizacijom određenih projekata.

- Ministarstvo turizma

Djelokrug Ministarstva je propisan odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 150/11, 22/12, 39/13, 125/13 i 148/13). Prema odredbama navedenog Zakona, Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na turističku politiku Republike Hrvatske, strategiju razvitka hrvatskog turizma, razvoj i investicije u turizmu, razvitak selektivnih oblika turizma, promicanje hrvatskog turizma u inozemstvu, sustav turističkih zajednica, turističku i ugostiteljsku statistiku, međunarodnu suradnju vezano uz turizam te druge poslove iz svoje nadležnosti.

Prema odredbi članka 3. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma (Narodne novine 55/14 i 17/15), ustrojeno je deset upravnih organizacija i drugih unutarnjih ustrojstvenih jedinica. Jedna od unutarnjih ustrojstvenih jedinica je Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma u kojem se obavljaju stručni poslovi vezani uz pripremu sjednica i izradu izvješća Međuministarskog stručnog vijeća za turizam, analizu ostvarenja godišnjih akcijskih planova te učinaka provedbe i izvršavanja dogovorenih aktivnosti prema pojedinim nositeljima vezano uz provedbu Strategije. Također, predlaže korekcije aktivnosti i mjera određenih akcijskim planovima za provedbu Strategije, surađuje s drugim tijelima državne uprave i drugim nadležnim institucijama, sudjeluje s drugim ustrojstvenim jedinicama na poslovima vezano uz donošenje i provedbu strategije te godišnjih akcijskih planova, te izrađuje odgovarajuća statistička izvješća i informacije u vezi s provedbom Strategije.

Prema Pravilniku o unutarnjem redu Ministarstva, u Samostalnom odjelu za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma predviđena su tri zaposlenika, međutim navedena radna mjesta nisu popunjena te se u navedenom Odjelu ne obavljaju predviđeni poslovi. Godišnjim planom rada za 2014. i 2015. planirani poslovi koje treba obavljati Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma dijelom se obavljaju u okviru Sektora za strateško planiranje, restrukturiranje turističkog gospodarstva, razvojne projekte i konkurentnost turizma u 2014. te u Sektoru za razvoj poduzetništva u turizmu, održivi razvoj i posebne oblike turizma u 2015.

Prema Strategiji, Ministarstvo turizma se treba odgovarajuće organizacijski i funkcionalno pripremiti te osposobiti kako bi moglo preuzeti odgovornost za koordiniranje brojnih aktivnosti i sudionika o kojima ovisi provedba Strategije. Učinkovita provedba zaključaka Strategije pretpostavlja organizacijske prilagodbe na razini Ministarstva.

Državni ured za reviziju predlaže ustrojavanje Samostalnog odjela za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma u skladu s odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i Strategije kako bi se osigurali uvjeti za učinkovitu provedbu Strategije.

- Sustav turističkih zajednica

Sustav turističkih zajednica, ustrojstvo, zadaće i način rada turističkih zajednica te osnovna načela njihova financiranja i gospodarenja uređeni su Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (dalje u tekstu: Zakon). Turističke zajednice se osnivaju radi promicanja i unaprjeđenja turizma Republike Hrvatske i gospodarskih interesa pravnih i fizičkih osoba koje pružaju ugostiteljske i druge turističke usluge ili obavljaju druge djelatnosti neposredno povezane s turizmom tako da osiguraju upravljanje destinacijama na razini za koju su osnovane.

Sustav turističkih zajednica čine: Hrvatska turistička zajednica (dalje u tekstu: HTZ), Turistička zajednica grada Zagreba, turističke zajednice županija, turističke zajednice gradova, turističke zajednice općina, turističke zajednice mjesta te turističke zajednice područja. Turističke zajednice se osnivaju uz prethodnu suglasnost Ministarstva turizma.

Prema odredbama članka 28. Zakona, obvezatni članovi turističke zajednice općine ili grada su sve pravne i fizičke osobe, koje na području općine ili grada u kojoj se osniva turistička zajednica, imaju sjedište ili podružnicu, pogon i slično (poslovnu jedinicu) i koje ostvaruju prihod pružanjem ugostiteljskih ili drugih turističkih usluga ili obavljaju s turizmom neposredno povezane djelatnosti. Kao dragovoljni članovi, u turističku zajednicu općine ili grada mogu se učlaniti i druge pravne i fizičke osobe.

Prema podacima iz Upisnika Ministarstva turizma na dan 31. prosinca 2014., u Republici Hrvatskoj je osnovano 306 turističkih zajednica i to: HTZ, 20 turističkih zajednica županija, turistička zajednica Grada Zagreba, 116 turističkih zajednica gradova, 142 turističke zajednice općina, 15 turističkih zajednica mjesta, deset turističkih zajednica područja te jedna otočna turistička zajednica.

Prema Zakonu, turističke zajednice ostvaruju prihode od boravišne pristojbe i turističke članarine u skladu s posebnim zakonima, od obavljanja gospodarske djelatnosti (članak 10. Zakona), iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te državnog proračuna, donacija, imovine u vlasništvu i iz drugih izvora.

U tablici broj 6 daju se podaci o ostvarenim prihodima turističkih zajednica za 2012., 2013. i 2014.

Tablica broj 6

Ostvareni prihodi turističkih zajednica za 2012., 2013. i 2014.

u kn

Redni broj	Vrsta prihoda	Ostvareno					
		2012.	Udjel u %	2013.	Udjel u %	2014.	Udjel u %
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Prihodi od članarina	182.601.430,00	24,3	200.323.689,00	25,5	206.712.963,00	25,7
2.	Prihodi od boravišne pristojbe	367.435.254,00	48,9	377.925.611,00	48,1	383.701.141,00	47,7
3.	Prihodi od donacija	167.187.655,00	22,3	144.116.047,00	18,4	174.762.755,00	21,7
4.	Prihodi od prodaje robe i pružanja usluga	7.058.849,00	0,9	8.474.223,00	1,1	8.779.797,00	1,1
5.	Drugi prihodi	27.063.495,00	3,6	54.545.932,00	6,9	31.006.487,00	3,8
Ukupno		751.346.683,00	100,0	785.385.502,00	100,0	804.963.143,00	100,0

Ukupni prihodi za 2014. ostvareni su u iznosu 804.963.143,00 kn, što je u odnosu na 2013. više za 19.577.641,00 kn ili 2,5 %, a u odnosu na 2012. više za 53.616.460,00 kn ili 7,1 %. Vrijednosno najznačajniji prihodi su ostvareni od boravišnih pristojbi. Prema pokazateljima razvoja turizma u Republici Hrvatskoj, u 2013. je zabilježeno 64,8 milijuna turističkih noćenja, što je za 3,3 % više nego u 2012. Usporedba podataka o stopi rasta broja noćenja sa stopom rasta prihoda od boravišne pristojbe pokazuje da su prihodi od boravišne pristojbe rasli sporije, odnosno da je stopa rasta broja noćenja (3,3 %) veća za 13,8 % od stope rasta prihoda od boravišne pristojbe (2,9 %). U 2014. u odnosu na 2013. stopa rasta broja noćenja je 2,6 %, a stopa rasta prihoda od boravišne pristojbe je 1,5%.

Ostvarenim prihodima financirani su rashodi koji su u 2012. iznosili 723.504.874,00 kn, a u 2013. su iznosili 711.429.138,00 kn, dok su u 2014. ostvareni rashodi u iznosu 808.687.928,00 kn, što je u odnosu na 2013. više za 97.258.790,00 kn ili 13,7 %, a u odnosu na 2012. više za 85.183.054,00 kn ili 11,8 %. Rashodi kao i prihodi, pokazuju trend rasta s tim da rashodi pokazuju veći rast (dok su prihodi u 2014. porasli u odnosu na 2013. za 2,5 % rashodi su porasli za 13,7%).

U tablici broj 7 daju se podaci o ostvarenim rashodima turističkih zajednica za 2012., 2013. i 2014.

Tablica broj 7

Ostvareni rashodi turističkih zajednica za 2012., 2013. i 2014.

u kn

Redni broj	Vrsta rashoda	Ostvareno					
		2012.	Udjel u %	2013.	Udjel u %	2014.	Udjel u %
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Rashodi za zaposlenike	106.837.546,00	14,8	109.536.573,00	15,4	112.288.241,00	13,9
2.	Materijalni rashodi	457.764.567,00	63,3	437.535.459,00	61,5	530.983.746,00	65,6
3.	Financijski rashodi	13.425.988,00	1,9	10.172.727,00	1,4	10.455.067,00	1,3
4.	Donacije	90.023.092,00	12,4	90.877.803,00	12,8	87.957.537,00	10,9
5.	Drugi rashodi	55.453.681,00	7,6	63.306.576,00	8,9	67.003.337,00	8,3
Ukupno		723.504.874,00	100,0	711.427.964,00	100,0	808.687.928,00	100,0

U ukupnim rashodima najveći udjel (65,7 %) odnosi se na materijalne rashode, zatim slijede rashodi za zaposlene s udjelom 13,9 % te rashodi za donacije s udjelom 10,9 %.

- Međuministarsko stručno vijeće za turizam

Prema Strategiji, kao posebno savjetodavno tijelo Ministarstva turizma, konstituira se Međuministarsko stručno vijeće za turizam. Zbog raznovrsnosti i interdisciplinarnosti turizma, uključivanje drugih ministarstava čija je aktivnost neposredno vezana uz turizam, važan je preduvjet učinkovite provedbe Strategije. Iako je suradnja ministarstava uspostavljena, provedba Strategije traži uspostavu učinkovitije suradnje.

Posebno savjetodavno tijelo Ministarstva turizma, prema odluci ministra turizma, osnovano je u 2013. Međuministarsko stručno vijeće za turizam, a čine ga predstavnici ministarstava na dužnosti zamjenika sljedećih ministara: Ministarstva turizma, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstva kulture, Ministarstva zaštite okoliša i prirode, Ministarstva gospodarstva, Ministarstva poduzetništva i obrta, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva zdravlja te Ministarstva regionalnog razvoja i EU fondova. Osnovni zadatak vijeća je rasprava i usuglašavanje prijedloga godišnjih akcijskih planova, te praćenje izvršenja dogovorenih aktivnosti prema pojedinim nositeljima.

Uloga Međuministarskog stručnog vijeća za turizam je suradnja u realizaciji akcijskih planova iz Strategije, ali i međusobna razmjena ideja i prijedloga, usuglašavanje prijedloga godišnjih akcijskih planova za provedbu Strategije (utvrđivanje aktivnosti i nositelja) te praćenje izvršenja dogovorenih aktivnosti prema pojedinim nositeljima.

Na prvoj sjednici Međuministarskog stručnog vijeća za turizam, koja je održana u rujnu 2013., prezentirana je Strategija. U prosincu 2013. održana je druga sjednica na kojoj je predstavljen nacrt Akcijskog plana koji se odnosi na podizanje konkurentnosti hrvatskog turizma i aktivnosti na provedbi Strategije. U rujnu 2015. održana je treća sjednica na kojoj je predstavljeno Izvješće o provedbi mjera iz Strategije. Međuministarsko stručno vijeće za turizam nije se sastalo od prosinca 2013. do rujna 2015. te u tom razdoblju nije obavljalo zadaće radi kojih je osnovano.

Državni ured za reviziju predlaže da se Međuministarsko stručno vijeće za turizam sastaje redovno radi obavljanja zadaća zbog kojih je osnovano, a to su usuglašavanje prijedloga godišnjih akcijskih planova provedbe Strategije (utvrđivanje aktivnosti i nositelja), suradnja u realizaciji godišnjih akcijskih planova iz Strategije, međusobna razmjena ideja i prijedloga nositelja provedbe Strategije, te praćenje izvršenja dogovorenih aktivnosti prema pojedinim nositeljima.

STRATEGIJA RAZVOJA TURIZMA REPUBLIKE HRVATSKE DO 2020.

Strategiju je usvojio Hrvatski Sabor u travnju 2013. Strategija polazi od analize dostignutog razvoja, sagledava razvojna ograničenja i mogućnosti, pruža okvir za koordinaciju i upravljanje aktivnostima različitih nositelja turističke politike i turističke aktivnosti te daje viziju turizma koji Republika Hrvatska želi razviti do kraja desetljeća.

Strategija odgovara na pitanja; gdje smo, kamo idemo i kako doći do cilja. Odgovor na prvo pitanje sadržan je u dijelu Strategije koji se odnosi na polazne pozicije hrvatskog turizma, ključna pitanja i ograničenja te razvojne trendove i prilike. Odgovor na drugo pitanje sadržan je u dijelu koji se odnosi na razvojna načela te viziju, ciljeve i zadatke, dok se odgovor na treće pitanje nalazi u dijelu koji se odnosi na operativne strategije, ekonomske učinke i Akcijski plan.

Prema Strategiji, nositelj svih aktivnosti je Ministarstvo turizma u suradnji s drugim ministarstvima i drugim relevantnim dionicima turističkog razvoja.

Strategija zahtijeva djelovanje na nekoliko ključnih područja koja predstavljaju operativne strategije:

1. Marketing (Strategija ciljnih tržišta, Strategija tržišnih segmenata, Sustav turističkih proizvoda Hrvatske, Imidž i promocija)
2. Razvoj turističke ponude (Razvoj proizvoda, Privatizacija i aktiviranje državne imovine u turizmu, Unaprjeđenje smještajne ponude i Unaprjeđenje ostale turističke ponude)
3. Investicije (Investicijska strategija, Investicijsko okruženje, Korištenje EU fondova)
4. Razvoj ljudskih potencijala i
5. Upravljanje procesima.

Dio Strategije je Akcijski plan koji sadrži 26 prioriteta mjera turističke politike koje se trebaju provesti od 2013. do 2020. Prema Akcijskom planu mjere najvišeg prioriteta provode se od 2013. do 2015., a mjere srednje visokog prioriteta od 2016. do 2020.

Do 2015. je predviđeno otklanjanje razvojnih ograničenja, priprema razvojnih projekata i tržišno repozicioniranje, dok se od 2016. do 2020. (razdoblje u kojem se pretpostavlja djelovanje bez razvojnih ograničenja provode nova rješenja u sustavu upravljanja turizmom i vođenju turističke politike te mjere usmjerene na povećavanje učinkovitosti ljudskih potencijala), mogu očekivati planirani učinci.

Razvojna ograničenja se odnose na:

- nedovoljnu diferenciranost proizvoda i usluga
- pomanjkanje inovativnih i kvalitetnijih sadržaja boravka gostiju
- rast temeljen ponajviše na ekspanziji obiteljskog smještaja u kućanstvima
- nedostatak kvalitetne hotelske ponude praćen nedovoljnom investicijskom aktivnošću
- nedovoljno dobru povezanost zračnim i morskim putem
- statičan sustav nacionalnog marketinga
- premalen broj globalno brendiranih destinacija
- neadekvatnu destinacijsku turističku infrastrukturu i
- naslijeđenu orijentaciju lokalnog stanovništva prema sezonskom poslovanju.

Prema Strategiji, bitan čimbenik uspjeha razvoja turizma do 2020. odnosi se na otklanjanje navedenih razvojnih ograničenja.

U postupku revizije, u okviru ankete putem Upitnika, turističke zajednice dale su odgovore s ocjenom utjecaja navedenih razvojnih ograničenja na razvoj turizma, na njihovom području djelovanja.

U tablici u nastavku daju se rezultati ankete.

Tablica broj 8

Utjecaj razvojnih ograničenja na razvoj turizma,
prema odgovorima turističkih zajednica

Redni broj	Razvojna ograničenja	Nema utjecaja	Ograničeni utjecaj	Srednji utjecaj	Veliki utjecaj	Značajan utjecaj
	1	2	3	4	5	6
1.	Nedovoljna diferenciranost proizvoda i usluga	6	29	130	21	72
2.	Pomanjkanje inovativnih i kvalitetnijih sadržaja boravka gostiju	4	25	66	46	117
3.	Rast temeljen ponajviše na ekspanziji obiteljskog smještaja u kućanstvima	26	36	98	32	66
4.	Nedostatak kvalitetne hotelske ponude praćen nedovoljnom investicijskom aktivnošću	11	23	51	82	91
5.	Nedovoljno dobra povezanost zračnim i morskim putem	33	33	83	51	58
6.	Statičan sustav nacionalnog marketinga	9	31	111	37	70
7.	Premalen broj globalno brendiranih destinacija	8	32	100	30	88
8.	Neadekvatna destinacijska turistička infrastruktura	8	20	66	60	104
9.	Naslijeđena orijentacija lokalnog stanovništva prema sezonskom poslovanju	30	27	71	52	78

Prema odgovorima, mali broj turističkih zajednica (prosječno 5,8 %) dao je ocjenu da navedena ograničenja nemaju utjecaja na razvoj turizma na području njihovog djelovanja, dok je 32,0 % turističkih zajednica ocijenilo da je njihov utjecaj značajan.

Prema podacima iz prethodne tablice, značajan utjecaj na razvoj turizma imaju sljedeća razvojna ograničenja: pomanjkanje inovativnih i kvalitetnijih sadržaja boravka gostiju (45,3 % turističkih zajednica), neadekvatna destinacijska turistička infrastruktura (40,3 % turističkih zajednica) te nedostatak kvalitetne hotelske ponude (35,3 % turističkih zajednica).

Najmanji utjecaj imaju sljedeća razvojna ograničenja: nedovoljno dobra povezanost zračnim i morskim putem (12,8 % turističkih zajednica), naslijeđena orijentacija lokalnog stanovništva prema sezonskom poslovanju (11,6 % turističkih zajednica) te rast temeljen ponajviše na porastu obiteljskog smještaja u kućanstvima (10,1 % turističkih zajednica). Navedeno ukazuje na značajan utjecaj razvojnih ograničenja na područjima djelovanja turističkih zajednica.

