

Uloga JLP (R) S sukladno novom Zakonu o turizmu

Bernard Iljazović*

Novim Zakonom o turizmu koji je stupio na snagu 1. siječnja 2024. godine, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dobivaju veću ulogu u upravljanju turističkim destinacijama u smjeru održivosti, te će u nastavku teksta biti više riječi o toj tematici.

1. Uvod

Donošenje Zakona o turizmu dio je sveobuhvatne reforme upravljanja razvojem turizma, a čiji je osnovni cilj uspostaviti učinkoviti organizacijski i pravni okvir za upravljanje razvojem turizma u smjeru održivosti.

Strategijom razvoja održivog turizma do 2030. godine (Narodne novine, broj 2/23.) u okviru prioritetnog područja 4.1. za strateški cilj 4. „Otporan turizam“: Unaprjeđenje zakonodavnog okvira, navedeno je da ne postoji propis koji bi osigurao učinkovito provođenje turističke politike i usmjeravanje razvoja turizma u smjeru održivosti zbog čega će se donijeti Zakon o turizmu kojim će se uspostaviti sustav praćenja i analize podataka, uspostaviti sektorski specifičan sustav poticanja, praćenja i analize ulaganja, definirati uloge dionika u razvoju turizma, definirati pokazatelje i standarde osiguravanja održivosti turizma.

Naime, u dosadašnjem pravnom sustavu Republike Hrvatske nije postojao Zakon koji jedinstveno uređuje područje turizma, nego su pojedina pitanja bila uređena odredbama posebnih zakona. Tako je Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskoga turizma (Narodne novine, br. 52/19. i 42/20.) uređen sustav turističkih zajednica, te njihovo ustrojstvo, zadaće i način rada. Poticanje ulaganja u sektoru turizma, uređeno je horizontalnim propisom, odnosno Zakonom o poticanju ulaganja (Narodne novine, br. 63/22.).

Stoga se u Republici Hrvatskoj, odnosno u njezinom nacionalnom zakonodavstvu, po prvi puta donosi Zakon o turizmu kojim se uređuje sustav turizma, upravljanje razvojem turizma u smjeru održivosti, osiguravanje održivosti, sektorski specifičan sustav poticanja ulaganja u turizmu, zaštita i valorizacija resursne osnove, te ostala pitanja od značaja za turizam.

2. Institucionalni okvir za upravljanje razvojem turizma

Zakonom o turizmu (u nastavku teksta: Zakon) definira se institucionalni okvir za upravljanje razvojem turizma, odnosno Ministarstvo turizma i sporta kao nositelj turističke

politike, Vijeće za upravljanje razvojem turizma, sustav turističkih zajednica, te Znanstveni i stručni savjet.

Radi ostvarenja strateških ciljeva, te učinkovitijeg planiranja i provedbe turističkih politika, osniva se **Vijeće za upravljanje razvojem turizma** (u nastavku teksta: Vijeće). Vijeće čine predsjednik Vlade Republike Hrvatske, čelnik tijela državne uprave nadležan za turizam (u nastavku teksta: ministar), čelnici tijela državne uprave nadležni za financije, gospodarstvo, kulturu, rad, poljoprivredu, promet, prostorno uređenje, regionalni razvoj, unutarnje poslove, zaštitu okoliša, zdravstvo, državnu imovinu, vanjske poslove, obrazovanje, predsjednici nacionalnih udruga općina, gradova i županija i direktor Hrvatske turističke zajednice. Po potrebi sjednicama Vijeća mogu prisustvovati i predstavnici drugih tijela državne vlasti, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnih poduzeća i ustanova, komora, te drugih dionika iz sustava turizma. Vijeće odlukom imenuje Vlada Republike Hrvatske, a sastaje se najmanje jednom godišnje.

Zadaće Vijeća su vezane uz suradnju na području provedbe turističkih politika, usklađenje s drugim politikama i međuresornu suradnju.

