

IRMO

aktualno

IZAZOVI STRATEŠKOG PLANIRANJA I UPRAVLJANJA KAO TEMELJNOG PREDUVJETA APSORPCIJE EU SREDSTAVA S POSEBNIM OSVRTOM NA SEGMENT TURIZMA

doc. dr. sc. Ernest Vlačić, MBA

dr. sc. Sanja Maleković

*dr. sc. Tatjana Gredičak**

Uvod

U ovoj podmakloj eri 4. industrijske i 5. društvene revolucije, kada je riječ o strateškom planiranju i upravljanju javnim politikama, aktivnosti bi trebale biti usmjerene prema industrijskoj transformaciji i tranziciji hrvatskog gospodarstva. To znači da je izuzetno važno, institucionalno usmjeravati i poticati gospodarstvo prema razvoju industrija više dodane vrijednosti pogotovo u ovom trenutku u kojem je gospodarstvo dodatno pogođeno globalnom krizom izazvanom pandemijom bolesti COVID-19. Djelovanje bi također trebalo usmjeriti na ubranu primjenu tehnologija Industrije 4.0, a sve u cilju razvoja i jačanja nacionalnih industrijskih segmenata. Prije svega, nužno je usredotočiti se na razvoj prerađivačke i procesne industrije, moderne poljoprivrede 4.0+, primjenu zelenih i ekoloških tehnologija, digitalizaciju, poticanje ulaganja u moderne tehnologije u zdravstvu te, konačno, u zeleno-plavi transport.

* Stavovi izneseni u ovom tekstu isključivo su osobni stavovi autorice i ne predstavljaju bezuvjetno stavove institucije u kojoj je zaposlena, niti je na bilo koji način obvezuju.

S obzirom na aktualnu situaciju i nužno oslanjanje na sredstva iz fondova Europske unije (EU), kao ključne raspoložive financijske izvore za prevladavanje krize izazvane pandemijom bolesti COVID-19, analizirajući proteklo razdoblje, vidljivo je da je, slijedom novih okolnosti, sada još izraženija potreba neophodnog jačanja institucionalnih kapaciteta za kvalitetno upravljanje javnim politikama. To je prvenstveno izraženo u segmentu strateškog planiranja, koje je ključno radi stvaranja programske osnove za pripremu i provedbu projekata financiranih sredstvima EU-a u određenim tijelima državne uprave, koja su, između ostalog, zadužena za apsorpciju europskih sredstava.

Ključan problem je u tome što, unatoč kontinuiranom višegodišnjem ulaganju u edukaciju, koja se sustavno provodi u tijelima državne uprave, resornim ministarstvima još uvijek nedostaju kadrovi s neophodnim specifičnim znanjima i kompetencijama. U daljnjem tekstu ovo će se ključno ograničenje razmatrati na primjeru Ministarstva turizma i sporta Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu, Ministarstvo).

Ako se ne riješe spomenuta ključna ograničenja, u predstojećem razdoblju poziciju Republike Hrvatske neće biti moguće podići ni na jednoj ljestvici konkurentnosti. O konkurentnosti sektora turizma te o posljedicama izostanka kvalitetnog strateškog planiranja na primjeru sektora turizma Republike Hrvatske bit će više riječi u nastavku teksta. Prije toga, slijedi kratak osvrt o financijskoj omotnici koja će biti na raspolaganju Republici Hrvatskoj te o izazovima u predstojećem razdoblju.

Raspoloživa financijska omotnica i predstojeći izazovi

Zahvaljujući pregovaračkim sposobnostima, Republika Hrvatska dobro je prošla u raspodjeli financijskih sredstava predviđenih za višegodišnju financijsku perspektivu Europske unije za razdoblje od 2021. do 2027. godine, odnosno iz proračuna Europske Unije. Temeljem izrađenog Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026. Hrvatska će u narednih sedam godina imati na raspolaganju 30 milijardi eura. Očekuje se da će spomenuta raspoloživa sredstva biti iskorištena za zamah razvoja Hrvatske, ubrzanje tehnološke modernizacije gospodarstva i bolje korištenje prirodnih resursa.

Ključno je pitanje hoće li se raspoloživa financijska sredstva iskoristiti na najbolji mogući način i što je nužno za uspješnu apsorpciju i korištenje sredstava u svrhu postizanja strateški značajnih razvojnih utjecaja. Zsigurno će učinkovitost i djelotvornost apsorpcije sredstava EU-a ovisiti o

apsorpcijskom sposobnostima i kapacitetu institucionalnog sustava Republike Hrvatske, koji uključuje i javni i privatni sektor. To, u prvom redu, podrazumijeva sposobnost strukturnog apsorpcijskog kapaciteta institucionalnog okvira, a posebno sposobnost sadržajne apsorpcije gospodarskog miljea, koji će taj institucionalni okvir morati dodatno poticati na održivo ulaganje.