Prema Strategiji, važan čimbenik razvoja turizma i provedbe Strategije je uklanjanje većeg broja razvojnih ograničenja do 2015. S obzirom da razvojna ograničenja nisu u cijelosti otklonjena te da imaju značajan utjecaj na razvoj turizma, Državni ured za reviziju je mišljenja kako je otklanjanje razvojnih ograničenja i nadalje zadaća nadležnih tijela, te se predlaže Ministarstvu turizma da u suradnji s drugim nadležnim institucijama u što kraćem roku odredi prioritete i planira aktivnosti kako bi se otklanjanjem navedenih ograničenja stvorili uvjeti za daljnji razvoj turizma.



AKCIJSKI PLAN OD 2013. DO 2020.

Osnovni cilj Akcijskog plana je uspostava strateških smjernica za usuglašeno djelovanje glavnih nositelja turističke i gospodarske politike na nacionalnoj razini u funkciji postupnog podizanja konkurentne sposobnosti hrvatskog turizma.

Akcijski plan sadrži 26 mjera za provedbu Strategije. Mjere sadrže opis i nositelje aktivnosti te razdoblje provođenja. Usmjerene su na učinkovitost upravljanja destinacijskim turističkim proizvodom te na povećanje kvalitete usluživanja i profitabilnosti poslovanja pojedinačnih gospodarskih subjekata.

Svaka mjera je rangirana kako bi se utvrdili prioriteta u vođenju turističke politike. Mjere turističke politike čine mjere bez čije provedbe nije moguće realizirati definirane strateške ciljeve (mjere visokog prioriteta) i mjere koje su od ključne važnosti za ostvarenje pojedinačnih razvojnih ciljeva (mjere srednje visokog prioriteta).

Prema Strategiji, sve mjere visokog prioriteta provode se tijekom 2013., dok se mjere srednje visokog prioriteta provode najvećim dijelom od 2013. do 2015., odnosno nastupe li neočekivane okolnosti od 2016. do 2020. Strategija također sadrži detaljno razrađene rokove provedbe prema kojima se mjere provode uglavnom u 2013. i 2014., a traju do 2020.

Revizijom su obuhvaćene četiri mjere visokog prioriteta (mjere 1, 2, 21 i 26), pet mjera srednje visokog prioriteta (mjere 11, 20, 22, 24 i 25), s obzirom da su mjere visokog prioriteta trebale biti provedene ili većim dijelom provedene do vremena obavljanja revizije (konac 2015.), a provedba mjera srednje visokog prioriteta trebala je započeti u 2014.

U tablici broj 9 navedene su mjere obuhvaćene revizijom, nositelji aktivnosti te rokovi za njihovu provedbu. Mjere visokog prioriteta označene su plavom bojom, a mjere srednje visokog prioriteta zelenom bojom. Razdoblje od početka primjene pojedine mjere do njenog završetka označeno je tamnijom nijansom boje, dok je svjetlijom nijansom iste boje označeno razdoblje tijekom kojeg se kontroliraju učinci provedbe.

U okviru pojedinih mjera iz Strategije, predviđeno je donošenje akcijskih planova koji se odnose na pojedine oblike turizma. Ministarstvo turizma i Institut za turizam pripremili su akcijske planove za turističke proizvode od strateškog značaja za daljnji razvoj turizma kojima se realiziraju pojedine mjere iz Strategije. Izrađeni su sljedeći programi: Nacionalni program unaprjeđenja obiteljskog smještaja, Nacionalni program unaprjeđenja ponude malih i obiteljskih hotela, Akcijski plan razvoja nautičkog turizma, Akcijski plan razvoja zdravstvenog turizma, Akcijski plan razvoja kulturnog turizma, Program razvoja cikloturizma, Nacionalni program upravljanja i uređenja plaža, Akcijski plan podizanja konkurentnosti hrvatskog turizma, Nacionalni program razvoja malog i srednjeg poduzetništva u turizmu, Program jačanja konkurentnosti ljudskih potencijala u turizmu, Nacionalni program razvoja socijalnog turizma, Akcijski plan razvoja turizma ruralnih područja Republike Hrvatske (u statusu usvajanja), Akcijski plan razvoja zelenog turizma (u statusu usvajanja) i Nacionalni program kongresne ponude.

Tablica broj 9

Mjere obuhvaćene revizijom, nositelji aktivnosti, te rokovi u kojima se provode

Mjera	Nositelji aktivnosti	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
MJERA 1 - USKLAĐIVANJE I UNAPRJEĐENJE ZAKONODAVNOG OKVIRA	Nadležna ministarstva u suradnji s Ministarstvom turizma								
MJERA 2 - UBRZAVANJE INVESTICIJSKE AKTIVNOSTI DONOŠENJEM POSEBNOG ZAKONA	Ministarstvo gospodarstva u suradnji s drugim nadležnim ministarstvima								
MJERA 11 - DEFINIRANJE JEDINSTVENIH KRITERIJA ZA STRATEŠKO PLANIRANJE TURISTIČKOG RAZVOJA I IZRADA STRATEŠKIH PLANOVA RAZVOJA TURIZMA NA ŽUPANIJSKOJ /LOKALNOJ RAZINI	Ministarstvo turizma u suradnji s Ministarstvom graditeljstva i prostornoga uređenja i Ministarstvom poljoprivrede, županije, gradovi i općine te uredi/odjeli nadležni na turizam								
MJERA 20 - NACIONALNI PROGRAM CJELOŽIVOTNOG UČENJA ZA ZAPOSLENIKE U TURIZMU	Ministarstvo turizma u suradnji s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvom rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvom poduzetništva i obrta, Ministarstvom gospodarstva, Hrvatskim zavodom za zapošljavanje i agencijama za obrazovanje								
MJERA 21 - PREUSTROJ SUSTAVA TZ I IZGRADNJA EFIKASNOG SUSTAVA UPRAVLJANJA TURISTIČKOM DESTINACIJOM	Ministarstvo turizma u suradnji sa sustavom turističkih zajednica								
MJERA 22 - IZRADA NOVOG STRATEŠKOG MARKETING PLANA HRVATSKOG TURIZMA	Ministarstvo turizma i HTZ								
MJERA 24 - KONTINUIRANA IZRADA TSA I REGIONALNIH TSA	Ministarstvo turizma u suradnji s Ministarstvom financija, Hrvatskom narodnom bankom i Državnim zavodom za statistiku RH								
MJERA 25 - PROMOCIJA INVESTICIJA U TURIZAM	Ministarstvo gospodarstva i Agencija za investicije i konkurentnost u suradnji s Ministarstvom turizma								
MJERA 26 - POZICIONIRANJE MINISTARSTVA TURIZMA KAO POSREDNIČKOG TIJELA U OPERATIVNOJ STRUKTURI ZA UPRAVLJANJE PROCESOM KORIŠTENJA FONDOVA	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u suradnji s Ministarstvom turizma								

	provedba mjera visokog prioriteta		razdoblje kontrole učinaka provedbe mjera visokog prioriteta
	provedba mjera srednje visokog prioriteta		razdoblje kontrole učinaka provedbe mjera srednje visokog prioriteta

Usklađivanje i unaprjeđenje zakonodavnog okvira u funkciji jačanja poduzetništva i investicija (Mjera 1)

Zakonodavni okvir je preduvjet upravljanja turističkim razvojem. Prema Strategiji, potrebno je pojednostaviti postojeći zakonodavni okvir te stvoriti povoljnu investicijsku klimu u svrhu privlačenja novih investitora s kvalitetnim investicijskim projektima, što bi povećalo gospodarsku aktivnost i nova zapošljavanja. Prema Strategiji Mjera 1 je raspoređena u mjere najvišeg prioriteta, koje je trebalo provesti tijekom 2013. i 2014., kako bi se omogućila realizacija strateških ciljeva.

Usklađivanje i unaprjeđenje zakonodavnog okvira u funkciji jačanja poduzetništva i investicija obuhvaća šest podmjera koje su opisane u nastavku, a nositelji pojedinih podmjera su nadležna ministarstva u suradnji s Ministarstvom turizma.

- Izmjene i dopune Zakona o prostornom uređenju i gradnji

Zakon o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12 i 80/13) imao je niz ograničenja koja su bila značajna za razvoj investicija u sektoru turizma. Osnovne izmjene i dopune spomenutog Zakona vezane su uz promjenu postojećih klasifikacija turističkih zona, utvrđivanje načina raspolaganja etažiranim dijelovima turističkih zona, gradnju golf igrališta na šumskom zemljištu, utvrđivanje građevinskih područja za gradnju zgrada, usklađivanje naziva i vrsta turističkih smještajnih objekata te uvrštavanje određenog broja vojnih zona koje Ministarstvo obrane ne koristi u odgovarajuće prostorno planske dokumente jedinica lokalne samouprave.

Zakon o prostornom uređenju i gradnji je prestao važiti 31. prosinca 2013. stupanjem na snagu tri nova zakona koja su ga zamijenili i to: Zakona o gradnji (Narodne novine 153/13), Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13) i Zakona o građevinskoj inspekciji (Narodne novine 153/13). Također, donesena je Uredba o određivanju građevina i drugih zahvata u prostoru državnog i područnog (regionalnog) značaja (Narodne novine 37/14 i 154/14) te Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Narodne novine 79/14, 41/15 i 75/15).

- Izmjene i dopune propisa i mjera s područja rada i zapošljavanja

Propisi i mjere s područja rada i zapošljavanja imali su ograničenja vezana uz reguliranja jednostavnih i neformalnih oblika zapošljavanja i uređenja radnog vremena (preraspodjela radnog vremena) i odmora (dnevni i tjedni odmor) te poticanja zapošljavanja u turizmu. Također bi se trebalo pojednostaviti obavljanje povremenih i privremenih poslova donošenjem posebnog zakona o privremenim i povremenim poslovima.

Novi Zakon o radu (Narodne novine 93/14) je donesen i stupio je na snagu u kolovozu 2014. i time ispunio kriterije navedene podmjere, dok se od Zakona o povremenim poslovima privremeno odustalo zbog dobivenih negativnih očitovanja zainteresiranih strana, te je navedeni Zakon u prosincu 2013. povučen iz procedure.

- Izmjene i dopune zakonske regulative vezane uz pomorsko dobro i morske luke

Izmjenama i dopunama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine 158/03, 100/04, 123/11, 141/06 i 38/09), nastoji se skratiti postupke za utvrđivanje granica pomorskog dobra te odgovarajuće riješiti problematika koncesija na pomorskom dobru vezana uz plaže i nautički turizam.

Prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama upućen je na čitanje u Hrvatski sabor u srpnju 2015. Njime se predlažu drukčija i u pojedinim dijelovima nova rješenja vezana uz koncesije na pomorskom dobru.

- Izmjene i dopune Zakona o šumama¹

Izmjenama i dopunama Zakona o šumama želi se omogućiti stvaranje preduvjeta za razvoj investicija u turizmu u šumi i na šumskom zemljištu, uz zaštitu šuma i šumskog fonda, te izgradnja golf igrališta bez da je prethodno potrebno izdvojiti šumsko zemljište iz šumsko-gospodarske osnove te ga pretvoriti u građevinsko zemljište.

U kolovozu 2014. stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o šumama. Najvažnija promjena koja je nastupila, vezana je uz uređenje i mogućnost gradnje golf igrališta i kampova koji su prostornim planom predviđeni u šumi i na šumskom zemljištu s tim da se ista površina ne uključuje u građevinsko područje i ostaje u šumskogospodarskom području Republike Hrvatske.

- Izmjene i dopune Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara²

Izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara trebaju se jasnije definirati uvjeti, kriteriji, financijski okvir i rokovi za utvrđivanje statusa kulturnog dobra jer postojeća zakonska rješenja nisu pridonosila razvoju turističkih djelatnosti na kulturnim dobrima kao ni njihovoj zaštiti.

Koncem 2014. donesene su Izmjene i dopune Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara kojim se jasnije definiralo pitanje zaštite i očuvanja kulturnih dobara na način da pridonose razvoju turističkih djelatnosti.

- Izmjene i dopune Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije³

Izmjenama i dopunama Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, želi se omogućiti definiranje stvarne površine i urbanističke površine kampa te riješiti pitanja vezana uz kampove onako kako je to Zakonom propisano za turistička naselja i hotele. Ministarstvo turizma u suradnji s nadležnim tijelima priprema prijedlog izmjena i dopuna navedenog Zakona.

S obzirom da nije donesen Zakon o povremenim poslovima, izmjene i dopune Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku

¹ Zakon o šumama (Narodne novine 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12, 68/12, 148/13, 94/14)

² Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14)

³ Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (Narodne novine 92/10)

pretvorbe i privatizacije, ni izmjene i dopune zakonske regulative vezane uz pomorsko dobro i morske luke, a prema Strategiji usklađivanje i unaprjeđivanje zakonodavnog okvira su aktivnosti najvišeg prioriteta koje treba provesti kako bi bilo moguće realizirati definirane strateške ciljeve, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu turizma u suradnji s drugim nadležnim ministarstvima, nastaviti i ubrzati aktivnosti vezane uz izmjene i dopune postojećih zakona, odnosno donošenje novih zakona s ciljem usklađenja i unaprjeđenja zakonodavnog okvira i ostvarenja aktivnosti određenih Strategijom.



Ubrzavanje investicijske aktivnosti donošenjem posebnog zakona (Mjera 2)

Mjerom 2 je predviđeno da se za značajnije projekte koji su od gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku predloži zakon kojim bi se po jednostavnijim i skraćenim postupcima realizirali značajni investicijski projekti. Navedena Mjera je prema Strategiji, također visokog prioriteta, a trebala se provesti tijekom 2013. i 2014. kako bi se omogućila realizacija strateških ciljeva.

Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske (Narodne novine 133/13 i 152/14), stupio je na snagu u studenom 2013., a početkom 2014. započela je provedba Zakona. Navedenim Zakonom se uspostavlja procedura pripreme i provedbe investicijskih projekata s ciljem njihovog učinkovitog ostvarenja. Također se uređuju kriteriji i postupak za utvrđivanje strateških investicijskih projekata Republike Hrvatske te raspolaganje nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, davanje koncesija vezano uz provedbu strateških projekata i izdavanje upravnih akata vezano uz provedbu tih projekata.

Ministarstvo turizma sudjeluje u radu operativnih skupina za pripremu i provedbu strateških projekata. Operativne skupine za pripremu i provedbu strateških projekata zadužene su za utvrđivanje potrebnih propisanih postupaka i podataka o nadležnim tijelima koja sudjeluju u pripremi i provedbi projekta, za međusobnu koordinaciju i dinamiku pripreme te izradu potrebnih akata i dokumentacije za provedbu projekta, uključujući utvrđivanje elemenata prijedloga odluke Vlade Republike Hrvatske o proglašenju strateškog projekta koji se upućuje Povjerenstvu za procjenu i utvrđivanje prijedloga strateških projekata. Do vremena obavljanja revizije (studeni 2015.) nekoliko projekata iz područja turizma je u pripremi za proglašenje strateškim investicijskim projektom.

Definiranje jedinstvenih kriterija za strateško planiranje turističkog razvoja i izrada strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini (Mjera 11)

Mjerom 11 uspostavlja se standardni metodološki okvir za izradu strateških planova razvoja turizma nekog područja kao i obveza izrade novih i/ili usklađenje postojećih strateških dokumenata turističkog razvoja na razini županija.

Na taj način se osigurava sagledavanje turističkog potencijala raspoloživog prostora i njegove resursno-atraksijske osnove na stručan i objektivan način te se prepoznaju moguća infrastrukturna, demografska, institucionalna i slična ograničenja razvoja, odnosno utvrđuju se ciljni tržišni segmenti i proizvodi koje je potrebno razvijati. Prema Strategiji, Mjera 11 je srednje visokog prioriteta. Nositelj aktivnosti vezanih uz provedbu navedene Mjere je Ministarstvo turizma u suradnji s Ministarstvom graditeljstva i prostornog uređenja i Ministarstvom poljoprivrede, županije, gradovi i općine te uredi/odjeli nadležni za turizam.

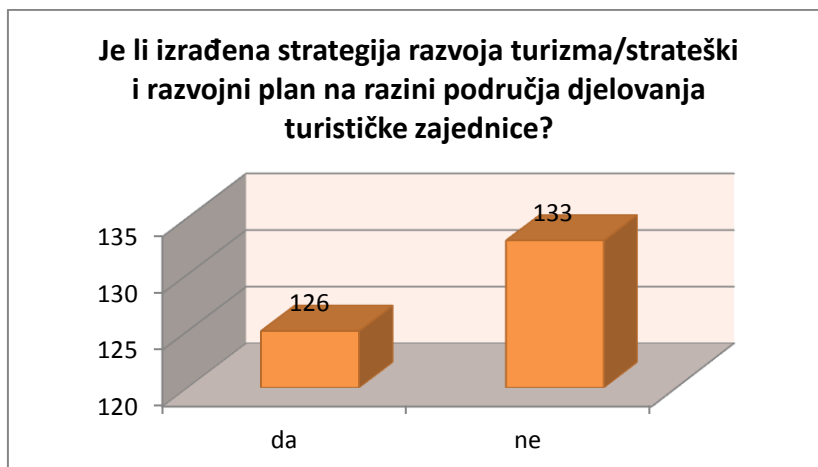
Prema Izvješću Ministarstva turizma o provedbi mjera Akcijskog plana, doneseni su Zakon o gradnji i Zakon o prostornom uređenju, koji su stupili na snagu početkom 2014., a kojima su definirani kriteriji za planiranje turističkih zona koji će biti implementirani u županijske i regionalne prostorne planove koji će predstavljati temelj za izradu razvojnih strategija općina, gradova i županija.