Također, osniva se **Znanstveni i stručni savjet** kao savjetodavno tijelo, a čine ga predstavnici akademske zajednice, predstavnici strukovnih udruga i cehova, predstavnici socijalnih partnera, udruga poslodavaca, komora i znanstvenih instituta, a po potrebi, na poziv ministra, u radu Znanstvenog i stručnog savjeta mogu sudjelovati i druge osobe.

Zadaća Znanstvenog i stručnog savjeta je predlaganje mjera i aktivnosti koje će doprinijeti održivom razvoju turizma.

3. Praćenje razvoja turizma

U svrhu poticanja turizma u smjeru održivosti uspostavljaju se alati za praćenje razvoja turizma u smjeru održivosti, odnosno indeks turističke razvijenosti i sustav pokazatelja održivosti.

Razvoj turizma u smjeru održivosti je proces unaprjeđenja sustava turizma koji se temelji na prepoznavanju, poticanju i upravljanju razvojnim potencijalima uz održivo

i odgovorno korištenje prostora, prirodnih, društvenih i gospodarskih resursa, kulturne baštine, te unapređenja uvjeta života lokalnog stanovništva i boravka turista u destinaciji.

3.1. Indeks turističke razvijenosti

Osnovna svrha indeksa turističke razvijenosti (ITR) je omogućiti kreiranje turističkih politika na način da se maksimalno iskoriste i ravnomjerno rasporede raspoloživi resursi u svim dijelovima destinacije, uz istodobno osiguravanje ekološke, socijalne i gospodarske održivosti.

Indeks turističke razvijenosti je pokazatelj koji se računa kao prilagođeni prosjek standardiziranih vrijednosti društveno-gospodarskih pokazatelja radi mjerenja stupnja turističke razvijenosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u određenom razdoblju.

Prema Indeksu turističke razvijenosti, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu se razvrstati u kategorije I, II, III, IV i O pri čemu su u kategoriju I svrstana turistički najrazvijenija područja, a u kategoriju O područja bez turističke aktivnosti.

Izračun Indeksa turističke razvijenosti se provodi svake godine za prethodnu godinu, na razini jedinice lokalne samouprave i na razini jedinice područne (regionalne) samouprave.

Pokazatelje za izračun indeksa turističke razvijenosti, njihov izračun i izvore podataka, te način izračuna indeksa turističke razvijenosti propisat će se odgovarajućim Pravilnikom.

3.2. Pokazatelji održivosti destinacije

Pokazatelji održivosti destinacije su alat za praćenje održivosti i informirano upravljanje razvojem turizma.

Naime, prate se pokazatelji koji mjere utjecaje turizma na gospodarske, društvene, okolišne i prostorne aspekte održivosti destinacije kao što su: zadovoljstvo lokalnog stanovništva turizmom; zadovoljstvo turista i jednodnevnih posjetitelja destinacijom; pristupačnost destinacije; sigurnost destinacije; održivo upravljanje destinacijom; upravljanje vodnim resursima; gospodarenje otpadnim vodama; gospodarenje otpadom; zaštita bioraznolikosti; održivo upravljanje energijom; ublažavanje i prilagodba klimatskih promjena; održivo upravljanje prostorom; turistički promet; turistička infrastruktura; poslovanje gospodarskih subjekata u turizmu.

Popis obveznih i specifičnih pokazatelja za praćenje održivosti, izvor i evidentiranje podataka koji su potrebni za izračun pokazatelja, rokove, kao i način praćenja održivosti propisati će se odgovarajućim Pravilnikom.

4. Izračun prihvatnih kapaciteta

Izračun prihvatnih kapaciteta destinacije, predstavlja stručnu podlogu pri prostornom planiranju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za koju se izrađuje.

Prihvatni kapacitet destinacije podrazumijeva broj turista koji mogu posjetiti turističku destinaciju u isto vrijeme, ne uzrokujući pritom neprihvatljive poremećaje fizičke, gospodarske i sociokulturne okoline, te smanjenje u zadovoljstvu posjetitelja, izrađen prema propisanoj metodologiji izračuna.