U nacionalnoj omotnici Republici Hrvatskoj alocirano je nešto više od 12,6 milijardi eura kroz Višegodišnji financijski proračun u okviru kohezijske politike. Tom iznosu treba dodati i 9,4 milijarde eura kroz instrumente EU sljedeće generacije EU (Next generation EU), pri čemu će u obliku nepovratnih sredstava Republici Hrvatskoj biti na raspolaganju 5,9 milijardi eura, dok bi 2,35 milijardi eura bilo u obliku zajmova te 1,15 milijardi eura ide kroz razne programe iz Fonda za oporavak i otpornost¹.

U okviru Kohezijske politike, ulaganja Europske unije u razdoblju od 2021. do 2027. godine usmjerena su na sljedećih pet glavnih ciljeva²: pametniju Europu, zeleniju Europu bez ugljika, povezaniju Europu, socijalniju Europu i Europu bližu građanima. Većina spomenutih ciljeva značajna je i za sektor turizma. To posebno vrijedi za cilj pametnija Europa, s obzirom na značaj inovacija i digitalizacije u ovom sektoru te na razvoj inovativnih malih i srednjih poduzeća koja se nadovezuju na turističku djelatnost. Treći cilj, slijedom važnosti kvalitetnog zapošljavanja, značajan je s obzirom na prisutna ozbiljna ograničenja u Hrvatskoj upravo vezano za kvalitetna zaposlenja u sektoru turizma. Nije zanemariv niti zadnji cilj s obzirom da je najuže vezan za održivi urbani, ruralni i obalni razvoj te lokalne razvojne inicijative. Razvoj turizma od strateškog je značaja za urbanu regeneraciju, osnaživanje razvoja lokalnih zajednica i regija, uključujući i najmanje razvijene. Održivi razvoj i regeneraciju u slučaju Hrvatske nužno je iskoristiti na način da se gradovi, lokalne zajednice i županije brendiraju. To je značajno i s aspekta privlačenja poduzeća i ulaganja, a time ujedno i obrazovanih mladih u manje razvijena područja u kojima je nužno razvijati kontinentalni turizam (Maleković et al., 2019). Doprinos turizma i na turizam nadovezanih gospodarskih djelatnosti lokalnom razvoju u ovakvom je slučaju neupitan.

- 1 Više na: EU Budget for Recovery: What Role for Cohesion Policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/05/28-05-2020-eu-budget-for-recovery-what-role-for-cohesion-policy; <https://vlada.gov.hr/vijesti/nacionalni-plan-za-oporavak-i-otpornost-generacijska-prilika-za-hrvatsku/31721>; European Commission. The Recovery and Resilience Facility. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en; European Parliament. Parliament approves seven-year EU budget 2021-2027. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211IPR93621/parliament-approves-seven-year-eu-budget-2021-2027>
- 2 European Commission. New Cohesion Policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/; European Parliament, Cohesion Policy measures in response to the COVID-19 pandemic : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652223/IPOL_ATA\(2020\)652223](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652223/IPOL_ATA(2020)652223).

Kadje riječ o programu “EU za slijedeće generacije”³, koji je tematski usklađen s navedenim ciljevima kohezijske politike, treba naglasiti da će se ovaj program istovremeno baviti gorućim globalnim izazovima, posebno onim uzrokovanim krizom pandemije bolesti COVID-19. U svrhu ublažavanja posljedica krize, stvaranja pretpostavki za održivu transformaciju hrvatskog gospodarstva, te tranziciju i javnog i privatnog sektora, ključni će izazov biti izrada kvalitetnih programa te priprema strateških projekata nužnih za postizanje spomenute tranzicije.