Revizijom je utvrđeno da do vremena obavljanja revizije (prosinac 2015.) nisu doneseni jedinstveni kriteriji za strateško planiranje turističkog razvoja i izradu strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini.

Prema odredbama članka 46. Zakona, ključne zadaće turističke zajednice županije su izrada strategije razvoja turizma na razini županije, sudjelovanje u izradi planova turizma i strateškoga marketinškog plana hrvatskog turizma te donošenje strateškoga marketinškog plana za područje županije, u skladu sa strateškim marketinškim planom hrvatskog turizma. Nadalje, prema odredbama članka 32. Zakona, ključna zadaća turističke zajednice grada i općine je izrada strateških i razvojnih planova turizma na razini općine ili grada.

Kako bi se provjerilo jesu li izrađeni strateški dokumenti za području djelovanja turističkih zajednice, provedena je anketa te su turističke zajednice pozvane da odgovore na sljedeće pitanje: „Je li izrađena strategija razvoja turizma/strateški i razvojni plan na razini područja djelovanja turističke zajednice?“. Odgovori na navedeno pitanje vidljivi su iz grafičkog prikaza broj 1.

Grafički prikaz broj 1



Prema dobivenim rezultatima, 133 ili 51,4 % turističkih zajednica je odgovorilo da nije izrađena strategija razvoja turizma, odnosno da nisu doneseni strateški i razvojni planovi na razini područja djelovanja njihove turističke zajednice, dok je 126 ili 48,6 % turističkih zajednica na navedeno pitanje odgovorilo pozitivno.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju turističkih zajednica, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje za 2012. Revizijom su utvrđene nepravilnosti u strateškom i godišnjem planiranju turističkih zajednica. Prema izvješću Državnog ureda za reviziju, Zakonom o turističkim zajednicama, nije određeno koje tijelo upravljanja u turističkoj zajednici donosi strateške i razvojne planove i na čiji prijedlog. Turističke zajednice su sastavljale strateške dokumente na različite načine, odnosno s različitim sadržajem. Pojedine su turističke zajednice sastavile strateške dokumente na temelju kojih su donijele i godišnje programe rada te financijske planove, a neke su kod izrade godišnjih programa rada i financijskih planova polazile od strateških dokumenata donesenih na razini županije, grada ili općine.

S obzirom na nedostatke vezane uz strateško i godišnje planiranje, turističkim zajednicama je postavljeno sljedeće pitanje: ocjenjujete li da bi uspostava standardnog metodološkog okvira za izradu strateških planova turizma bila korisna. Velika većina, 94,6 % turističkih zajednica ocijenila je da bi uspostava standardnog metodološkog okvira za izradu strateških i godišnjih planova turizma bila korisna.

Uspostavom standardnog metodološkog okvira postiglo bi se sadržajno usklađenje dokumenata, koordinacija izrade i definiranje zadaća, ovlasti i odgovornosti.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu turizma poduzeti aktivnosti radi uspostave standardnog metodološkog okvira, odnosno definiranja jedinstvenih kriterija za strateško planiranje turističkog razvoja i izradu strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini u skladu sa Strategijom. Također se predlaže, odrediti tijela koja donose i na čiji prijedlog strateške planove razvoja na županijskoj i lokalnoj razini te način na koji će turističke zajednice sudjelovati u provedbi postupaka donošenja strateških dokumenata koji se odnose na razvoj turizma nekog područja.

Izrada i donošenje Nacionalnog programa cjeloživotnog učenja (Mjera 20)

Mjera 20 se odnosi na izradu i donošenje Nacionalnog programa cjeloživotnog učenja za djelatnike u turizmu, a obuhvaća sustavnu provedbu cjeloživotnog učenja za sve zaposlene u turizmu i ugostiteljstvu na neodređeno vrijeme i doobrazovanje nezaposlenih za potrebe turizma te uspostavu institucionalnog okvira za sustavnu provedbu cjeloživotnog učenja. To podrazumijeva programe pohađanja periodičnih tečajeva odgovarajuće tematike i razradu obrazovnih programa usmjerenih na povećanje konkurentnosti. Nositelji aktivnosti za Mjeru 20 su Ministarstvo turizma u suradnji s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvom rada i mirovinskog sustava, Ministarstvom poduzetništva i obrta, Ministarstvom gospodarstva, Hrvatskim zavodom za zapošljavanje i agencijama za obrazovanje.

U Strategiji su navedena razvojna ograničenja u području ljudskih potencijala i cjeloživotnog učenja, prema kojima:

- postojeći sustav cjeloživotnog učenja namijenjen turizmu nije prilagođen potrebama turističkog gospodarstva i sustava turističkih organizacija te nije cjelovit (ne postoji sustav licenciranih nositelja programa, postojeći programi nisu prilagođeni ciljanim polaznicima, niti su sadržajno odgovarajući)
- znanja stečena formalnim obrazovanjem zastarijevaju i nisu dostatna za potrebe suvremenog turističkog i ugostiteljskog poslovanja
- zaposleni u turizmu i ugostiteljstvu u malom broju sudjeluju u programima usavršavanja te njihove vještine i kompetencije brzo zastarijevaju.

Povećanje konkurentnosti je glavni cilj Strategije, koji nije moguće ostvariti bez dostatne i kvalitetne radne snage koja se osigurava cjeloživotnim obrazovanjem.

Prema Izvješću o konkurentnosti turizma i putovanja 2015. (The Travel and tourism competitiveness report 2015, World Economic Forum), Hrvatska je na 128. mjestu po obrazovanosti, a na 85. mjestu po raspoloživosti stručnog osoblja od 141 zemalja. Navedeni podaci pokazuju da Republika Hrvatska treba poduzeti dodatne aktivnosti kako bi se otklonila ograničenja vezana uz ljudske potencijale.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta je izradilo Strategiju obrazovanja, znanosti i tehnologije (Narodne novine 124/14) koju je prihvatio Hrvatski Sabor u 2014. Navedenom Strategijom je naglašen značaj cjeloživotnog učenja kao temelja obrazovanja. Cjeloživotno učenje odnosi se na sve aktivnosti stjecanja znanja, vještina, stavova i vrijednosti tijekom života s ciljem njihova usvajanja ili proširenja, i to u okviru osobnog, društvenog ili profesionalnog razvoja i djelovanja pojedinaca, ono uključuje i obrazovanje odraslih. Obrazovanje odraslih provodi se kao formalno, neformalno, informalno i/ili samousmjereno učenje. Formalno obrazovanje se provodi u ustanovama koje imaju registriranu djelatnost obrazovanja odraslih. Programe kreiraju ustanove, a odobrava ih Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta. Neformalno obrazovanje provodi se kroz organizirane procese učenja usmjerene na osposobljavanje odraslih osoba, a odobravanje tih programa nije obvezno.

U Republici Hrvatskoj postoji mreža ustanova za formalno obrazovanje odraslih (pučka otvorena učilišta, centri za kulturu, udruge, škole i veleučilišta) kao i veliki broj institucija koje se bave neformalnim obrazovanjem odraslih (od pučkih otvorenih učilišta, HTZ, turističkih zajednica, Instituta za turizam, Hrvatske gospodarske komore, do strukovnih udruga i privatnih tvrtki).

Iako prema navedenom se može zaključiti da je u Republici Hrvatskoj uspostavljen sustav cjeloživotnog učenja, to nije dovoljno, jer sustav licenciranih nositelja programa cjeloživotnog učenja u turizmu koji bi se temeljio na usklađenim programima prilagođenim ciljanim skupinama polaznika nije uspostavljen.

Ministarstvo je u 2013., 2014. i 2015. provodilo sufinanciranje projekata strukovnih udruga u turizmu i ugostiteljstvu. Za bespovratnu dodjelu sredstava mogli su se, između ostalih, prijaviti i projekti vezani uz stručno usavršavanje u 2013., programi cjeloživotnog obrazovanja usmjereni na povećanje konkurentnosti ljudskih potencijala u turizmu u 2014. te seminari, radionice, kongresi kao i drugi oblici stjecanja kompetencija znanja i vještina u 2015. Sredstva koja su se dodjeljivala za sufinanciranje svih projekata uključujući i cjeloživotno učenje na godišnjoj razini su iznosila oko 3.000.000,00 kn.

Ministarstvo turizma sudjeluje u aktivnostima koje provodi Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta koje je prvenstveno zaduženo za obrazovanje. Predstavnik Ministarstva turizma sudjeluje u radu Sektorskog vijeća za turizam i ugostiteljstvo koje je osnovano u svibnju 2015. na temelju Zakona o hrvatskom kvalifikacijskom okviru (Narodne novine 12/13). Sektorska vijeća su savjetodavna i stručna tijela koja se skrbe o razvoju ljudskih potencijala u skladu s potrebama tržišta rada unutar pojedinih sektora. Predsjednike i članove sektorskih vijeća imenuje ministar nadležan za obrazovanje i znanost. Do konca 2015. godini se očekuje vrednovanje prvih zahtjeva za upis standarda zanimanja, standarda kvalifikacija i ishoda učenja u Registar Hrvatskog kvalifikacijskog okvira⁴.

Također, Ministarstvo turizma je izradilo projekt Program jačanja konkurentnosti ljudskih potencijala u turizmu. Osnovne postavke je koncem 2013. izradio Institut za turizam, a u veljači 2015. je sastavljen program s akcijskim planom. Cilj je razviti tržišno usmjeren sustav strukovnog obrazovanja za potrebe turizma i ugostiteljstva, te uspostaviti centre strukovnih kompetentnosti. Centri strukovnih kompetentnosti trebaju biti mjesta kontinuiranog usavršavanja zaposlenih u turizmu i ugostiteljstvu. Naglasak je na strukovnom obrazovanju, jer većinu radne snage čine upravo zaposlenici sa strukovnim kvalifikacijama. Financiranje izgradnja centara je predviđena iz Europskih strukturni i investicijski fondova. Osim navedenog, planirana je objava natječaja za financiranje projekata iz sredstava fondova vezano uz izobrazbu nezaposlenih i drugih ranjivih skupina radi stjecanja znanja i vještina za potrebe turizma i ugostiteljstva.

Kako bi se utvrdilo kako turističke zajednice ocjenjuju važnost cjeloživotne izobrazbe za unaprjeđenje, odnosno podizanje kvalitete usluga u turizmu, Državni ured za reviziju je putem Upitnika pribavio mišljenje turističkih zajednica o potrebi kontinuiranog razvoja i usvajanja određenih znanja i vještina iz područja turizma. Sve turističke zajednice odgovorile su potvrdno.

Na pitanje je li turistička zajednica poticala i sudjelovala u aktivnostima obrazovanja stanovništva u cilju razvijanja svijesti stanovništva o važnosti i učincima turizma te svojih članova, odnosno njihovih zaposlenika u cilju podizanja kvalitete usluga, 205 turističke zajednice ili 79,2 % odgovorilo je potvrdno, a 54 turističke zajednice ili 20,8% odgovorilo je negativno.

⁴ Hrvatski kvalifikacijski okvir je instrument uređenja sustava kvalifikacija u Republici Hrvatskoj koji osigurava jasnoću, pristupanje stjecanju, utemeljeno stjecanje, prohodnost i kvalitetu kvalifikacija, kao i povezivanje razina kvalifikacija u Republici Hrvatskoj s razinama kvalifikacija Europski kvalifikacijski okvir za cjeloživotno učenje EQF-a i Kvalifikacijski okvir Europskog prostora visokog obrazovanja QF-EHEA te posredno s razinama kvalifikacija kvalifikacijskih okvira u drugim zemljama.

Na pitanje da navedu druga razvojna ograničenja u turizmu, osim onih navedenih u Strategiji, turističke zajednice navode nedostatak i nedovoljno obrazovanje zaposlenika u turizmu te nedovoljno obrazovanje privatnih iznajmljivača. Također, na pitanje jesu li zaposlenici turističke zajednice uključeni u kontinuirano (cjeloživotno) obrazovanje iz područja turizma, 205 turističke zajednice ili 79,1% odgovorilo je potvrdno, a 54 turističke zajednice ili 20,8% odgovorilo je negativno.

Obrazovanje je potrebno i zaposlenicima javnog sektora koji upravljaju turističkim razvojem. Na pitanje „Jesu li zaposlenici turističke zajednice dostatno osposobljeni za obavljanje stručnih poslova propisanih Zakonom, kao što su poslovi edukacije stanovništva, izrade planova razvoja, praćenja konkurentnosti destinacije ili upravljanje javnom turističkom infrastrukturom?“, 9,3 % turističkih zajednica odgovorilo je negativno, 57,9% je mišljenja da su djelomično osposobljene, a 32,8 % da su osposobljene za obavljanje navedenih poslova.

Na temelju rezultata ankete, zaključuje se da postoji potreba osposobljavanja zaposlenika turističkih zajednica za obavljanje stručnih poslova propisanih Zakonom.

Republika Hrvatska nije uspostavila sustavno i statističko praćenje obrazovanja i osposobljavanja odraslih, pa tako ni cjeloživotnog učenja u području turizma i ugostiteljstva. Jedna od zadaća koje su određene Strategijom razvitka službene statistike Republike Hrvatske za razdoblje 2013. - 2022. je unaprjeđenje sadržaja podataka statistike obrazovanja (pokazatelji o sudjelovanju odraslih osoba u obrazovanju te pokazatelji o nositeljima i polaznicima različitih programa osposobljavanja i usavršavanja izvan redovitog sustava obrazovanja).

Prema podacima Eurostata, uključenost stanovništva u dobi između 24. i 64. godine starosti u obrazovanje i treninge (cjeloživotno učenje) je u 2014. bila 2,6 %, što Republiku Hrvatsku svrstava u zemlje s najmanjom uključenosti za razliku od Danske koja ima uključenost 37,4 %.

Iako je prepoznata i istaknuta važnosti cjeloživotnog učenja prema strateškim dokumentima, sudjelovanje u takvoj vrsti obrazovanja je nedostatno. Iz navedenih razloga, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu turizma da u suradnji s drugim nadležnim tijelima za obrazovanje, posebno s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta, uspostaviti institucionalni okvir za sustavnu provedbu cjeloživotnog učenja za zaposlene u turizmu i ugostiteljstvu, utemeljen na potrebama gospodarstva i javnoga turističkog sustava. Također, predlaže uspostavu sustava licenciranih nositelja programa cjeloživotnog učenja u turizmu koji bi se temeljio na usklađenim programima prilagođenim ciljanim skupinama polaznika. Navedene aktivnosti treba provoditi u koordinaciji s provedbom Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije.

Preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnja efikasnog sustava upravljanja turističkom destinacijom (Mjera 21)

Provedba Strategije pretpostavlja efikasan sustav destinacijskog upravljanja na lokalnoj i regionalnoj razini te koordinaciju nacionalne turističke politike s razvojem destinacijskog proizvoda.

Prema Strategiji, postojeći sustav turističkih zajednica nije dovoljno uključen u kreiranje i/ili provedbu turističke politike na razini turističke destinacije⁵, pri čemu zakonske odgovornosti turističkih zajednica u postojećim uvjetima organizacije sustava nisu usuglašene s mogućnostima provedbe. Kako bi sustav turističkih zajednica preuzeo ulogu destinacijskog upravljanja, potrebno je redefinirati zadaće i odgovornosti regionalnih i lokalnih turističkih zajednica, uz poštovanje načela financijske samodostatnosti. Racionalizacija sustava podrazumijeva primjenu načela prostorno-funkcionalne i proizvodne cjelovitosti, čime će turističke zajednice postupno preuzeti funkciju destinacijskih menadžment organizacija⁶ (dalje u tekstu: DMO).

Mjera 21 se odnosi na organizacijske promjene i prilagodbe postojećeg sustava turističkih zajednica kako bi se povećala učinkovitost funkcioniranja cijelog sustava. To podrazumijeva osiguranje kadrovskih, tehnoloških i financijskih resursa za provedbu reorganizacije cijelog sustava turističkih zajednica. Nadalje provedba Mjere 21 zahtjeva izmjene, odnosno donošenje novih zakona, i to prvenstveno Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, Zakona o članarinama u turističkim zajednicama i Zakona o boravišnoj pristojbi. Prema Strategiji, Mjera 21 je mjera najvišeg prioriteta, koja se trebala provesti tijekom 2013. i 2014. Nositelj navedene mjere je Ministarstvo turizma u suradnji sa sustavom turističkih zajednica.

Ministarstvo turizma je u travnju 2014. na mrežnim stranicama objavilo Smjernice za izradu Zakona o turističkim zajednicama i promicanju turizma, a zainteresirani subjekti su dostavili svoje prijedloge i primjedbe do konca travnja 2014. (pristiglo je 65 prijedloga i primjedbi). Smjernicama su definirana načela za izradu Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, Zakona o boravišnoj pristojbi i Zakona o članarinama u turističkim zajednicama.

Prema navedenim Smjernicama, postojeće turističke zajednice prerast će u turističke zajednice po modelu DMO s ciljem udruživanja turističkih zajednica na načelima prostorno-funkcionalne i proizvodne cjelovitosti te financijske samodostatnosti. Predloženim novim zakonodavnim okvirom predviđena je uspostava turističkih zajednica regija kao regionalnih menadžment organizacija na razini deset turističkih regija na području Republike Hrvatske. Unutar regija, također je predviđena uspostava destinacijskih menadžment organizacija na način da se odredi minimalni iznos prihoda koji mogu ostvarivati.