Izračun prihvatnog kapaciteta destinacije izrađuju turističke zajednice na razini destinacije. Naime, izračun je obvezna izrađivati turistička zajednica koja je djelomično ili u cijelosti osnovana na području jedinice lokalne samouprave koja je prema Indeksu turističke razvijenosti razvrstana u kategoriju I i II. U slučaju da izračun prihvatnog kapaciteta izrađuje više turističkih zajednica, tada je potrebno sporazumom definirati obuhvat područja za koje se izrađuje izračun prihvatnih kapaciteta.

Metodologija izračuna prihvatnog kapaciteta utvrditi će se odgovarajućim Pravilnikom.

5. Plan upravljanja destinacijom

Plan upravljanja destinacijom, kao srednjoročni provedbeni dokument, izrađuje turistička zajednica za područje jedne ili više lokalnih ili regionalnih turističkih zajednica, te Turistička zajednica Grada Zagreba za razdoblje od četiri godine. U izradu plana upravljanja destinacijom, turistička zajednica je dužna uključiti jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave, javne ustanove i trgovačka društva u vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i Republike Hrvatske, udruge koje izravno sudjeluju u kreiranju destinacijskog lanca vrijednosti u turizmu, nadležna tijela za prostorno planiranje, zdravstvo i kulturu, kao i druge dionike važne za planiranje razvoja turizma u destinaciji.

Plan upravljanja destinacijom određuje smjer razvoja destinacije u skladu s aktima strateškog planiranja, prostornim planovima, planom upravljanja kulturnim dobrima i drugim važećim planovima i propisima, a sadrži:

- analizu stanja
- popis resursne osnove
- pokazatelje održivosti na razini destinacije
- razvojni smjer s mjerama i aktivnostima potrebnim za njegovo ostvarenje
- prijedlog smjernica i preporuka za razvoj ili unaprjeđenje destinacije, te
- popis projekata koji pridonose provedbi mjera potrebnih za doprinos ostvarenju pokazatelja održivosti na razini destinacije
- popis projekata od posebnog značaja za razvoj destinacije.

U postupku donošenja plana upravljanja destinacijom, turistička zajednica je dužna provesti javno savjetovanje o prijedlogu izrađenog plana upravljanja destinacijom, te na drugi primjeren način osigurati sudjelovanje lokalnog stanovništva u postupku donošenja sukladno propisu kojim se uređuje pravo na pristup informacijama.

Plan upravljanja destinacijom donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samou-

prave na prijedlog turističkog vijeća turističke zajednice. U slučaju da se plan upravljanja destinacijom donosi za područje više jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, tada plan upravljanja destinacijom donose predstavnička tijela svih jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave za čije područje se plan donosi.

Usvojeni plan upravljanja destinacijom, objavljuje se u službenom glasniku jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i na internetskim stranicama turističke zajednice.

Plan upravljanja destinacijom mijenja se na isti način kako je usvojen.

U upravljanju održivim razvojem turizma u destinaciji, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može na temelju plana upravljanja destinacijom, a u skladu s prostornim planovima, donijeti odluku o:

- broju, vrsti i kategoriji ugostiteljskih objekata, te objekata u kojima se pružaju ugostiteljske usluge smještaja u dijelu ili na cijelom području jedinice lokalne samouprave na temelju izračuna prihvatnih kapaciteta
- kapacitetima smještajnih objekata u destinaciji na temelju izračuna prihvatnih kapaciteta
- upravljanju turističkim tokovima
- uvođenju turističkog ekološkog doprinosa
- ostalim mjerama iz svoje nadležnosti koje su vezane uz turizam.

Odluke iz prve dvije točke donose se najkasnije do 31. ožujka tekuće godine za iduću godinu.