Predsjednik ureda Europske investicijske banke (EIB) u Republici Hrvatskoj upozorava kako “novac bez reformi sam po sebi neće biti dostatan”⁴. Pri tome ističe poreznu reformu i reformu javne uprave i pravosudnog sustava, kao ključne zahvate u smislu jačanja hrvatskog gospodarstva, prvenstveno u kontekstu poticanja domaćih i inozemnih investicija. Tim reformama treba pridodati i izmijenjeni pristup u razvoju hrvatskog gospodarstva, primjerice, odmak od trgovanja robom uvoznog porijekla koji je bio nametnut od strane uvoznog i trgovačkog lobija. Analiza časopisa LIDER o tvrtkama osnovanim u 1990.⁵ godini također ilustrira neželjeno stanje u gospodarstvu u posljednjih trideset godina, ukazujući na činjenicu da se devet od deset najvećih tvrtki u Republici Hrvatskoj bavi trgovinom i distribucijom. Nužno je već ovdje osvrnuti se na sektor turizma u RH, koji je od goleme važnosti za hrvatsko gospodarstvo, ali je istodobno opterećen raznim problemima, kao što su kapaciteti upitne kvalitete i prikladnosti, nedostatak toliko potrebnih inovativnih iskoraka i dr.

Implikacije izostanka kvalitetnog strateškog planiranja na primjeru resora turizma

Razmatra li se gospodarska konkurentnost, a u kontekstu stalno isticanog značaja turizma, neizbježno se nameće glavni cilj definiran Strategijom razvoja turizma Republike Hrvatske (NN 55/13, u daljnjem tekstu: Strategija). Naime, upravo je Strategijom definirani glavni cilj bio povećanje atraktivnosti i konkurentnosti turizma, a što je trebalo rezultirati ulaskom

3 Više na: European Parliament, EU financing for 2021-2027 Political agreement on the 2021-2027 Multiannual Financial Framework (MFF), the Next Generation EU (NGEU) recovery instrument and new own resources-, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659371/EPRS_BRI\(2020\)659371](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659371/EPRS_BRI(2020)659371).

4 <https://novac.jutarnji.hr/novac/predsjednik-eib-ova-ureda-u-hrvatskoj-novac-bez-reformi-sam-po-sebi-nece-bit-dostatan-10432012>

5 <https://lider.media/poslovna-scena/hrvatska/pioniri-kapitalizma-sto-najvecih-hrvatskih-tvrtki-utemeljenih-1990-132491>

Republike Hrvatske u skupinu od 20 vodećih turističkih destinacija u svijetu, prema kriteriju konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma (World Economic Forum WEF), i to do 2020. godine⁶. Nasuprot tome, u aktualnom Izvješću Svjetskog gospodarskog foruma⁷, Republika Hrvatska je na ljestvici od ukupno 140 zemalja zauzela 27. mjesto. Drugim riječima, glavni cilj definiran Strategijom nije realiziran. Prema Izvješću Svjetskog gospodarskog foruma⁸, hrvatski turizam ostvario je loš plasman i na području cjenovne konkurentnosti, iskazan kroz 93. mjesto među ukupno 140 zemalja. Prema aktualnom Izvješću WEF-a, hrvatski turizam zaostaje i u kategoriji ljudskih resursa i tržišta rada, gdje je zauzeo 103. mjesto⁹.

Pored navedenog, Vrednovanjem u tijeku provedbe Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. (u daljnjem tekstu: Vrednovanje), koje je proveo Institut za razvoj i međunarodne odnose, IRMO, Zagreb, utvrđeno je kako se ne ostvaruje cilj poboljšanja strukture i kvalitete smještaja. Također, Vrednovanjem je utvrđeno da se ne ostvaruje ni Strategijom definirani cilj povećanja i promjene strukture investicija, da nije realiziran ni jedan strateški investicijski projekt u turizmu, te da realizacija strateškog cilja povećanja turističke potrošnje ide u smjeru suprotnom od promjena planiranih u Strategiji.

Vrednovanjem su utvrđeni sljedeći ključni razlozi zbog kojih u proteklom razdoblju nisu realizirani strateški ciljevi definirani Strategijom: nedovoljna razina stručnosti dijela službenica/ka u Ministarstvu, a koji su zaduženi za provedbu mjera turističke politike, nedovoljno angažirani ključni dionici te nedovoljna i/ili neodgovarajuća međuresorna suradnja u okviru provedbe pojedinih prioritarnih mjera turističke politike.

Upravo u svrhu osnaživanja kapaciteta za strateško planiranje u tijelima državne uprave, Vlada Republike Hrvatske je Nacionalnim programom reformi za 2019. godinu¹⁰ provela sustavnu zakonodavnu i institucionalnu reformu sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem s ciljem povećanja kvalitete formuliranja javnih politika i kvalitetnog usmjeravanja investicija iz fondova Europske unije, s ciljem poticanja društvenog napretka i ravnomjernijeg razvoja teritorija Republike Hrvatske.