⁵ Pojam turističke destinacije • Geografski/fizički prostor u kome turisti provedu najmanje jedan dan (UNWTO)

⁶ Destinacijska menadžment organizacija (engl. Destination Management Organization - DMO) je tijelo koje okuplja javne institucije, privatne dionike sektora i stručnjake u cilju strateškog i operativnog upravljanja destinacije i ostvarenja zajedničke, prethodno usuglašene, vizije. Poslovna misija DMO-a je razvoj i promocija destinacije kroz koordiniranje i upravljanje ključnim aktivnostima kao što su financiranje, planiranje, marketing, donošenje i provedba odluka kao i razvoj proizvoda u destinaciji (Operativni priručnik za primjenu DMO modela).

Nakon analize dostavljenih primjedbi i prijedloga, Ministarstvo turizma je u lipnju 2015., na svojim mrežnim stranicama objavilo nacrt sva tri zakona kako bi se provelo javno savjetovanje. Zbog potrebe dodatnih analiza, informacija i usuglašavanja s dionicima na terenu, za nove zakonske tekstove ponovno je provedena javna rasprava u kolovozu 2015. godine. Međutim, zbog i raspuštanja Hrvatskog sabora, nije nastavljeno sa zakonodavnim postupkom.

Prema nacrtu Prijedloga Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, odustalo se od osnivanja regionalnih turističkih zajednica, te je zadržan postojeći sustav turističkih zajednica, uz određene izmjene.

Prema obrazloženju odgovorne osobe, od preustroja sustava turističkih zajednica se odustalo, zbog brojnih primjedbi na nacrt prijedloga zakona te je zaključeno kako će takve promjene biti moguće nakon izmjena teritorijalnog ustrojstva Republike Hrvatske, odnosno sustav turističkih zajednica će slijediti moguće administrativne podjele jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na razini Republike Hrvatske. Nacrtom Prijedloga spomenutog Zakona, predloženo je redefiniranje zadaća turističkih zajednica uz poštivanje načela samodostatnosti i utvrđivanje minimalnih financijskih kriterija za osnivanje turističkih zajednica na lokalnoj razini.

Vezano uz preuzimanje funkcije cjelovitih destinacijskih menadžmenta organizacija (DMO), HTZ je u 2013. u suradnji s Ministarstvom turizma provela projekt Osposobljavanja sustava turističkih zajednica za djelovanje prema modelu DMO. Cilj projekta je bio povećanje učinkovitosti sustava upravljanja turizmom kroz preustroj postojećeg sustava turističkih zajednica i njihovo osposobljavanje za upravljanje turističkom destinacijom prema modelu DMO. Navedeni projekt je obuhvaćao pet zadataka, i to:

- izradu priručnika za primjenu DMO modela - Operativni priručnik za primjenu modela DMO izrađen je u prosincu 2013.
- organizaciju i provođenje edukacije za sustav turističkih zajednica i druge relevantne subjekte javnog i privatnog sektora za primjenu DMO modela po turističkim klasterima; tijekom rujna i listopada 2013. organizirane su interaktivne radionice s ciljem povećanja učinkovitosti sustava upravljanjem turizmom kroz reorganizaciju sustava turističkih zajednica u pravcu DMO sustava; DMO radionice održane se u Splitu, Šibeniku, Zadru, Rijeci, Puli, Plitvicama, Zagrebu, Varaždinu, Dubrovniku i Osijeku, a ključni sadržaji prezentacija su bili ciljevi projekta, aktualni sustav upravljanja, ključni nalazi istraživanja zadovoljstva sustavom, upoznavanje s pojmom destinacijske menadžment organizacije te primjeri najbolje prakse u organizaciji turističkog upravljanja regijama i destinacijama
- savjetodavnu i operativnu pomoć u organizaciji nacionalnog DMO foruma; HTZ je u suradnji s Ministarstvom turizma u prosincu 2013. organizirala forum na kojem je sudjelovalo više od 300 sudionika. Na forumu je zaključeno da je za primjenu novog sustava DMO i RMO (regionalnih menadžment organizacija) potrebna promjena Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma
- izradu prijedloga reorganizacije i novog ustroja Glavnog ureda HTZ-a ; u kolovozu 2013. je provedena reorganizacija i realiziran je novi ustroj Glavnog ureda HTZ-a
- vođenje pilot projekta i tehnička podrška primjeni DMO modela po turističkim klasterima - ova aktivnost nije realizirana.

Prema navedenom, u 2013. su realizirane planirane aktivnosti vezane uz preuzimanje funkcije cjelovitih destinacijskih menadžmenta organizacija, osim provedbe pilot projekta i tehničke podrške primjeni DMO modela po turističkim klasterima, jer nisu doneseni Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, Zakon o članarinama u turističkim zajednicama i Zakon o boravišnoj pristojbi, kojima se trebala urediti organizacija i zadaće turističkih zajednica.

HTZ je u 2014. nastavila s aktivnostima na osposobljavanju postojećeg sustava turističkih zajednica za djelovanje prema načelu DMO i s pilot projektom razvoja turističke ponude u razdoblju pred i posezone provođenjem PPS projekta za posezonu 2014. pod nazivom "Hrvatska 365". S tim u vezi je u lipnju 2014. objavljen javni poziv za izbor destinacija u pilot projektu PPS. Odabrane su 22 destinacije koje su se obvezale da će izvan glavne turističke sezone nuditi posebne turističke proizvode, kreirati nove motive dolaska turista i omogućiti produženje turističke sezone.

U 2015. su nastavljene aktivnosti na realizaciji PPS projekta. Nadalje, tijekom 2014. provedeno je obrazovanje zaposlenika sustava turističkih zajednica i drugih subjekata javnog i privatnog turističkog sektora. Predmet edukacije bio je i razvoj DMO (sustav upravljanja posjetiteljima, evaluacija destinacijskog lanca vrijednosti i kontrola doživljaja posjetitelja).

Kako bi se utvrdilo prihvaćaju li turističke zajednice model DMO, Državni ured za reviziju je putem ankete na temelju upitnika postavio turističkim zajednicama pitanje: „Hoće li primjena načela prostorno-funkcionalne i proizvodne cjelovitosti, prema kojem turističke zajednice trebaju postupno preuzeti funkciju cjelovitih DMO, pridonijeti izgradnji učinkovitijeg sustava upravljanja turističkom destinacijom“? Od 259 pristiglih odgovora, 108 ili 41,7% turističkih zajednica je ocijenilo da uvođenje DMO neće pridonijeti učinkovitijem sustavu upravljanja turističkom destinacijom.

Navedeni odgovori ukazuju da značajan broj turističkih zajednica ocjenjuje da navedeni model neće pridonijeti učinkovitijem sustavu upravljanja turističkom destinacijom, te da navedene aktivnosti vezane uz edukaciju nisu u cijelosti postigle planirani cilj.

S obzirom na navedene rezultate, Državni ured za reviziju predlaže HTZ-u istražiti razloge koji su utjecali na negativan odgovor turističkih zajednica vezan uz primjenu modela DMO kako bi se poduzele aktivnosti kojima bi model bio prihvatljiv za turističke zajednice.

Revizijom je utvrđeno da pretpostavke za implementaciju Strategije nisu ostvarene, odnosno nije donesen novi Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma kao ni druga dva planirana zakona, te nije uveden model DMO. Jedan od razloga je i neprihvatanje, odnosno nedostatno prihvaćanje navedenog modela i potrebnih izmjena zakonske regulative. Prema Nacrtu prijedloga Zakona, zadržan je postojeći sustav uz određene izmjene koji je usklađen s teritorijalnim ustrojem Republike Hrvatske. Na temelju navedenih činjenica, ocjenjuje se da nisu stvorene glavne pretpostavke za uspješnu implementaciju Strategije te da njihova realizacija ne ovisi samo o aktivnostima Ministarstva turizma.

Iz navedenih razloga, Državni ured za reviziju predlaže ubrzati aktivnosti kako bi se realizirale pretpostavke za preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnju sustava upravljanja turističkom destinacijom, što je preduvjet za ostvarenje strateških ciljeva, a odnosi se na donošenje novog Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma kojim treba redefinirati zadaće i odgovornosti regionalnih i lokalnih turističkih zajednica.

Izrada strateškog marketing plana (Mjera 22)

Mjera 22 se odnosi na izradu strateškog marketinškog plana hrvatskog turizma. Uz odabir kreativnog i inovativnog slogana koji jasno komunicira tržišni identitet kao i program primjene slogana. Mjera uključuje i razradu strategije komunikacijskih medija te prilagodbu poruka uvjetima odabranih medija, razradu operativnog media plana kroz koji se kampanja implementira kao i provedu kampanje. Nadalje, mjera obuhvaća i redizajn sadržaja stranica HTZ-a i regionalnih/lokalnih turističkih zajednica te intenziviranje društvene mreže kao i prilagođavanje sadržaja i razvoj aplikacija za mobilne uređaje. Osim toga, Mjera 22 obuhvaća i razvoj kampanje viralnog marketinga kao i primjereni sustav podrške te praćenje posjećenosti i rada Internet portala. Sve aktivnosti predviđene navedenom Mjerom razrađuju se u novom Strateškom marketinškom planu hrvatskog turizma. Nositelji navedenih aktivnosti su Ministarstvo turizma i HTZ, a Mjera se trebala provesti do konca 2014.



Prema odredbi članka 54. Zakona, ključne zadaće HTZ-a su donošenje strateškoga marketinškog plana hrvatskog turizma, turistička promocija u zemlji i inozemstvu u skladu sa strateškim marketinškim planom hrvatskog turizma (naročito putem nastupa na sajmovima i putem predstavništava) te sudjelovanje u izradi strategije razvoja hrvatskog turizma i drugih razvojnih planova i programa iz područja turizma.

HTZ je u drugoj polovini 2013. započela izradu Strateškog marketinškog plana hrvatskog turizma za razdoblje od 2014. do 2020. Završno izvješće usvojilo je turističko vijeće HTZ-a u rujnu 2014., a na 9. sjednici Sabora HTZ-a, u prosincu 2014., usvojen je Strateški marketinški plan hrvatskog turizma za razdoblje od 2014. do 2020. (dalje u tekstu: Strateški marketinški plan). Strateški marketinški plan temelji se na Strategiji.

Strateški marketinški plan je usmjeren na ostvarenje tri cilja: jačanje turističkog brenda "Hrvatska", povećanje prometa u pred i posezoni te povećanje prosječne potrošnje po gostu, s prijedlogom rješenja objedinjenog marketinga turističkih proizvoda i regija na emitivnim tržištima.

Strateški marketinški plan sadrži:

1. analizu sektora, marketinšku viziju i ciljeve turističkog marketinga - što Republika Hrvatska i njezina turistička industrija zahtijevaju od marketinškog djelovanja na nacionalnoj razini te postavlja kvantitativne ciljeve koje treba ostvariti; kroz stratešku analizu identificirani su ključni problemi koje Republika Hrvatska kao turistička destinacija mora razriješiti i kontrolirati kako bi postigla željeni rezultat
2. marketinške strategije su definirane putem tri ključna elementa: kvantitativnih ciljeva koje treba ostvariti, turista za koje se valja natjecati te vrijednosnih prijedloga i „prijedloga brenda” koje im treba ponuditi; također, uključuju i prioritetna emitivna tržišta (geozone) na koja se treba usredotočiti glede marketinških aktivnosti, uz prijedlog novog načina upravljanja predstavništvima HTZ-a u inozemstvu
3. marketinške planove Republike Hrvatske - uzimajući u obzir ciljeve i prioritete, marketinške strategije se razvijaju kroz posebne planove:
 - jačanje snage nacionalnog turističkog brenda - cilj je ojačati snagu brenda Hrvatske kao turističke destinacije
 - povećanje turističkog prometa u pred i sezoni se usredotočuje na privlačenje dodatnog milijuna turista u predsezoni i sezoni do 2020.
 - povećanje prosječne dnevne potrošnje turista se usredotočuje na povećanje prosječne potrošnje turista u Hrvatskoj za 15,0 % do 2020.
 Razrađeni su i plan proizvoda, plan regija (klastera), plan emitivnih tržišta te plan podrške.
4. primjenu i plan upravljanja aktivnostima, koji sadrži smjernice raspodjele proračuna među različitim planovima i marketinškim aktivnostima te prijedloge modela suradnje HTZ-a, turističke industrije i turističkih regija (uz smjernice za implementaciju).

HTZ je provela strateške ciljeve i zadaće određene Strateškim marketinškim planom kroz sljedeće aktivnosti:

- odabir i suradnja s međunarodnom agencijom za upravljanje odnosima s javnošću i predstavnicima medija, s ciljem provođenja komunikacijske strategije odnosa s javnošću na ključnim tržištima
- odabir agencije kojoj je povjerena izrada krovnog komunikacijskog koncepta nacionalne turističke promidžbe (uključuje novi slogan, brand book, program implementacije i drugo) te primjena istog
- redefiniranje komunikacijskih alata i ključnih poruka
- nastavak provedbe projekta razvoja turističke ponude u pred i sezoni
- provedbu projekta izrade informatizacije sustava za prijavu i odjavu turista.

Strategija oglašavanja izrađena je po geozonama i proizvodima, u skladu s primarnim i sekundarnim proizvodima. Također, prati se posjećenost internetskog portala HTZ-a te profila na društvenim mrežama, kao i snaga hrvatskog turističkog proizvoda na ključnim tržištima.

Prema odredbi članka 46. stavka 1. točke 10. Zakona, zadaće turističke zajednice županije su donošenje strateškoga marketinškog plana za područje županije, u skladu s strateškim marketinškim planom hrvatskog turizma.

Rezultati ankete Državnog ureda za reviziju pokazuju da za pojedine županije nije donesen strateški marketinški plan, jer su predstavnici 100 ili 38,8 % turističkih zajednica na pitanje: „Je li za područje županije u kojoj djelujete donesen strateški marketinški plan u skladu sa strateškim marketinškim planom hrvatskog turizma?“, dali negativan odgovor.

Prema Nacrtu prijedloga Zakona iz lipnja 2015., nije predviđena obveza donošenja strateškog marketinškog plana za područje županije, koji bi bio u skladu sa strateškim marketinškim planom hrvatskog turizma.

Državi ured za reviziju predlaže odrediti način na koji će se Strateški marketinški plan primijeniti u strateškim i drugim dokumentima turističkog sustava, kako bi se postigli ciljevi postavljeni u navedenom dokumentu.

Kontinuirana izrada satelitskog računa turizma i regionalnih satelitskih računa turizma (Mjera 24)

Prema Strategiji, Mjera 24 predviđa periodičnu izradu satelitskog računa turizma i regionalnih satelitskih računa turizma. Mjerom se trebaju osigurati informacijske, organizacijske i međuinstitucionalne pretpostavke za periodičnu izradu satelitskog računa turizma Republike Hrvatske te izradu regionalnih pilot satelitskih računa turističkih regija.

Koncept satelitskog računa turizma razvijen je radi sagledavanja ekonomskih utjecaja turizma, a omogućava, u okviru sustava nacionalnih računa pojedine zemlje, zasebnu analizu turističke ponude i potražnje usmjerenu na financijske podatke koji se mogu uspoređivati u vremenu i s drugim ekonomskim aktivnostima na regionalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj razini. S obzirom da turizam ima važnu ulogu u gospodarstvu i radi mjerenja doprinosa turizma nacionalnom gospodarstvu, koncept satelitskog računa turizma razvila je Svjetska turistička organizacija Ujedinjenih naroda. Nositelji Mjere 24 su Ministarstvo turizma u suradnji s Ministarstvom financija, Hrvatska narodnom bankom i Državnim zavodom za statistiku.

Važnost primjene satelitskog računa turizma naglašava Europska komisija. U točki 6. Uredbe (EU) broj 692/2011 Europskog parlamenta i Europskog vijeća od 6. srpnja 2011. o europskim statistikama u turizmu, navodi se sljedeće: „Radi omogućivanja procjene makroekonomske važnosti turizma u gospodarstvima država članica na temelju međunarodno prihvaćenog okvira satelitskih računa za turizam, koji pokazuju učinke turizma na gospodarstvo i radna mjesta, potrebno je poboljšati dostupnost, potpunost i sveobuhvatnost osnovnih statističkih podataka s područja turizma, kao ulazni materijal za sastavljanje takvih računa te ako Komisija to smatra potrebnim, kao pripremu za zakonodavni prijedlog o prijenosu usklađenih tablica za satelitske račune za turizam“.

Ministarstvo turizma je započelo s aktivnostima na izradi satelitskog računa turizma prije donošenja Strategije, u skladu s preporukama Europske komisije i Statističkog ureda Europske unije (Eurostat), što je bila jedna od zadaća u okviru pripreme Republike Hrvatske za ulazak u Europsku Uniju. Osnovni cilj obrade podataka kroz satelitski račun turizma je utvrditi ukupni gospodarski učinak turizma na nacionalno gospodarstvo i hrvatsko društvo prema metodologiji Svjetske turističke organizacije Ujedinjenih naroda (UNWTO), Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Statističkog ureda Europske unije (Eurostat).

Ministarstvo turizma je s Institutom za turizam ugovorilo izradu satelitskih računa. Institut za turizam je za 2005. i 2007. izradio eksperimentalne satelitske račune turizma, a prvi satelitski račun turizma izrađen je za 2011. Izrada prvog satelitskog računa turizma je omogućila procjenu veličine doprinosa turizma gospodarstvu Republike Hrvatske, a s druge strane bio je osnova za vođenje procesa unaprjeđenja sustava statistike turizma.