Uzimajući u obzir sve relevantne odredbe Ustava Republike Hrvatske, a posebno odredbe članka 3., 16., 50. i 52., uvažavajući činjenicu kako je člankom 1. stavkom 2. Zakona o turizmu propisano da je turizam od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku zbog njegovog gospodarskog, društvenog i međusektorskog utjecaja, te uvažavajući posebno interes javnosti i utjecaj turizma na okoliš posebno more, morsku obalu i otoke u odnosu na gospodarski interes, ali i da je Zakonom o turizmu jasno propisano kako razvoj turizma u smjeru održivosti znači održivo i odgovorno korištenje prostora, prirodnih i kulturnih dobara kao najviših vrednota ustavnog poretka, propisano je ovlaštenje jedinicama lokalne samouprave koje se suočavaju s prekomjernim turizmom i nedostatkom cjenovno pristupačnog dugoročnog smještaja za potrebe stanovanja lokalnog stanovništva da donošenjem navedenih odluka koje se moraju temeljiti na izračunu prihvatnih kapaciteta mogu odrediti broj, vrstu i kategoriju ugostiteljskih objekata, te objekata u kojima se pružaju ugostiteljske usluge smještaja u dijelu ili na cijelom području jedinice lokalne samouprave i kapacitete smještajnih objekata u destinaciji.

5.1. Upravljanje turističkim tokovima

Turistička zajednica može provoditi mjere za upravljanje turističkim tokovima u suradnji s drugim dionicima u sustavu turizma. Uvjet za provođenje mjera je ako su predviđene planom upravljanja destinacijom, utemeljene na

izračunu prihvatnih kapaciteta i ako je odluku o provedbi mjera donijela jedinica lokalne samouprave, jedinica područne (regionalne) samouprave ili drugo nadležno tijelo.

Mjere koje turistička zajednica može provoditi za upravljanje turističkim tokovima su:

- izrada plana dolaska posjetitelja na lokaciju s prijedlogom plana razgleda i vremenom trajanja
- izrada plana rasporeda i dinamike uplova i opskrbe brodova na kružnom putovanju
- izrada plana rasporeda i dinamike dolazaka autobusa i iskrcaja putnika na frekventnim turističkim mjestima
- druge mjere u skladu sa zadaćama turističke zajednice propisanim odredbama Zakona o turizmu i Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma.

5.2. Turistički ekološki doprinos

Omogućuje se uvođenje turističkog ekološkog doprinosa u skladu s odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave utemeljenoj na planu upravljanja destinacijom.

Tako će turistički ekološki doprinos plaćati turisti koji ne koriste uslugu smještaja u destinaciji, (ako ga je jedinica lokalne samouprave odlučila uvesti), na način određen odlukom o uvođenju turističkog ekološkog doprinosa. Naime, odlukom o uvođenju turističkog ekološkog doprinosa određuje se opseg primjene, obveznici plaćanja, razdoblje primjene, način naplate i njegova visina.

Turistički ekološki doprinos uplaćuje se na poseban uplatni račun jedinice lokalne samouprave, s tim da je jedinica lokalne samouprave, dužna uplaćena sredstva turističkog ekološkog doprinosa koristiti za smanjenje negativnih utjecaja turizma na okoliš i klimu, prostor, te za mjere očuvanja okoliša i prirode.

Propisuju se i određene iznimke od plaćanja turističkog ekološkog doprinosa. Turistički ekološki doprinos neće plaćati sljedeće kategorije osoba:

- djeca do 12 godina
- osobe s invaliditetom od 70 % i većim i jedan pratitelj
- osobe koje zbog potrebe rada ili obavljanja poslova borave u općini ili gradu u kojem nemaju prebivalište
- profesionalni članovi posade na čarterskim plovilima i brodovima za višednevna kružna putovanja
- sudionici školskih izleta, koje su odobrile školske ustanove
- osobe korisnici socijalne skrbi
- studenti i đaci koji nemaju prebivalište u općini ili gradu u kojem se školuju.