Namjera reforme cjelokupnog sustava strateškog planiranja i upravljanja

6 <https://mint.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/Strategija-turizam-2020-editfinal.pdf>

7 http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf

8 http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf

9 http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf

10 <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2019/Travanj/153%20sjednica%20VRH//Nacionalni%20program%20reformi%202019..pdf>;

razvojem Republike Hrvatske, bila je ograničiti broj dokumenata strateškog planiranja, te istodobno definirati jasna načela za njihovu izradu, provedbu, praćenje provedbe, izvještavanje i vrednovanje učinaka. Navedenu obvezu trebaju uvažiti između ostalih i resorna ministarstva u pokretanju postupka i/ili izradi strateških razvojnih dokumenata za sljedeće programsko razdoblje, koji bi trebali biti usklađeni s Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030., usvojenom u Hrvatskom saboru 5. veljače 2021. godine.¹¹

Unatoč prethodno spomenutoj namjeri, Ministarstvo turizma i sporta Republike Hrvatske, je u studenome 2020. godine uputilo Vladi Republike Hrvatske na usvajanje Odluku za pokretanje postupka izrade strateških sektorskih dokumenata u području turizma s ciljem da se izradi nova „Strategija razvoja održivog turizma za razdoblje do 2030. godine“ te pripadajući „Nacionalni plan razvoja održivog turizma od 2021. do 2030. godine“¹². U tom pogledu Ministarstvo nije djelovalo sukladno Vladinoj namjeri o ograničavanju broja strateških dokumenata u RH.

Spomenuta reforma sustava strateškog planiranja izuzetno je značajna i zbog kvalitetnog usmjerenja investicija iz fondova Europske unije. To je, uz prethodno navedene svrhe reforme, značajno i za provedbu prioritarnih mjera turističke politike kao i za apsorpciju sredstava EU-a radi daljnjeg razvoja turizma u RH.

Daljnji razvoj sektora svakako ovisi o pripremi i provedbi relevantnih projekata. Međutim, iako je takvih projekata do sada bilo u Ministarstvu, raspoložive mogućnosti nisu bile iskorištene. Primjerice, to je bio slučaj s projektom “Hrvatski digitalni turizam” (HDT). Cilj projekta bio je stvaranje uvjeta za lakše korištenje javnih usluga građanima i poduzetnicima u sektoru turizma i ugostiteljstva kroz informatizaciju javnih usluga, izradu potrebnih registara te uspostavu digitalnog rješenja za lakše korištenje javnih usluga svih uključenih u sektor turizma i ugostiteljstva. Razdoblje provedbe projekta bilo je od 1. rujna 2014. do 1. studenog 2020. Međutim, Uprava za strateško planiranje, digitalizaciju i EU fondove¹³, odnosno Sektor za strateško planiranje, digitalizaciju, programe i projekte EU-a, nisu završili projekt u predviđenom roku. Slijedom krize izazvane pandemijom

11 https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-01-14/165903/NAC_RAZVOJNA_STRATEGIJA_RH_2030.pdf

12 <https://mint.gov.hr/vijesti/pokrenuta-aktivnost-izrade-nove-strategije-razvoja-odrzivog-turizma-do-2030-godine/22088>

13 <https://mint.gov.hr/kontakti-11427/uprava-za-stratesko-planiranje-digitalizaciju-i-eu-fondove-11647/11647>

bolesti COVID-19, evidentno je kako je bila potrebna izuzetno brza digitalna transformacija i povezivanje dionika u turizmu, kao i promocija i uspostava efikasnog i inovativnog poslovanja, a što je učinjeno u nizu tijela državne uprave. Time je propuštena značajna prilika u kojoj se Ministarstvo moglo istaknuti kao predvodnik u vrlo otežanim okolnostima izazvanim pandemijom.

Vezano za analizu postojećih kapaciteta za strateško planiranje i programe i projekte EU-a u Ministarstvu, kao (barem za sad) još uvijek propuštena prilika pokazao se i Program jačanja konkurentnosti ljudskih potencijala u turizmu „Centri kompetentnosti“¹⁴ u okviru kojeg Ministarstvo kroz fondove EU-a provodi projekt uspostavljanja regionalnih centara kompetentnosti u turizmu i ugostiteljstvu. Provedbene aktivnosti programa, ujedno definirane Mjerom 19 Strategije¹⁵, trebale su biti realizirane do kraja 2015. godine. Međutim, odluku o financiranju¹⁶ za dodjelu bespovratnih sredstava za uspostavu regionalnih centara kompetentnosti u sektoru turizma i ugostiteljstva Ministarstvo je donijelo tek u svibnju 2020. godine. Pritom bi završetak navedenog Programa, a samim time i prioritetne mjere turističke politike definirane Akcijskim planom provedbe Strategije (NN 55/13), u idealnim uvjetima trebao uslijediti tek u prosincu 2023. godine, s osam godina zakašnjenja u realizaciji.