Prema Strategiji razvitka službene statistike Republike Hrvatske 2013. - 2022., sektor turizma zahtijeva pojačano statističko praćenje putem izrade satelitskih računa. Također, predviđa se unaprjeđenje sustava statistike turizma usklađenog s propisima Europske unije, koji će omogućiti prikupljanje i diseminaciju pouzdanih, usporedivih i pravodobnih statističkih pokazatelja o stanju i kretanjima ponude i potražnje na hrvatskome turističkom tržištu.

Ministarstvo je u travnju 2013. uputilo poziv svim županijskim turističkim zajednicama za iskaz interesa za izradu regionalnih satelitskih računa. Tri županijske turističke zajednice su iskazale interes za izradu satelitskog računa i za njeno sufinanciranje. Stoga nije započela izrada regionalnih pilot satelitskih računa. S obzirom na navedeno, revizijom je ocijenjeno da informacijske, organizacijske i međuinstitucionalne pretpostavke za periodičnu izradu satelitskog računa turizma Republike Hrvatske te izradu regionalnih pilot satelitskih računa turističkih regija nisu osigurane, te da nisu započele sustavne aktivnosti na njihovoj provedbi.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu turizma osnovati međuinstitucionalnu radnu skupinu u koju će biti uključeni Ministarstvo turizma, Državni zavod za statistiku, Hrvatska narodna banka, Institut za turizam i druga tijela, te dogovoriti plan aktivnosti radi osiguranja informacijskih, organizacijskih i međuinstitucionalnih pretpostavki za periodičnu izradu satelitskog računa turizma Republike Hrvatske. Potrebno je na osnovi izrađenog satelitskog računa predložiti mjere za unaprjeđenje sustava statistike kako bi se poboljšala dostupnost, potpunost i sveobuhvatnost osnovnih statističkih podataka s područja turizma, te periodično izrađivati satelitski račun.

Promocija investicija u turizam (Mjera 25)

Prema Strategiji, radi promjene percepcije Republike Hrvatske kao nedovoljno atraktivne zemlje za ulaganja, potrebno je, osim uklanjanja administrativnih prepreka na zakonodavnoj i provedbenoj razini, odrediti središnje mjesto informiranja potencijalnih investitora na području turizma, izraditi kataloge tržišno spremnih turističkih investicijskih projekata, održavati investicijske konferencije posvećene turizmu te sustavno obilaziti globalno potencijalne investitore i kreatore imidža (tzv. road show). Navedene aktivnosti potrebno je provesti u okviru Mjere 25. Nositelji navedene mjere su Ministarstvo gospodarstva i Agencija za investicije i konkurentnost u suradnji s Ministarstvom turizma.

Revizijom je utvrđeno da se započelo s provođenjem aktivnosti utvrđenih Mjerom 25. Ministarstvo turizma, između ostalog, sudjeluje u pripremi i provedbi dokumenata vezanih uz poticanje investicija, predlaže mjere poticanja investicijske aktivnosti, surađuje s drugim državnim i lokalnim tijelima te gospodarskim subjektima na realizaciji konkretnih strateških projekata ulaganja u turizam, prati njihovu provedbu i pruža podršku investitorima, u okviru svoga djelokruga surađuje s državnim agencijama nadležnim za investicije te sudjeluje u aktivnostima vezanim uz informiranje i promociju investicija u području turizma.

Agencija za investicije i konkurentnost (dalje u tekstu: Agencija) pruža na području turizma pomoć stranim i domaćim investitorima u realizaciji investicija, osigurava informacije o turističkim projektima koji trebaju strateške partnere, glavnim preduvjetima potrebnim za investiranje, dostupnim poticajima za investicije u turističke projekte te o investicijskim projektima.

Za potrebe promocije i prezentacije pojedinih projekata u području turizma, Agencija prikuplja, ažurira i objavljuje na svojim mrežnim stranicama projekte za prikupljanje ponuda od potencijalnih investitora u okviru Kataloga investicijskih projekata. Katalog sadrži projektne zadatke za svaki investicijski projekt, pri čemu za projekte iz područja turizma kontinuirano surađuje s Ministarstvom turizma. S obzirom da je sektor turizma jedan od glavnih pokretača investicijskog ciklusa u Republici Hrvatskoj, nastoji se privući investitore kako bi se aktivirali neiskorišteni objekti u državnom vlasništvu.

Osim navedenih aktivnosti, u Zagrebu se od veljače 2013. svake godine održava Adria hotel forum, koji na jednom mjestu okuplja hrvatske i inozemne stručnjake koji raspravljaju o mogućnostima razvoja i investicija u hotelskoj industriji (investicijske konferencije). Osim navedenog, koncem svibnja 2015. održana je i investicijska konferencija Invest HR, čiji je glavni cilj bilo predstavljanje investicijskih mogućnosti i potencijala domaćoj i međunarodnoj poslovnoj zajednici, a jedna od tema bila je posvećena isključivo investicijama u turizmu.

Osim održavanja investicijskih konferencija, povećanje investicijske potražnje osigurava se i sustavnim obilaženjem potencijalnih investitora u više zemalja (tzv. road show) čime se promoviraju investicijske mogućnosti u turizmu. Na taj način se velik broj ljudi upoznaje s hrvatskom turističkom ponudom. Također, se organiziraju i jednokratne prezentacije na javnim mjestima za širu publiku u inozemstvu, specijalizirane prezentacije za ciljane skupine, poslovne partnere i medije kao i poslovne radionice.



Pozicioniranje Ministarstva turizma kao posredničkog tijela u operativnoj strukturi za upravljanje procesom korištenja EU fondova 2014.-2020. (Mjera 26)

Kako bi se ostvarili planirani ciljevi razvoja turizma, nužno je osigurati i odgovarajuće izvore financiranja. Važan izvor financiranja projekata su fondovi EU koji, neposredno ili posredno, unaprjeđuju uvjete za razvoj turizma i turističke infrastrukture. U svrhu razvoja turizma, Republici Hrvatskoj su na raspolaganju sredstva EU fondova osigurana za financijsko razdoblje 2014. - 2020.

Strategijom je predviđena posebna pozicija Ministarstva u operativnoj strukturi za upravljanje procesima korištenja EU fondova u financijskom razdoblju 2014. - 2020., koja treba omogućiti kvalitetno programiranje te provedbu i kontrolu projekata iz područja turizma. Prema Strategiji, Mjera 26 je visokog prioriteta, a trebala se provesti tijekom 2013. i 2014. kako bi bilo moguće realizirati strateške ciljeve. Nositelj navedene Mjere je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije u suradnji s Ministarstvom turizma.

Strategija je nastala u uvjetima skorog pristupanja Republike Hrvatske EU. Predstavnici Ministarstva turizma sudjelovali su u izradi prijedloga Sporazuma o partnerstvu, operativnih programa⁷ i određivanju prioriteta i projekata važnih za hrvatski turizam, te sudjeluju u radu radnih skupina podijeljenih prema tematskim ciljevima. Također, Ministarstvo turizma je osiguralo sredstva za pripremu dokumentacije za turističke projekte koji bi se financirali iz sredstava EU fondova.

U listopadu 2014., usvojen je Sporazum o partnerstvu, u kojem su utvrđena strateška područja ulaganja za europske strukturne i investicijske fondove (dalje u tekstu: ESI fondovi⁸) za razdoblje 2014. - 2020. Programi su dokumenti kojima se za financijsko razdoblje 2014. - 2020. provode ESI fondovi u skladu s prioritetima iz Sporazum o partnerstvu te pravilima za pojedini ESI fond.

Sredstva ESI fondova u Republici Hrvatskoj koriste se na temelju četiri programa. Financiranje turističkih projekata moguće je u okviru sljedeća tri programa:

- Program ulaganja za rast i radna mjesta u okviru kojega su dva operativna programa (dalje u tekstu: OP) i to:
 - OP konkurentnost i kohezija, financiran iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda i
 - OP Učinkoviti ljudski potencijali, financiran iz Europskog socijalnog fonda.
- Program ruralnog razvoja, koji uključuje ulaganja iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj u okviru kojih se sufinanciraju i projekti vezani uz turizam (Razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovanja, Temeljne usluge i obnova sela u ruralnim područjima i Ulaganje u razvoj šumskog područja i u poboljšanje održivosti šuma)
- Program za Europsku teritorijalnu suradnju, u okviru kojeg se financiraju projekti međudržavne suradnje koji uključuju aktivnosti koje utječu na turizam.

⁷ Operativni programi su dokumenti u kojima se investicijski prioriteti i ciljevi iz Sporazum o partnerstvu pretvaraju u konkretne mjere. Nakon usvajanja operativnog programa, zemlje članice odabiru, primjenjuju, nadziru i evaluiraju pojedine projekte u skladu s dogovorenim prioritetima i ciljevima.

⁸ ESI fondovi koji se provode u Republici Hrvatskoj su: Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski fond za pomorstvo i ribarstvo i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj.

Uredbom o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem Ulaganje za rast i radna mjesta (Narodne novine 197/14), Ministarstvo turizma je postalo posredničko tijelo 1 razine za OP Učinkoviti ljudski potencijali financirani iz Europskog socijalnog fonda u sljedećim tematskim ciljevima:

- Socijalno uključivanje – specifični cilj 9.iv.2. - poboljšanje pristupa visokokvalitetnim uslugama, uključujući podršku procesu deinstytucionalizacije (ukupna alokacija 89.894.788,24 kn)
- Kvalitetni sustavi obrazovanja i cjeloživotnog učenja – specifični cilj 10.iv.1. - modernizacija ponude i programa strukovnog obrazovanja, podizanje njegove kvalitete i privlačnosti te jačanje kompetencija nastavnika u strukovnom obrazovanju (ukupna alokacija 314.631.759,00 kn).

Ministarstvo turizma planira i pokreće pozive za dostavu projektnih prijedloga, priprema pozive, sudjeluje u procjeni projekata, provodi mjere savjetovanja korisnika i obavlja druge zadaće. U okviru OP Učinkoviti ljudski potencijali, za navedena dva specifična cilja, u vrijeme obavljanja revizije nije bilo otvorenih natječaj, ni natječaj u najavi.

Ministarstvo turizma planira aktivnosti osim u OP Učinkoviti ljudski potencijali u kojem je posredničko tijelo razine 1, i u aktivnostima u okviru programa u kojima Ministarstvo turizma nije dio strukture koja je zadužena za upravljanje i provedbu programa.

Ministarstvo turizma, kao sektorski nadležno tijelo u okviru OP Konkurentnost i kohezija, uključeno je u sljedeće prioritete ulaganja i pripadajuće specifične ciljeve:

- **1b** - Povećani razvoj novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja poduzetnika uključujući i mala i srednja poduzeća
- **3d** - Podupiranje kapaciteta malih i srednjih poduzeća za rast na regionalnim, nacionalnim i međunarodnim tržištima i inovacijske procese; 3.d.1. - Poboljšani razvoj i rast malih i srednjih poduzetnika na domaćem i stranim tržištima
- **4b** - Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije u privatnom uslužnom sektoru (turizam i trgovina)
- **6c** - Očuvanje, zaštita, promicanje i razvoj prirodne i kulturne baštine; 6.c.1. - Povećanje zaposlenosti i turističkih izdataka kroz bolje upravljanje kulturnom baštinom i 6.c.2. - Povećanje privlačnosti, edukacijskog kapaciteta i održivog upravljanja odredištima prirodne baštine
- **10a** - Ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje kroz razvoj infrastrukture za obrazovanje i osposobljavanje; 10.a.3. - Povećanje relevantnosti strukovnog obrazovanja poboljšanjem uvjeta za stjecanje praktičnih vještina u ciljanim sektorima strukovnog obrazovanja kako bi se postigla bolja mogućnost zapošljavanja polaznika; Specifični cilj 10.a.3 je u svojim aktivnostima komplementaran specifičnom cilju 10.iv.1., u okviru OP Učinkoviti ljudski potencijali te zajedno čine projekt uspostave centara kompetentnosti za strukovno obrazovanje u turizmu i ugostiteljstvu.

U okviru OP Konkurentnost i kohezija Ministarstvo poduzetništva i obrta, kao posredničko tijelo, odnosno tijelo nadležno za raspisivanje natječaja za prioritetnu os Poslovna konkurentnost, objavilo je u studenome 2015. natječaj za podršku razvoju malog i srednjeg poduzetništva u turizmu povećanjem kvalitete i dodatne ponude hotela. Bespovratna sredstva dodjeljivat će se putem trajno otvorenog poziva (od 16. studenoga 2015. do 31. prosinca 2016.) na dostavu projektnih prijava, odnosno do iznosa raspoloživih sredstava u ukupnoj vrijednosti 304.000.000,00 kn. Poziv je namijenjen poticanju investicija povezanih s izgradnjom novih, proširenjem kapaciteta i/ili povećanjem kvalitete postojećih hotela, s ciljem produženja turističke sezone i podizanja konkurentnosti malog i srednjeg poduzetništva u turizmu.

Ministarstvo turizma uključeno je i u aktivnosti programiranja i praćenja provedbe Programa ruralnog razvoja kroz mjere koje obuhvaćaju razvoj i unaprjeđenje turizma na ruralnom prostoru.

Osim toga, Ministarstvo turizma je u lipnju 2015., u suradnji s Ministarstvom poduzetništva i obrta, objavilo javni poziv za otvoreni iskaz interesa malih i srednjih poduzetnika za ulaganja u razvoj novih i inovativnih turističkih proizvoda i/ili poboljšanje postojećih, koji pridonose razvoju turističkih destinacija. Cilj javnog poziva je identifikacija interesa i potreba malih i srednjih poduzetnika za ulaganjem u projekte razvoja kampova i marina s dodatnim sadržajima te tematskih parkova. Javnim pozivom se kroz iskaz interesa nositelja navedenih turističkih projekata formira baza (projekata) i identificira njihov stupanj spremnosti za provedbu i/ili apliciranje za sredstva EU fondova.

Prema Strategiji, Ministarstvo turizma sudjeluje u procesu programiranja što će u konačnici definirati poziciju Ministarstva turizma u operativnoj strukturi. Strategijom je postavljen cilj da Ministarstvo postane posredničko tijelo u operativnoj strukturi, međutim s obzirom da je Strategija sastavljena u vrijeme pristupanja Republike Hrvatske EU, njome nije određeno u kojim operativnim programima Ministarstvo turizma treba postati posredničko tijelo.

Ministarstvo turizma je posredničko tijelo u jednom OP, odnosno OP Učinkoviti ljudski potencijali u kojem je dio sustava upravljanja i kontrola, te ima mogućnost aktivnog i izravnog djelovanja vezano uz osiguranje sredstava za projekte u turizmu. S obzirom da su u okviru OP Konkurentnost i kohezija osigurana znatna financijska sredstva za turizam (veća od sredstva osiguranih u okviru OP Učinkoviti ljudski potencijali, u kojem je Ministarstvo posredničko tijelo), potrebno je planirati aktivnosti u suradnji s tijelima koja sudjeluju u upravljanju i provedbi programa u kojima Ministarstvo turizma nije dio sustava upravljanja i kontrola, ali je moguće financiranje programa za turizam, za osiguranje sredstava za realizaciju projekata u turizmu, s obzirom da su programi za korištenje EU fondova donijeti za dugoročno razdoblje, odnosno za razdoblje 2014. - 2020.

Uredbom o izmjenama i dopuni Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma (Narodne novine 17/15), formiran je Sektor za konkurentnost ljudskih potencijala u turizmu kroz EU fondove, koji obavlja poslove vezano uz ulogu posredničkog tijela razine 1 i Sektor za međunarodnu suradnju, poslove s EU i projekte, u okviru kojeg je Odjel za programe i projekte ESI i drugih fondova u kojem se, između ostalog, prate svi drugi programi Europske unije i surađuje s ministarstvima i drugim tijelima državne uprave koji su nadležni za fondove Europske unije.

Odlukom o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave, uredima Vlade Republike Hrvatske, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustave upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova, Ministarstvu turizma je odobreno u 2015. zapošljavanje 12 službenika. Na tim radnim mjestima zaposleno je šest osoba, natječaj za zapošljavanje jednog stručnog suradnika je u tijeku, a za preostalih pet postoji plan zapošljavanja.

Kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri turističke zajednice provode ili sudjeluju u projektima koji su financirani sredstvima iz EU fondova, turističkim zajednicama je putem upitnika postavljeno pitanje: „Je li turistička zajednica sudjelovala u provođenju projekata financiranih iz sredstava EU fondova?“. Od ukupno 259 turističkih zajednica, 80 ili 30,9 % je odgovorilo pozitivno, a 179 ili 69,1 % je odgovorilo negativno. Turističke zajednice su sudjelovale u provedbi projekata u vrijednosti 160.084.008,00 kn. Na pitanje iz upitnika, koje se odnosilo na ocjenu utjecaja Strategije na učinkovito povlačenje sredstava iz fondova EU, 39 ispitanika je odgovorilo da Strategija ne omogućava učinkovito povlačenje sredstava iz fondova EU, 161 da djelomično omogućava, a 59 da omogućava učinkovito povlačenje sredstava iz fondova EU. Dobiveni rezultati ankete ukazuju na mogućnosti intenzivnijeg uključivanja i korištenja sredstava iz EU fondova od strane turističkih zajednica.

Ministarstvo turizma, u skladu s komunikacijskom strategijom za OP Učinkoviti ljudski potencijali, treba provoditi mjere informiranja i komunikacije, s posebnim naglaskom na mjere namijenjene korisnicima. Prema Komunikacijskoj strategiji za OP Učinkoviti ljudski potencijali, posrednička tijela razine 1 trebaju provoditi aktivnosti za potencijalne korisnike kako bi se povećala njihova razina obaviještenosti o mogućnostima financiranja u okviru OP, načinu prijavljivanja projektnih prijedloga te rezultatima OP. Na mrežnoj stranici Ministarstva turizma nalaze se osnovni podaci o OP. Potrebni su daljnji napor u informiranju i uključivanju zainteresiranih dionika i potencijalnih korisnika na nacionalnoj i lokalnoj razini, o mogućnostima financiranja kroz OP kako bi se povećala razina informiranosti potencijalnih korisnika.