Svake godine smo svjedoci da u pojedinim turističkim destinacijama zbog prekomjernog broja turista dolazi do različitih problema od preopterećenosti komunalne infrastrukture do narušavanja kvalitete života lokalnog stanovništva. Iako je za sve dionike u sustavu turizma značajan ekonomski aspekt, potrebno je napraviti zaokret prema održivosti turizma, te uspostaviti odgovarajući balans, a što se nastoji postići novim Zakonom o turizmu. U tom po-

gledu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imati će aktivniju ulogu. Na temelju plana upravljanja razvoja turističke destinacije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moći će odlučiti u kojem smjeru žele razvijati svoju destinaciju (na primjer kroz profiliranje turističke destinacije kao npr. destinacije za kulturni, zdravstveni turizam...). Donošenje odluka temeljiti će se na njihovim kapacitetima, odnosno s kakvim resursima raspolažu, kakva im je komunalna i turistička infrastruktura, koliki broj turista mogu prihvatiti, a da se ne naruši kvaliteta života lokalnog stanovništva, da se ne ugrozi pružanje određenih komunalnih usluga, itd. Stoga će se za donošenje odgovarajućih odluka morati koristiti definiranim pokazateljima, ali i prikupljati potrebne podatke, što će zasigurno predstavljati opsežan i zahtjevan zadatak.

Novim Zakonom o turizmu se svakako ide prema tome da se smanji izražena sezonalnost u turizmu, te da se stvore preduvjeti za razvoj cjelogodišnjeg turizma, što bi dakako doprinijelo jačem razvoju turističkih destinacija, ali i povećanju prihodovne strane lokalnih proračuna. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju značajnu ulogu u upravljanju i razvoju turizma, koju još uvijek nedovoljno iskorištavaju, a što bi se trebalo uskoro promijeniti.

6. Projekti od posebnog značaja za razvoj destinacije

Projekt od posebnog značaja za razvoj destinacije je projekt koji je kao projekt od posebnog značaja naveden u planu upravljanja destinacijom, a doprinosi provedbi plana upravljanja destinacijom i strateškom cilju definiranom aktima strateškog planiranja za razvoj turizma.

Nositelj projekta od posebnog značaja za razvoj destinacije može biti i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, javna ustanova i trgovačko društvo u većinskom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili Republike Hrvatske.

Treba naglasiti da projekti od posebnog značaja za razvoj destinacije imaju prednost kod sufinanciranja iz Fonda za turizam i ostalih namjenskih izvora financiranja, pod uvjetom da zadovoljavaju sve uvjete prihvatljivosti definirane pozivima za dodjelu sredstava.

Bazu projekata od posebnog značaja za razvoj destinacije vodi i javno objavljuje Ministarstvo turizma i sporta. Jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave za svoje područje dužna je dostaviti popis projekata od posebnog značaja za razvoj destinacije Ministarstvu turizma i sporta radi upisa u bazu projekata. Također, dužna je dostaviti i popis svih projekata iz plana upravljanja destinacijom koji pridonose provedbi mjera potrebnih za doprinos ostvarenju pokazatelja održivosti na razini destinacije.

7. Zaključno

Novim Zakonom o turizmu stvaraju se potrebni preduvjeti za učinkovitije, a nadasve održivije upravljanje razvojem turizma, a što će donijeti brojne pozitivne učinke za sve uključene dionike u sustavu turizma. S obzirom da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dobivaju veću ulogu i alate za upravljanje turističkim destinacijama, od njih se očekuje da ih i maksimalno iskoriste kako za razvoj i održivost lokalnog turizma, tako i za dobrobit lokalnog stanovništva i turista.



Poštovani čitatelji!

Narudžbenicu za pretplatu
na časopis,
kao i brojne druge informacije
o djelovanju našeg Centra,
možete pronaći na internet
stranici

www.tim4pin.hr