Temeljem navedenih primjera može se zaključiti da je Ministarstvo, kad je u pitanju osiguranje povlačenja prijeko potrebnih sredstava EU-a za turistički sektor, suočeno sa značajnim izazovima.

Prijedlozi za unapređenje postojećeg stanja s ciljem razvoja i dugoročnog osiguranja kapaciteta za apsorpciju sredstava

S ciljem dugoročnog osiguranja neophodnog apsorpcijskog kapaciteta, u Ministarstvu će biti nužne određene promjene. Prije svega, ključne institucije, sudionici u kreiranje programa, trebat će u značajnijoj mjeri uključiti sve dionike u proces planiranja strateških programa, a posebno gospodarske subjekte i njihove asocijacije, te s njima kontinuirano

14 <https://mint.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/Strategija-turizam-2020-editfinal.pdf>

15 <https://mint.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/Strategija-turizam-2020-editfinal.pdf>

16 https://mint.gov.hr/UserDocsImages/AAA_2020_ABC/j_javni%20pozivi/200514_odluka_ckp.pdf

surađivati kako bi se prepoznale potrebe, osmislili programi i strateški projekti, koji će se financirati iz europskih sredstava. Činjenica je, međutim, da su u Ministarstvu kapaciteti za izradu kvalitetnih strateških programa, ali i pripremu, a pogotovo provedbu kompleksnijih i razvojno relevantnih projekata još uvijek na izuzetno niskoj razini. Apsorpcija prijeko potrebnih sredstava EU-a u svrhu daljnjeg društvenog i gospodarskog razvitka Hrvatske te postizanja ravnomjernog regionalnog razvitka neće biti moguća ne nastavi li se sustavno ulagati u institucionalne kapacitete i uvođenje inovativnih oblika upravljanja, uključujući svakako i daleko participativnije oblike upravljanja.

Prilikom razmatranja kako u predstojećem razdoblju što kvalitetnije upravljati Ministarstvom turizma i sporta, uz nužnost uvođenja novih oblika upravljanja, jačanja suradnje sa svim dionicima, ulaganja u podizanje razine znanja svih involviranih te unapređenja strateškog planiranja, neminovno se nameće i neizostavna potreba sustavnog praćenja i vrednovanja ove politike. Nisu bez razloga upravo strateško planiranje te praćenje i vrednovanje dva ključna načela kohezijske politike EU-a. Ta su načela najuže vezana za cjelokupnu problematiku apsorpcije sredstava EU-a, koja je pak jedno od ključnih ograničenja u Ministarstvu turizma i sporta. Važno je naglasiti da je prvo spomenuto načelo - strateško planiranje, nerazdvojivo od drugoga – vrednovanja. Drugim riječima, kvalitetno strateško planiranje nije izvedivo bez realizacije vrednovanja.

Neovisno da li se radi o prethodnom vrednovanju (*ex-ante*), vrednovanja u tijeku provedbe programa (*interim*) ili nakon provedbe strateškog programa (*ex-post*), ono je jedinstven alat koji olakšava planiranje i donošenje odluka, osnažuje odgovornost za korištenje resursa te u cjelini poboljšava provedbu javne politike, tj. omogućava kontinuirano unapređenje kvalitete upravljanja (Maleković et al., 2019). Dodatna korist vrednovanja, izuzetno značajna kada je riječ o apsorpciji sredstava EU-a, odnosi se na institucionalno osnaživanje, s obzirom na to da se poboljšavaju i jačaju sposobnosti sudionika programa za planiranje i provedbu programa (European Commission, 2013). Ne iznenađuje stoga činjenica da Europska komisija u svim zemljama članicama izrazito inzistira na sustavnoj primjeni kako strateškog planiranja i programiranja tako i na realizaciji vrednovanja.