Ministarstvo turizma treba osigurati informacijsku i stručnu pomoć mogućim korisnicima projekata, jer turizam nije naveden kao posebno područje, nego se može financirati kroz više prioritetnih osi za koje je zaduženo više ministarstava i drugih tijela. Posljedica toga je raspršenost informacija i moguće poteškoće za potencijalne korisnike. Rezultati ankete ukazali su da manje od trećine turističkih zajednica sudjeluje u projektima financiranim iz EU fondova, odnosno da se sredstva iz EU fondova ne koriste u mogućoj mjeri.

S obzirom na veliki apsorpcijski potencijal turizma, kao jednog od najkonkurentnijih sektora hrvatskog gospodarstva, kako bi se što bolje iskoristile mogućnosti koje pružaju EU fondovi, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu turizma u skladu s Odlukom o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave, uredima Vlade Republike Hrvatske, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustave upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova, zaposliti službenike na poslovima vezano uz EU fondove. Predlaže planirati aktivnosti za osiguranje sredstava za realizaciju projekata u turizmu u suradnji s tijelima koja sudjeluju u upravljanju i provedbi programa u kojima Ministarstvo nije dio sustava upravljanja i kontrola, ali je moguće financiranje programa za turizam i s obzirom da su programi za korištenje EU fondova doneseni za dugoročno razdoblje 2014. - 2020.

Također, predlaže poduzeti daljnje aktivnosti kako bi se povećala razina obaviještenosti i znanja potencijalnih korisnika EU fondova za potrebe turizma na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini o mogućnostima financiranja, načinu podnošenja projektnih prijedloga, kriterijima odabira u okviru OP te o rezultatima i postignućima financiranih projekata u turizmu.

IZVJEŠTAVANJE I PRAĆENJE PROVEDBE STRATEGIJE

Praćenje provedbe Strategije odvija se na dvije razine: praćenje aktivnosti definiranih Akcijskim planom i praćenje učinaka. Praćenje je kontinuirani proces koji daje uvid u tijek provođenja planiranih aktivnosti, odnosno u ostvarenje postavljenih ciljeva, kako bi se na temelju tih podataka mogle utvrditi nove razvojne smjernice, mjere turističke politike za iduća razdoblja te radi eventualno potrebnog pravodobnog uočavanja odstupanja od plana i izmjena procesa realizacije Strategije.

Praćenje aktivnosti iz Akcijskog plana

Zbog heterogenosti i interdisciplinarnosti turizma, uključivanje drugih ministarstva čije aktivnost su neposredno vezane uz turizam je preduvjet operacionalizacije Strategije. Stoga je u skladu sa Strategijom konstituirano Međuministarsko stručno vijeće za turizam. Prva sjednica Međuministarskog stručnog vijeća za turizam je održana u rujnu 2013., u prosincu 2013. održana je druga sjednica, a u rujnu 2015. treća sjednica. Osnovna zadaća Međuministarskog stručnog vijeća za turizam je rasprava i usuglašavanje prijedloga godišnjih akcijskih planova provedbe Strategije radi utvrđivanja aktivnosti i nositelja te praćenja izvršenja dogovorenih aktivnosti prema pojedinim nositeljima. Strategijom je određeno da godišnje akcijske planove provedbe Strategije donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva turizma.

Međuministarsko stručno vijeće za turizam nije raspravljalo i usuglašavalo prijedloge godišnjih akcijskih planova provedbe Strategije, niti je Vlada Republike Hrvatske donosila godišnje akcijske planove provedbe Strategije na prijedlog Ministarstva turizma. S obzirom da mjera imaju više nositelja aktivnosti (primjerice u jednoj mjeri je devet nositelja aktivnosti), godišnji akcijski planovi provedbe Strategije trebaju sadržavati aktivnosti koje trebaju provoditi pojedini nositelji. Također, prema Strategiji, izvještaje o realizaciji aktivnosti podnose nositelji pojedinih zadataka iz Akcijskog plana i dostavljaju ih tijelu Ministarstva turizma zaduženom za njezino provođenje, koje o stanju i tijeku planiranih aktivnosti informira ministra turizma i Međuministarsko stručno vijeće za turizam. Ministarstvo turizma treba jednom godišnje prikupiti informacije o realizaciji pojedinih mjera/projekata Strategije i predložiti ih Međuministarskom stručnom vijeću za turizam i javnosti.

Ministarstvo turizma za 2013. i 2014. nije predložilo informacije o realizaciji pojedinih mjera. U rujnu 2015. na trećoj sjednici Međuministarskog stručnog vijeća za turizam predstavljeno je Izvješće o provedbi mjera akcijskog plana iz Strategije u kojem je analiziran stupanj provedbe mjera, a prema kojem je od 26 mjera deset izvršeno, devet je u tijeku, šest se izvršava kontinuirano, a jedna je djelomično izvršena.

Ministarstvo je u okviru obavijesti za medije i javnost objavljivalo rezultate pojedinih aktivnosti i učinke provedbe Strategije. Na mrežnoj stranici Ministarstva turizma objavljena je Strategija, međutim informacije o provedbi strateških dokumenata nisu dostupne.

Tijelo Ministarstva turizma zaduženo za provođenje Strategije, Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma, koji treba surađivati s drugim tijelima državne uprave i drugim nadležnim institucijama vezano za provedbu Strategije, nije ustrojeno.

Provedba Strategije mora biti popraćena potporom ministarstava i drugih tijela koja su nositelji aktivnosti te koordinacijom svih aktivnosti vezano uz provedbu Strategije kroz Međuministarsko stručno vijeće za turizam, stoga Državni ured za reviziju predlaže uključivanje drugih nositelja aktivnosti na način da se izrađuju godišnji akcijski planovi provedbe Strategije u kojima će biti određene aktivnosti koje nositelji trebaju provoditi. Također, potrebno je ustrojiti Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma, koji će surađivati s nositeljima aktivnosti i redovito pratiti aktivnosti na provedbi Strategije. Međuministarsko stručno vijeće za turizam treba provoditi aktivnosti radi kojih je osnovano, koordinirati nositelje aktivnosti, pratiti provedbu ciljeva i mjera Strategije te za složenije mjere, koje uključuju više nositelja, formirati radne skupine za realizaciju tih mjera.

Državni ured za reviziju predlaže izmjenju Strategije na način da godišnje akcijske planove provedbe Strategije donosi Međuministarsko stručno vijeće za turizam koje Vladi Republike Hrvatske dostavlja izvješće o provedbi godišnjih akcijskih planova provedbe Strategije. Nadalje, predlaže nositeljima pojedinih zadataka iz Akcijskog plana podnošenje izvještaja o realizaciji aktivnosti te njihovu dostavu Međuministarskom stručnom vijeću za turizam i Ministarstvu turizma u skladu sa Strategijom. Također, predlaže radi informiranja javnosti te povećanja znanja i zanimanja za razvoj turizma na mrežnoj stranici Ministarstva turizma pod naslovom Strategija razvoja turizma objavljivati informacije o aktivnostima i ostvarenim rezultatima provedbe Strategije.

Praćenje ostvarenja ciljeva i očekivanih učinaka

Glavni cilj definiran Strategijom odnosi se na:

- ❖ povećanje atraktivnosti i konkurentnosti turizma, što treba rezultirati ulaskom Republike Hrvatske u 20 vodećih turističkih destinacija u svijetu, prema kriteriju konkurentnosti.

Osim glavnog cilja definirani su drugi strateški ciljevi koji se odnose na:

- ❖ poboljšanje strukture i kvalitete smještaja
- ❖ novo zapošljavanje
- ❖ investicije i povećanje turističke potrošnje.

Osim ciljeva, određeni su i očekivani učinci od 2013. do 2015. te od 2013. do 2020.

Prikupljanje obveznih statističkih podataka o turizmu provode Hrvatska narodna banka i Državni zavod za statistiku, a osim navedenih, različite analize i istraživanja provode, između ostalih, i Ministarstvo turizma, Institut za turizam, Ekonomski institut i HTZ.

U tablici broj 10 navedeni su ciljevi i očekivani učinci prema Strategiji te ostvarenje u 2013. i 2014.

Tablica broj 10

Ciljevi i očekivani učinci prema Strategiji te ostvarenje u 2013. i 2014.

Redni broj	Strateški ciljevi hrvatskog turizma	Očekivani učinci - razdoblje 2013. - 2020.	Očekivani učinci - razdoblje 2013. - 2015.	Ostvareno 2013.	Ostvareno 2014.	Izvor podataka
	1	2	3	4	5	6
1.	POVEĆANJE ATRAKTIVNOSTI I KONKURENTNOSTI	Ulazak u vodećih 20 turističkih destinacija u svijetu po kriteriju konkurentnosti		35. mjesto	Nije provedeno istraživanje	Izvešće o konkurentnosti putovanja i turizma za 2013. WEF
2.	POBOLJŠANJE STRUKTURE I KVALITETE SMJEŠTAJA	Ukupni komercijalni smještajni kapacitet hrvatskog turizma u 2020. kretao bi se na razini 955 000 postelja, uz stagnaciju rasta kapaciteta kućanstava nakon 2015. Najbrži rast ponude planira se u skupini hotelskog smještaja koji preuzima ulogu ključnog pokretača investicijskog ciklusa u turizmu. Stagnacija i smanjenje rasta kapaciteta kućanstava nakon 2015.	Komercijalni smještajni kapaciteti u 2015. dostići će 920 000 postelja. Sve vrste smještaja povećavaju iskorištenost. Očekuje se da hoteli u 2015. povećaju prosječnu popunjenost stalnih postelja na 41,0 %. Obiteljski smještaj u kućanstvima trebao bi povećati prosječnu popunjenost stalnih postelja na 15,0 % u 2015.	961 896 postelja 54,1 % udio kućanstava u smještajnim kapacitetima, a 19,6 % udio hotela i sličnog smještaja Prosječna popunjenost stalnih postelja u kućanstvima je 23,5 %, a u hotelima 43,9 %	1 002 252 postelja 56,9 % udio kućanstava u smještajnim kapacitetima, a 18,8 % udio hotela i sličnog smještaja Prosječna popunjenost stalnih postelja u kućanstvima je 19,7 %, a u hotelima 42,8 %	Turizam u 2013., Turizam u 2014.; Statistička izvešća Državnog zavoda za statistiku RH
3.	NOVO ZAPOSŁJAVANJE	Procjenjuje se da planirani projekti imaju potencijal zapošljavanja između 20 000 i 22 000 zaposlenika do 2020. Rast turističke aktivnosti trebao bi osigurati i zapošljavanje dodatnih 10 000 osoba u neturističkim djelatnostima. Ukupan učinak na stvaranje novih radnih mjesta do 2020. je od 30 000 do 32 000 novozaposlenih.		35 981 novozaposlenih	40 514 novozaposlenih	Godišnjak 2013., Godišnjak 2014.; Hrvatski zavod za zapošljavanje
4.	INVESTICIJE	Ukupno očekivane investicije iznose oko 7.000.000.000 EUR do 2020.	Investicije u do 2015. trebale bi iznositi 1.400.000.000 EUR. Od čega se 250.000.000 EUR odnosi se na ulaganja u javnu infrastrukturu primarno namijenjenu turistima.	766.100.000 EUR*	2.898.900.000 EUR*	Godišnje izvešće HNB za 2013. i godišnje izvešće HNB za 2014.
5.	POVEĆANJE TURISTIČKE POTROŠNJE	Ukupna turistička potrošnja trebala bi biti oko 14.300.000.000 EUR u 2020., pri čemu bi inozemna (dolazna) turistička potrošnja (uz realan rast prosječne potrošnje u komercijalnim smještajnim kapacitetima s 369 na oko 465 EUR) trebala bi imati vrijednost oko 12.500.000.000 EUR, a domaća oko 1.800.000.000 EUR.	Prosječna potrošnja inozemnih turista po putovanju će se povećati s 342 EUR na 369 EUR. Istodobno, potrošnja domaćih turista u komercijalnim smještajnim kapacitetima neznatno će rasti. Kao rezultat, povećat će se ukupna turistička potrošnja na 9.300.000.000 EUR u 2015., od čega se 83,0 % odnosi na inozemnu, a 17,0 % na domaću turističku potražnju.	Nije provedeno istraživanje 7.202.800.000 EUR	66,3 EUR/dnevno 7.402.300.000 EUR	Tomas ljetu 2014., istraživanje Instituta za turizam Godišnje izvešće HNB-a za 2013.; Godišnje izvešće HNB-a za 2014.
6.		Povećanje potražnje** - Procjenjuje se do 2020. ostvariti ukupno 86 000 000 noćenja u komercijalnim smještajnim kapacitetima (uz prosječan godišnji rast 4,8 %).	Procjenjuje se da će se u 2015. ostvariti oko 68 000 000 noćenja u registriranim komercijalnim smještajnim kapacitetima (prosječan godišnji rast 3,1 %), čime će u komercijalnom i nekomercijalnom smještaju u kućama i stanovima za odmor ostvariti oko 74 000 000 noćenja.	64 818 115 noćenja	66 483 948 noćenja 2,5 % godišnji rast u odnosu na prethodnu godinu	Turizam u 2013., Turizam u 2014.; Statistička izvešća Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske

*Podatak se odnosi na ukupna ulaganja u Republici Hrvatskoj, a nisu raspoloživi podaci o investicijama u sektoru turizmu.

** Povećanje potražnje nije navedeno među ciljevima Strategije, ali se navodi kod ostvarenja učinaka.

Revizijom je utvrđeno da se učinci prate i navode u statističkim izvješćima, a učinci koji su složeniji određuju se povremeno u okviru posebnih istraživanja. Ostvarenje ciljeva utvrđenih Strategijom prati se kroz učinke navedene u tablici:

- **Povećanje atraktivnosti i konkurentnosti** - Strategijom je predviđeno da bi Republika Hrvatska do 2020. trebala ući u 20 vodećih turističkih destinacija u svijetu prema kriteriju konkurentnosti. Prema Izvješću o konkurentnosti putovanja i turizma za 2013. (World Economic Forum - WEF, The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013), Republika Hrvatska je 35. od ukupno 140. zemalja za koje se prate pokazatelji, dok je prema izvješću iz 2015. na 33. mjestu od ukupno 141. zemlje. Prema navedenim pokazateljima vidljivo je povećanje konkurentnosti, međutim Republika Hrvatska treba intenzivirati aktivnosti kako bi se ostvario postavljeni cilj.
- **Poboljšanje strukture i kvalitete smještaja** - Strategijom je predviđeno da će smještajni kapaciteti u 2015. imati 920 000 postelja, dok bi do 2020. trebali imati 955 000 postelja. Prema podacima dobivenim iz statističkih izvješća Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske (Turizam u 2013. i Turizam u 2014.), u 2013. je registrirano ukupno 961 896 postelja, od čega je 872 706 stalnih te 89 190 pomoćnih postelja. U 2014. je registrirano ukupno 1 002 252 postelja, od čega je 898 725 stalnih te 103 527 pomoćnih postelja. Također očekuje se da prosječna popunjenost stalnih postelja u hotelima u 2015. poraste na 41,0 %, a u obiteljskom smještaju na 15,0 % u 2015. U 2013. prosječna popunjenost stalnih postelja u kućanstvima je bila 23,5 %, a u hotelima 43,9 %. U 2014. prosječna popunjenost stalnih postelja u kućanstvima je 19,7 %, a u hotelima je 42,8 %. Planiran je rast ponude i to najbrže u skupini hotelskog smještaja, a stagnacija i smanjenje rasta smještajnih kapaciteta kućanstava nakon 2015. Iz navedenog je vidljiv porast smještajnih kapaciteta. U 2014. je ostvaren broj postelja planiran ostvariti do 2020. Prosječna popunjenost smještajnih kapaciteta manja je u 2014. u odnosu na 2013., a udio kućanstava u odnosu na hotele i slični smještaj u porastu je u 2014. u odnosu na 2013. Prema navedenom se zaključuje da nisu ostvareni planirani učinci, jer je prosječna popunjenost kapaciteta trebala rasti, a udio smještajnih kapaciteta u kućanstvima je trebao stagnirati ili sporije rasti.
- **Novo zapošljavanje** - U 2013. je prema Godišnjaku Hrvatskog zavoda za zapošljavanje bilo ukupno 35 981 novozaposlenih, a u 2014. je bilo 40 514 novih zaposlenika u turizmu (djelatnost pružanja smještaja te pripreme i posluživanja hrane). S obzirom da je Strategijom procijenjeno da će se do 2020. zaposliti između 20 000 i 22 000 osoba, proizlazi da je navedeni cilj ostvaren prije planiranog, u 2013.
- **Investicije** - Strategijom je predviđeno da će do 2020. investicije u Republiku Hrvatsku iznositi 7.000.000.000 EUR, odnosno 1.400.000.000 EUR do 2015. Prema podacima iz Godišnjeg izvješća Hrvatske narodne banke za 2013. i za 2014., ukupna strana ulaganja u Republiku Hrvatsku su u 2013. iznosila 766.100.000 EUR, a u 2014. su iznosila 2.898.900.000 EUR. Službena statistika ne prati investicije, odnosno ulaganja koja se odnose isključivo na turizam.

Ministarstvo turizma prikuplja podatke o ulaganjima na način da dostavlja upit relevantnim subjektima o realiziranim i planiranim investicijama vezanim uz turizam.

Prema prikupljenim podacima, investicije u 2013. su iznosile 228.531.632,41 EUR, u 2014. su iznosile 296.513.363,41 EUR, a do studenoga 2015. investicije su iznosile 342.161.574,84 EUR. Prema podacima Ministarstva turizma, investicije su ukupno do studenoga 2015. iznosile 867.206.570,62 EUR, a planirane su u iznosu 1.400.000.000 EUR. Prema navedenom, ostvarene investicije su u odnosu na planirane manje za 38,0 %. Investicije bi trebalo intenzivirati kako bi se ostvario postavljeni cilj, odnosno ostvarila planirana vrijednost investicija 7.000.000.000 EUR do 2020.

- **Povećanje turističke potrošnje** - Ministarstvo turizma je Strategijom predvidjelo da će se prosječna potrošnja inozemnih turista po putovanju povećati na 369 EUR do 2015. odnosno na 465 EUR do 2020. Prema istraživanju Instituta za turizam (Tomas ljeta 2014.), turisti su 2014. prosječno dnevno trošili 66,3 EUR, s obzirom da su 2014. prosječno boravili u Republici Hrvatskoj 5,1 dan proizlazi da su po putovanju trošili prosječno 338,13 EUR. Istraživanje kojim bi se procijenila prosječna potrošnja u 2013. nije provedeno. Ukupna turistička potrošnja je u 2014. iznosila 7.402.300.000 EUR, u 2015. je planirana 9.300.000.000 EUR, a do 2020. planirana je oko 14.300.000.000 EUR.

Prosječna potrošnja po putovanju trebala bi porasti za 8,4 % kako bi se ostvarila planirana potrošnja u 2015. Ukupna turistička potrošnja u 2014. je u odnosu na planiranu potrošnju do 2020. manja za 48,2 %, što znači da je potrebno poduzeti dodatne napore kako bi se postigao navedeni cilj u planiranom roku.

- **Povećanje potražnje** - Prema Strategiji, u 2015. planira se ostvariti 68 000 000 noćenja, a do 2020. planira se ostvariti 86 000 000 noćenja u komercijalnim smještajnim kapacitetima. Prema podacima iz statističkih izvješća Državnog zavoda za statistiku (Turizam u 2013. i Turizam u 2014.), u 2013. je ostvareno ukupno 64 818 115 noćenja, a u 2014. ukupno 66 483 948 noćenja. Predviđa se prosječan godišnji rast noćenja 4,8%. U 2014. je ostvaren rast u odnosu na 2013. za 2,5 %, što je za 2,3 % manje u odnosu na predviđeni.

Planirani učinci su ostvareni za ukupne smještajne kapacitete i novo zapošljavanje, nije ostvarena planirana prosječna popunjenosti kapaciteta, a za ostvarenje planiranih ciljeva koji se odnose na povećanje atraktivnosti i konkurentnosti, investicije i potrošnju treba intenzivirati aktivnosti kako bi se ciljevi ostvarili.

Prema navedenom, vidljivo je da se u Republici Hrvatskoj prati ostvarenje planiranih učinaka, ali su revizijom uočene i određene slabosti kao što su:

- učinak porasta smještajnih kapaciteta nije jasno definiran, jer nije navedeno odnosi li se broj postelja na broj stalnih postelja ili na broj stalnih i pomoćnih postelja
- 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
- učinci za povećanje broja postelja u smještajnim kapacitetima i broja novozaposlenih nisu realno planirani.

Dobro definirani ciljevi, pokazatelji i učinci olakšavaju sustav praćenja koji se temelji na izvještavanju o tome jesu li ostvareni planirani učinci, što treba biti osnova za ocjenu provodi li se Strategija na način koji osigurava ostvarenje postavljenih ciljeva ili su potrebne dodatne aktivnosti kako bi se planirani ciljevi ostvarili.

Državni ured za reviziju je mišljenja da ciljevi trebaju biti jasni i mjerljivi, određeni na način koji omogućava jednoznačnu provjeru njihovog ostvarenja. Nadalje, treba koristiti pokazatelje za koje postoje dostupni statistički podaci, odnosno za one za koje nema kontinuirano dostupnih podataka, pokrenuti aktivnosti na uspostavi istraživanja turističkih aktivnosti kao nadopunu postojećeg sustava statističkih istraživanja.

S obzirom na važnost praćenja pokazatelja turizma, u postupku revizije provjereno je prate li turističke zajednice učinke turizma na svom području djelovanja. Prema rezultatima ankete, 78,7 % turističkih zajednica prate učinke turizma na svom području, a 21,3 % ne prate. Većina turističkih zajednica prikuplja podatke o broju dolazaka i broju noćenja turista, odnosno podatke koji su obvezni prema programima statističkih istraživanja.

HTZ uvodi informacijski sustav za prijavu i odjavu turista. Informacijski sustav će funkcionalno povezivati sve turističke zajednice u Republici Hrvatskoj, a bit će dostupan putem Interneta. Putem navedenog sustava povezat će se i međusobno dijeliti osnovne turističke informacije svih turističkih zajednica te oko 60 000 pružatelja usluga smještaja, a turističke zajednice imat će uvid u sve prikupljene podatke o pružateljima usluga smještaja i njihovim smještajnim objektima kao i kretanjima turista na svom području.

Sustav treba omogućiti obradu i analizu podataka te izvještavanje u statističke svrhe te praćenje kretanja turista, s odmakom od najviše 24 sata, prema jednom ili više kriterija kao što su dužina posjeta, lokacija, spol, dob, država ili mjesto prebivališta i drugo, što će sustavu turističkih zajednica omogućiti provođenje aktivne marketinške politike, a javnosti aktualne podatke o kretanju turista. S obzirom da će dio tih podataka biti dostupan putem internetskih stranica, moći će ih koristiti i svi gospodarski subjekti koji pružaju turističke usluge u svrhu prilagodbe svoje ponude. Dodatno, pristupom bazi podataka omogućit će se i Državnom zavodu za statistiku te znanstveno - istraživačkim institucijama provođenje kompleksnijih statističkih i drugih analiza vezanih uz turistički sektor.

Također, Europska komisija je izradila Europski sustav pokazatelja za turizam, koji je namijenjen turističkim odredištima za praćenje, upravljanje i jačanje održivosti turističkog odredišta na lokalnoj razini. Sustav se sastoji od niza pokazatelja, kompleta alata i skupa podataka. Izrađen je kao instrument koji svako odredište može prihvatiti i provoditi bez posebnog osposobljavanja. Može biti korisno sredstvo za praćenje rezultata koje ostvaruje odredište i za donošenje boljih upravljačkih odluka, te utjecati na odgovarajuće politike. Postojeći sustav se sastoji od 27 glavnih i 40 izbornih pokazatelja koji se mogu koristiti dobrovoljno, zajedno ili u okviru postojećeg sustava za praćenje odredišta. Osnovno načelo sustava pokazatelja je da se odgovornost za odredište, vlasništvo i donošenje odluka međusobno dijeli. Povezivanje u radnu skupinu radi prikupljanja podataka i izvješćivanja učinkovit je pristup za ostvarivanje uspješnog upravljanja odredištem.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu turizma u suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom pomoću novog informacijskog sustava unaprijediti praćenje učinaka na način da se uskladi zajednička metodološka osnova koju će koristiti Hrvatska turistička zajednica te turističke zajednice na regionalnoj i lokalnoj razini.

Zakonom o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12), uvedena je obveza izrade strateških planova za ministarstva i druga državna tijela za trogodišnje razdoblje. Ministarstvo je prve strateške planove sastavilo za razdoblje 2010. - 2012., a od tada su svake godine za naredno trogodišnje razdoblje pripremani novi strateški planovi.

Ministarstvo turizma je u lipnju 2014. donijelo strateški plan za razdoblje 2015. - 2017. Ciljevi su podizanje konkurentnosti hrvatskog turizma uz promicanje Republike Hrvatske kao jedne od vodećih međunarodnih turističkih destinacija i to unaprjeđenjem turističke kvalitete i sadržaja turističkog proizvoda te afirmacijom Republike Hrvatske na međunarodnom turističkom tržištu kroz učinkovitu promociju. Navedeni ciljevi su isti i u Strateškom planu Ministarstva turizma za razdoblje 2014. - 2016. te za razdoblje 2016. - 2018. U Strateškom planu Ministarstva turizma se navodi da je Strategija definirala glavne smjernice i strateški okvir održivog razvoja hrvatskog turizma te ključne projekte.

Navode se pokazatelji rezultata:

- za unaprjeđenje turističke ponude - povećanje broja postelja u svim vrstama smještajnih objekata i povećanje godišnje popunjenosti smještajnih kapaciteta,
- za unaprjeđenje kvalitete ljudskih potencijala i sigurnosti u turizmu - povećanje sudionika cjeloživotnog usavršavanja, povećanje upisanih učenika u ugostiteljstvu i turizmu i raspisani natječaji i
- za unaprjeđenje turističke promidžbe - porast broja dolazaka stranih turista i porast ukupnog broja dolazaka.

Ministarstvo turizma sastavlja godišnje izvještaje o provedbi načina ostvarenja Strateškog plana i godišnje izvještaje o ostvarenju posebnih ciljeva Strateškog plana.

Važno je postići povezanost strateškog dugoročnog i srednjoročnog planiranja te proračunskog planiranja. Strateškim planovima definiraju se pravci djelovanja obveznika, dok se proračunom definiraju programi, aktivnosti i projekti te osiguravaju sredstva potrebna za njihovu provedbu.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu turizma uskladiti i povezati strateško dugoročno i srednjoročno planiranje te proračunsko planiranje na način da se usklade ciljevi, pokazatelji rezultata i učinci, te da se osiguraju financijska sredstva za provedbu aktivnosti.

S obzirom da je revizija obavljena koordinirano s Državnim zavodom za reviziju Republike Makedonije i Državnim uredom za reviziju Mađarske, revizijskim postupcima provjerena je provedba Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma i provedba Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji.



PROVEDBA SPORAZUMA IZMEĐU VLADE REPUBLIKE HRVATSKE I VLADE REPUBLIKE MAKEDONIJE O SURADNJI NA PODRUČJU TURIZMA

U cilju međusobne suradnje na području turizma, u Zagrebu je 6. travnja 2006. potpisan Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije (dalje u tekstu: Sporazum). Sporazum je stupio na snagu u listopadu 2010. nakon objave u Narodnim novinama.

U cilju očuvanja prirodne i kulturne baštine i okoliša kako bi osigurale održiv razvitak na području turizma, potpisnice Sporazuma su se dogovorile da će skrbiti za razvoj i jačanje međusobnih turističkih veza u cilju boljeg uzajamnog poznavanja povijesti i kulture dvaju naroda, podupirati suradnju i izravne kontakte putničkih agencija, s ciljem povećanja međusobne turističke razmjene će posebnu pozornost posvetiti razmjeni know-howa i praktičnih iskustava u različitim područjima turističke djelatnosti.

Isto tako, poticat će suradnju na području obrazovanja za zanimanja u turističko-ugostiteljskoj djelatnosti i stručnog usavršavanja zaposlenih u turističkom sektoru (razmjenom informacija o obrazovnim programima/institucijama, profesionalnim usavršavanjem, i razmjenom studenata, predavača i stručnjaka iz obrazovnih institucija s područja turizma te organiziranjem seminara za turističke čelnike i profesionalce) te podupirati razmjenu statističkih, informativnih, promotivnih i drugih materijala iz područja turizma.

Za provedbu ovog Sporazuma predviđeno je osnivanje Mješovite radne grupe za suradnju na području turizma, koja se trebala sastajati jednom u dvije godine. Sporazum je zaključen za razdoblje pet godina i automatski se produžuje za daljnja petogodišnja razdoblja, ukoliko ga najkasnije šest mjeseci prije isteka tekućeg petogodišnjeg razdoblja bilo koji od potpisnika Sporazuma ne otkaže u pisanom obliku. Prema dostupnim podacima, Mješovita radna grupa za suradnju na području turizma nije formirana.

Državni ured za reviziju predlaže provoditi Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma te formirati Mješovitu radnu grupu za suradnju na području turizma u skladu sa Sporazumom.

PROVEDBA UGOVORA IZMEĐU VLADE REPUBLIKE HRVATSKE I VLADE MAĐARSKE O TURISTIČKOJ SURADNJI

Vlada Republike Hrvatske i Vlada Mađarske potpisale su Ugovor o turističkoj suradnji (dalje u tekstu: Ugovor) u Zagrebu 15. svibnja 1996. koji je stupio na snagu objavom u Narodnim novinama u srpnju 1997. U navedenom Ugovoru se navodi da će ugovorne stranke razvijati i potpomagati međusobnu suradnju između poduzeća, organizacija i ustanova te drugih odgovarajućih institucija obje države na području turizma, i poduzimati za to potrebne mjere.

Suradnja obuhvaća poticanje međusobne turističke razmjene, organiziranje pojedinačnih i grupnih turističkih putovanja, marketinške aktivnosti na promociji turizma u obje države, razmjenu informacija i publikacija o razvoju turističke ponude, razmjenu iskustava na području turizma te razmjenu statističkih podataka o turizmu.

Prema Ugovoru potrebno je osnovati mješovitu radnu grupu za turizam, sastavljenu od predstavnika tijela nadležnih za turizam, koji će uključiti predstavnike turističkih organizacija. Radna grupa će se sastajati jednom godišnje, naizmjenično u svakoj od dviju država potpisnica ovog Ugovora.

Radna grupa za turizam održala je osam sastanaka. Zadnji, osmi sastanak radne grupe održan je u Ministarstvu nacionalnoga gospodarstva Mađarske, 18. lipnja 2013. Osim razmjene informacija o turističkom prometu dviju zemalja, obje zemlje predstavile su svoje razvojne turističke planove do 2020. te moguću suradnju, ne samo u okviru EU fondova, nego i institucionalnu kroz komorski sustav, odnosno strukovne udruge te na planu obrazovanja i obuke za potrebe ugostiteljstva i turizma. Suradnja je uspostavljena, naročito u području financiranja zajedničkih projekata iz EU fondova.

U okviru Programa prekogranične suradnje 2007. - 2013., mađarsko-hrvatskim projektima (ukupno 169) dodijeljeno je 49.000.000 EUR iz sredstava EU fondova, a u financijskoj perspektivi 2014. - 2020. otvaraju se nove mogućnosti prekogranične suradnje. Kroz programe međudržavne suradnje financirano je više projekata koji su izravno ili neizravno utjecali na unaprijeđenje turističke ponude i razvoj turizma.

Ministar turizma bio je u službenoj posjeti Mađarskoj u svibnju 2015. Na sastancima se razgovaralo o poboljšanju suradnje, turističkim trendovima i strategijama, zajedničkim nastupima na tržištima te povlačenju sredstava iz EU fondova.

Suradnja dviju država intenzivna je u području prekogranične suradnje koja se financira iz EU fondova. Tako je u 2011. izrađen regionalni turistički plan za prekogranično područje Mađarska - Hrvatska, kao strateški dokument koji predstavlja ishodište za sve naredne projekte iz područja razvoja održivog turizma u području Mura - Drava - Dunav. Usvajanjem ovog dokumenta stvorene su pretpostavke za financiranje svih budućih razvojnih turističkih i kulturnih projekata u okviru IPA Programa prekogranične suradnje Mađarska - Hrvatska 2007. - 2013.

Jedan od projekata financiranih iz programa je Uloga zdravstvenog turizma u ruralnim regijama Republike Hrvatske i Mađarske. Opsežno istraživanje potencijala zdravstvenog turizma u ruralnom prekograničnom području obuhvatilo je dionike svih razina zdravstvenog turizma obiju zemalja. Rezultati objavljeni na zajedničkom internetskom portalu, razvijenom za uspostavu prekogranične zdravstveno-turističke mreže, poslužit će kao smjernice pri donošenju dugoročnih razvojnih planova i drugih strateških dokumenata na lokalnoj i regionalnoj razini.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da se suradnja Republike Hrvatske i Mađarske provodi u skladu s Ugovorom, da se ostvaruju zajednički ciljevi te da način suradnje može biti primjer dobre prakse.

OCJENA UČINKOVITOSTI PROVEDBE MJERA UTVRĐENIH STRATEGIJOM RAZVOJA TURIZMA REPUBLIKE HRVATSKE DO 2020.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti provedbe mjera utvrđenih Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. Cilj revizije bio je ocijeniti učinkovitost provedbe Strategije kroz ocjenu uspostavljenog zakonodavnog i institucionalnog okvira za provedbu Strategije, uvid u aktivnosti provedbe pojedinih mjera iz Akcijskog plana te analizu pokazatelja i ostvarenih učinaka. Isto tako cilj revizije bio je ocijeniti provedbu Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma i Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Mađarske o turističkoj suradnji.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, primjenjujući kriterije koji su utvrđeni prema područjima revizije, Državni ured za reviziju ocijenio je da je provedba mjera djelomično učinkovita.

Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- Ustrojiti Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma u skladu s odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i Strategije.
- Održavati sjednice Međuministarskog stručnog vijeća za turizam radi razmjene i usuglašavanja prijedloga i suradnje u realizaciji godišnjih akcijskih planova provedbe Strategije te praćenja izvršenja dogovorenih aktivnosti prema pojedinim nositeljima. Za složenije mjere koje uključuju više nositelja, formirati radne skupine koje će razraditi primjenu Strategije za te mjere, te donositi godišnje akcijske planove provedbe Strategije s definiranim aktivnostima i nositeljima aktivnosti. Izmijeniti Strategiju na način da godišnje akcijske planove provedbe Strategije donosi Međuministarsko stručno vijeće za turizam koje Vladi Republike Hrvatske dostavlja izvješće o provedbi godišnjih akcijskih planova.
- Nastaviti s procesom otklanjanje razvojnih ograničenja, odrediti prioritete i planirati aktivnosti kako bi se otklanjanjem razvojnih ograničenja stvorili uvjeti za daljnji razvoj turizma.
- Provesti aktivnosti kako bi nadležna tijela donijela Zakon o povremenim poslovima, izmjene i dopune Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije te izmjene i dopune zakonske regulative vezane uz pomorsko dobro i morske luke.
- Uspostaviti standardni metodološki okvir, odnosno definirati jedinstvene kriterije za strateško planiranje turističkog razvoja i izradu strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini u skladu sa Strategijom. Odrediti tijela koja donose i na čiji prijedlog strateške planove razvoja na županijskoj i lokalnoj razini te način na koji će turističke zajednice sudjelovati u provedbi postupaka donošenja strateških dokumenata koji se odnose na razvoj turizma nekog područja.

- U suradnji s drugim nadležnim tijelima za obrazovanje, posebice s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta, uspostaviti institucionalni okvir za sustavnu provedbu cjeloživotnog učenja za zaposlene u turizmu i ugostiteljstvu utemeljen na potrebama gospodarstva i javnog turističkog sustava koji će obuhvaćati izgrađenu mrežu licenciranih ustanova koje realiziraju programe obrazovanja prilagođene ciljanim skupinama polaznika.
- Ubrzati aktivnosti kako bi se realizirale pretpostavke za preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnju sustava upravljanja turističkom destinacijom koje su preduvjet za ostvarenje strateških ciljeva. Pretpostavke uključuju donošenje novog Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, prema kojem se trebaju redefinirati zadaće i odgovornosti regionalnih i lokalnih turističkih zajednica.
- Odrediti način na koji će se Strateški marketinški plan primijeniti u strateškim i drugim dokumentima turističkog sustava kako bi se realizirali ciljevi planirani u navedenom dokumentu.
- Osnovati radnu skupinu za periodičnu izradu satelitskog računa turizma Republike Hrvatske, dogovoriti plan aktivnosti radi osiguranja informacijskih, organizacijskih i međuinstitucionalnih pretpostavki, predložiti mjere za unaprjeđenje sustava statistike kako bi se poboljšala dostupnost, potpunost i sveobuhvatnost osnovnih statističkih podataka s područja turizma, te periodično izrađivati satelitske račune.
- Poduzeti potrebne mjere i ubrzati aktivnosti za zapošljavanje planiranog broja zaposlenika, odnosno ubrzati aktivnosti vezane uz provođenje Odluke o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave i drugim tijelima uključenim u sustave upravljanja i kontrole korištenja EU strukturnih i investicijskih fondova. U suradnji s tijelima koja sudjeluju u upravljanju i provedbi programa u kojima Ministarstvo turizma nije dio sustava upravljanja i kontrola, ali je moguće financiranje programa za turizam, planirati aktivnosti za osiguranje sredstava za realizaciju projekata u turizmu, s obzirom da su programi za korištenje EU fondova doneseni za dugoročno razdoblje, do 2020. Također, predlaže poduzeti daljnje aktivnosti kako bi se povećala razina obaviještenosti i znanja potencijalnih korisnika EU fondova za potrebe turizma na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini.
- Ciljevi i očekivani učinci trebaju biti jasni i mjerljivi, određeni na način koji omogućuje jednoznačnu provjeru njihovog ostvarenja. Potrebno je za praćenje provedbe koristiti pokazatelje za koje postoje dostupni statistički podaci, odnosno za one za koje nema dostupnih podataka, pokrenuti aktivnosti na uspostavi istraživanja turističkih aktivnosti kao nadopunu postojećeg sustava statističkih istraživanja. U suradnji s Hrvatskom turističkom zajednicom pomoću novog informacijskog sustava unaprijediti praćenje učinaka na način da se uskladi zajednička metodološka osnova koju će koristiti Hrvatska turistička zajednica te turističke zajednice na regionalnoj i lokalnoj razini.
- Uskladiti i povezati strateško dugoročno i srednjoročno planiranje te proračunsko planiranje na način da se usklade ciljevi, pokazatelji rezultata i učinci, te da se osiguraju financijska sredstva za provedbu aktivnosti.
- Radi informiranja javnosti te povećanja znanja i zanimanja za razvoj turizma na mrežnoj stranici Ministarstva turizma objavljivati informacije o aktivnostima i ostvarenim rezultatima provedbe Strategije.

- Provoditi Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Makedonije o suradnji na području turizma.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se izvršenjem navedenih preporuka povećala učinkovitost provedbe mjera utvrđenih strateškim dokumentima za razvoj turizma.

OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE

Ministarstvo turizma se očitovalo na nalaze i preporuke Državnog ureda za reviziju.

U vezi sa zapošljavanjem na temelju Odluke o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave, uredima Vlade Republike Hrvatske, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustave upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova, prema kojoj je trebalo zaposliti 12 službenika, u očitovanju se navodi da je na mjesto višeg stručnog savjetnika zaposlena jedna osoba te da je preostalo popunjavanje još četiri radna mjesta, dva mjesta višeg stručnog savjetnika i dva mjesta stručnog suradnika. Nadalje, u očitovanju se navodi da su natječaji za zapošljavanje u pripremi.

U vezi sa zadaćom Ministarstva turizma kao posredničkog tijela razine 1 za OP Učinkoviti ljudski potencijali, navodi se da Ministarstvo turizma planira i pokreće pozive za dostavu projektnih prijedloga, priprema pozive, sudjeluje u procjeni projekata, provodi mjere informiranja i savjetovanja korisnika i drugo. Ministarstvo turizma obrazlaže da je temeljem Komunikacijske strategije za OP Učinkoviti ljudski potencijali 2014. - 2020. i Komunikacijskog plana za 2016., planiralo aktivnosti informiranja i vidljivosti, ali i potrebna sredstva za njihovu realizaciju i to za specifične ciljeve 9.iv.2.: Poboljšanje pristupa visokokvalitetnim socijalnim uslugama uključujući podršku procesu deinstitucionalizacije i 10.iv.1.: Modernizacija ponude strukovnog obrazovanja te podizanje njegove kvalitete u svrhu povećanja zapošljivosti učenika kao i mogućnosti za daljnje obrazovanje što će se provoditi sukladno detaljnom planu i vremenskom rasporedu.

Sukladno smjernicama za Informiranje i vidljivost, Ministarstvo turizma informira javnost putem različitih komunikacijskih alata kroz svoje aktivnosti i putem mrežnih stranica: www.esf.hr i www.strukturnifondovi.hr.

Također se navodi da osim funkcije posredničkog tijela razine 1, Ministarstvo turizma sudjeluje i kao sektorski nadležno tijelo u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020., te usko surađuje s drugim ministarstvima koja imaju ulogu Posredničkog tijela razine 1 za pojedine operacije u okviru specifičnih ciljeva 3d 1.1.3. Podrška razvoju hotela s dodatnim sadržajima, 4b2: Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije u privatnom uslužnom sektoru (turizam i trgovina), 6c 1.1. Priprema i provedba programa razvoja kulturne baštine, 10a3. Povećanje relevantnosti strukovnog obrazovanja kroz poboljšanje uvjeta za stjecanje praktičnih vještina u ciljanim sektorima srednjeg strukovnog obrazovanja s ciljem postizanja veće zaposlenosti učenika srednjeg strukovnog obrazovanja. Posrednička tijela razine 1 za navedene specifične ciljeve provode mjere informiranja i vidljivosti sukladno Komunikacijskoj strategiji Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. Navodi se da Ministarstvo turizma, osim suradnje i sudjelovanja na pripremi natječaja, sudjeluje i u aktivnostima informiranja i vidljivosti zajedno s Posredničkim tijelima razine 1 nadležnim za pojedine ciljeve. Kao i u slučaju operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. sve informacije i aktivnosti dostupne su na mrežnoj stranici www.strukturnifondovi.hr putem koje se informiraju zainteresirani dionici o natjecajima i mogućnostima financiranja projekata iz ESI fondova. Nadalje se navodi da je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije nadležno Koordinacijsko tijelo za informiranje i vidljivost za ESI fondove u programskom razdoblju 2014.-2020., te Ministarstvo turizma sudjeluje u svim aktivnostima vezanim uz svoj resor.

Uz sudjelovanje u navedenim aktivnostima, Ministarstvo turizma informira javnost putem vlastite mrežne stranice www.mint.hr kroz kategoriju EU programi za turizam te redovito odgovara na upite zainteresiranih dionika vezano uz mogućnost financiranja projekata za turizam kroz ESI fondove.

U vezi s konstituiranjem i radom Međuministarskog stručnog vijeća za turizam, Ministarstvo turizma u očitovanju navodi da zbog mjera štednje nisu zapošljavani službenici Samostalnog odjela za provedbu i praćene strategije razvoja turizma, nego je u rujnu 2015. zadužen Sektor za konkurentnost ljudskih potencijala u turizmu kroz EU fondove, za uspostavu koordinacije za praćenje provedbe akcijskih planova Strategije. Također se navodi da su u svrhu lakšeg praćenja provedbe unutar Ministarstva turizma određeni koordinatori za svaki od planova i programa te je izrađen unificirani Obrazac o provedbi mjera/programa i aktivnosti pomoću kojega će se provedba pratiti. Nadalje se navodi da je Ministarstvo kao član Međuministarskog stručnog vijeća za turizam (članovi vijeća su zamjenici ministara), uz operativnu potporu Sektora za konkurentnost ljudskih potencijala u turizmu kroz EU fondove, istodobno zatražilo od drugih članova Međuministarskog stručnog vijeća za turizam očitovanje na sve dovršene akcijske planove i nacionalne programe. Prema dostavljenim komentarima, svi dovršeni akcijski planovi su usvojeni, osim Akcijskog plana podizanja konkurentnosti hrvatskog turizma i Nacionalnog programa razvoja kongresne ponude, koje je potrebno doraditi. Navodi se da je dio objavljen na mrežnoj stranici Ministarstva turizma, dok je objava preostalih u tijeku. Također se navodi da su sukladno ugovorima iz 2015. izrađene radne verzije Akcijskog plana razvoja turizma ruralnih područja i Akcijskog plana razvoja zelenog turizma, čije se usvajanje tek očekuje.

U vezi s ustrojavanjem Samostalnog odjela za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma, navodi se da je Ministarstvo turizma Sektoru za konkurentnost ljudskih potencijala u turizmu kroz EU fondove dodijelilo ulogu koordinatora za praćenje provedbe akcijskih planova i nacionalnih programa. Nadalje, obrazlaže da je sektor u listopadu 2015. od tijela/institucija uključenih u provedbu predmetnih planova i programa zatražio da imenuju svoje koordinate u cilju uspostave mreže koordinatora, a radi što kvalitetnije komunikacije i praćenja provedbe akcijskih planova i nacionalnih programa Strategije. Do konca 2015. dostavljeni su kontakt podaci o imenovanim osobama za Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo kulture, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU.

U vezi sa sporazumima o turističkoj suradnji, navodi se da su sporazumi iskaz dobre volje i služe kao temelj buduće suradnje, koja ovisi o kratkoročnim i dugoročnim prioritetima, ali i mogućnostima Ministarstva turizma i države općenito. Navodi se da Republika Makedonija dosad nije bila prioritetno turističko tržište Republike Hrvatske kao što je slučaj s Mađarskom. Ministarstvo turizma ostvaruje dobru suradnju s Republikom Makedonijom u području turizma, kako bilateralno, tako i multilateralno u okviru međunarodnih organizacija i inicijativa: Svjetske turističke organizacije, Srednjoeuropske inicijative i drugih. Također se navodi da Republika Hrvatska, njegujući dobre odnose, rado izmjenjuje iskustva i daje potporu i pomoć drugim zemljama.

Nadalje, navodi se da je slijedeći preporuke revizije i na zamolbu makedonske strane, Ministarstvo turizma održalo je prvu sjednicu Mješovite radne grupe za turizam, 3. studenoga 2015., u Zagrebu, kojom prigodom su temeljem potpisanog Sporazuma obrađivane sljedeće teme: obostrano predstavljanje/pregled stanja turizma i razmjena iskustava, promocija i podrška razvoju turizma, konkurentnost, statistički pokazatelji, uspostavljanje satelitske bilance, suradnja u regionalnim i međunarodnim organizacijama/inicijativama, te sudjelovanje na konferencijama.

Nakon svake sjednice Mješovite radne grupe za suradnju u području turizma potpisuje se zajednička izjava/protokol kao okvirni prijedlog aktivnosti od interesa dviju strana za naredno razdoblje. Ministarstvo turizma izradilo je prijedlog Protokola i prosljedio ga makedonskoj strani, te čeka njihovu suglasnost, nakon čega će biti obostrano potpisan.

U vezi s uspostavom standardnog metodološkog okvira, odnosno definiranja jedinstvenih kriterija za strateško planiranje turističkog razvoja i izradu strateških planova razvoja turizma na županijskoj/lokalnoj razini u skladu sa Strategijom, navodi se da će Ministarstvo turizma uputiti dopis, tumačenje turističkim zajednicama županija, gradova i općina u vezi planova koje donose županije, gradovi i općine, a u kojima sudjeluju i turističke zajednice.

Nadalje, u vezi s provedbom mjere 21, koja se odnosi na organizacijske promjene i prilagodbe postojećeg sustava turističkih zajednica kako bi se povećala učinkovitost funkcioniranja cijelog sustava, Ministarstvo turizma navodi da, iako nisu donesene izmjene i dopune zakona kojima se regulira sustav turističkih zajednica, mjera je provedena na drugačiji način i drugim mjerama. Nadalje, navodi se da je na inicijativu Ministarstva turizma, Hrvatska turistička zajednica u 2014. pokrenula projekt „Hrvatska 365“ s ciljem poticanja razvoja atraktivne i konkurentne destinacijske ponude s dodanom vrijednošću u razdoblju pred i posezone (PPS razdoblje) te uspješne tržišne komunikacije koja može pridonijeti boljoj vidljivosti i vrijednosnoj percepciji Republike Hrvatske kao destinacije koja ima atraktivnu ponudu u PPS razdoblju. Obrazlaže se da je cilj projekta produljenje sezone kroz razvoj cjelogodišnjih turističkih proizvoda. Također se navodi da su uvjeti za ulazak u projekt i dodjelu oznake PPS destinacije, osim dostupnosti ciljanih tržišta, raspoloživost smještajnih kapaciteta, ugostiteljskih objekata i drugih popratnih turističkih i javnih sadržaja i usluga destinacije u periodu pred i posezone. U 2015. u projekt bilo je uključeno 39 destinacija. Također se navodi da se preustroj sustava turističkih zajednica i izgradnja sustava upravljanja turističkom destinacijom na način kako je predložen Strategijom može realizirati, s obzirom da je razdoblje provedbe Strategije do 2020.

Navodi se da je preporuka o objavi informacija o aktivnostima i rezultatima provedbe Strategije, prihvaćena i provedena. Na mrežnim stranicama Ministarstva turizma u rubrici „Vijesti“, koja je ujedno i naslovna stranica, redovno se objavljuju informacije o aktivnostima Ministarstva turizma, o aktivnostima dužnosnika, te o provedbi i realizaciji Strategije. Također, navodi se da će Ministarstvo turizma objavljivati informacije o sastancima Međuministarskog stručnog vijeća za turizam te informacije o provedbi i realizaciji Strategije, i unutar rubrike „Strategija razvoja turizma“, kako bi javnost bila bolje informirana te kako bi se povećalo znanje i zanimanje za turizam.

Hrvatska turistička zajednica u očitovanju na izvješće navodi da prihvaća preporuke koje se odnose na djelokrug rada Hrvatske turističke zajednice.

TABLICE, GRAFIČKI PRIKAZ I FOTOGRAFIJE

stranica

Tablica broj 1	Kriteriji za ocjenu učinkovitosti provedbe mjera za razvoj turizma utvrđenih Strategijom i provedbe aktivnosti utvrđenih Sporazumom, odnosno Ugovorom, prema područjima revizije	5
Tablica broj 2	Pokazatelji o ostvarenim rezultatima u turizmu za 2013. i 2014.	7
Tablica broj 3	Broj turističkih zajednica iz upisnika Ministarstva turizma te broj turističkih zajednica koje su dostavile odgovore	8
Tablica broj 4	Broj zaposlenih u prosincu 2014.	8
Tablica broj 5	Broj turističkih zajednica, prema ostvarenim prihodima u 2014.	8
Tablica broj 6	Ostvareni prihodi turističkih zajednica za 2012., 2013. i 2014.	14
Tablica broj 7	Ostvareni rashodi turističkih zajednica za 2012., 2013. i 2014.	15
Tablica broj 8	Utjecaj razvojnih ograničenja na razvoj turizma, prema odgovorima turističkih zajednica	17
Tablica broj 9	Mjere obuhvaćene revizijom, nositelji aktivnosti, te rokovi u kojima se provode	20
Tablica broj 10	Ciljevi i očekivani učinci prema Strategiji te ostvarenje u 2013. i 2014.	43
Grafički prikaz broj 1	.	25

Priložene fotografije (mjesto i autor):

Motovun, Saša Halambek	naslovnica
Bol, Zlatni rat, Ivo Biočina	naslovnica
Zadar, Mario Romulić i Dražen Stojčić	naslovnica
Rovinj, Boris Kačan	9
Zagreb, Kapulica i Lampioni, Matija Špelić	18
Dubrovnik, Ivo Pervan	23
Žumberak, Romeo Ibrišević	36
Osijek, Goran Šafarek	48

Izvor fotografija: Hrvatska turistička zajednica