Treba naglasiti činjenicu da je Ministarstvo turizma i sporta bilo prvo Ministarstvo u RH koje je realiziralo ranije spomenuto vrednovanje u tijeku provedbe svoje razvojne Strategije do 2020. godine. Ta činjenica ohrabruje, potvrđuje da je tijekom protekle višegodišnje financijske perspektive postojala zainteresiranost i odgovornost ključnih dionika u odnosu na

ključni strateški program Ministarstva. Pitanje koje se nužno nameće jest u kojoj mjeri su rezultati vrednovanja zaista bili iskorišteni u svrhu unapređenja kvalitete upravljanja Ministarstvom. Važno je i pitanje postoji li, trenutno, spremnost da se kvaliteta upravljanja nastavi podizati kroz sustavnu daljnju realizaciju svih vrsta vrednovanja te, još važnije, djelovanja u skladu s preporukama vrednovanja.

Uza sve ranije spomenuto, evaluatori su upozorili na niz prethodno navedenih ograničenja te je vrednovanje pružilo osnovu za niz mogućih promjena, dio kojih se svakako odnosi i na problem nedostatnih kapaciteta upravo za strateško planiranje kao i za podizanje kapaciteta za pripremu i provedbu projekata EU-a, tj. apsorpciju europskih sredstava za potrebe daljnjeg razvoja turističke politike.

Slijedom navedenog, provedeno vrednovanje, kao i ex-post i buduća interim vrednovanja koja bi tek trebala uslijediti, mogu biti daljnja argumentirana osnova za jačanje odgovornosti, za postizanje snažnije orijentacije Ministarstva prema djelotvornijem i učinkovitijem djelovanju usmjerenom na rezultate i utjecaje. Upravo vrednovanje u tijeku provedbe strateških programa je od posebnog značaja u smislu alata za kontinuirano unapređenje politike. Ukazuje na propuste i ograničenja, razloge za neučinkovito i nedjelotvorno djelovanje, te dalje usmjerenja za postizanje značajnijih utjecaja, kao i održivosti rezultata.

Ujedno, vrednovanje, (uz praćenje koje mu, kao prvi korak, uvijek prethodi), može poslužiti kao osnova za postizanje odmaka od trenutno prevladavajućeg pristupa razvoju turizma (infrastrukturnom usmjerenom ka razvoju), a što je nužno u svrhu podizanja konkurentnosti hrvatskog turizma koja je bitno narušena slijedom posljedica pandemije bolesti COVID-19. U spomenutim okolnostima, maksimalno povlačenje sredstava EU-a bit će izuzetno značajno, a među pokazateljima uspješnosti upravljanja projektima EU-a u okviru Uprave za strateško planiranje, digitalizaciju i projekte EU-a u Ministarstvu bit će rezultati korekcije ugovorenih i povučenih sredstava. Valja ipak naglasiti da, iako je apsorpcija relevantno pitanje, značajnije je pitanje tip projekata koji će se predlagati i provoditi, a koji bi trebali biti okrenuti uvođenju inovativnijih pristupa, proučavanju i primjeni vanjskih uspješnih iskustava s razvojem selektivnih oblika turizma i dr., a što bi se odrazilo na unapređenje ove strateški značajne javne politike te na postizanje dugoročnije konkurentnosti sektora. Spomenutim će pitanjima u predstojećem razdoblju biti nužno posvetiti dužnu pažnju, a osnaživanje kapaciteta bit će jedan od osnovnih preduvjeta za njihovu realizaciju.

Zaključna razmatranja

Na razmatranom primjeru Ministarstva turizma i sporta vidljivo je koliko je važno unaprijediti upravo kompetencije i sposobnosti za strateško planiranje i primjenu integriranog pristupa u oblikovanju i provedbi turističke politike, a za što je od presudne važnosti jačanje međuresorske suradnje. Nužno je postići horizontalnu i vertikalnu usklađenost mjera u okviru strateških programa, a što je značajno za postizanje neophodne komplementarnosti, tj. među-osnažujućeg, sinergijskog djelovanja mjera. Pri tome je neophodno osigurati povezanost ciljeva sa sredstvima i izvorima u proračunu te osigurati kvalitetno praćenje planiranih učinaka, s obzirom na to da izostanak kvalitetnih pokazatelja za ovakvo praćenje onemogućava efektivno strateško planiranje.

Sve navedeno odnosi se na nužnost snažnijeg nastojanja s ciljem ostvarivanja rezultata, što će biti omogućeno upravo podizanjem kompetencija na svim razinama u Ministarstvu, te uspostavljanjem sustavnog praćenja realizacije ciljeva turističke politike, a za što je osnova upravo vrednovanje provedbe njezinih strateških programa¹⁷. To se može postići, kako je već detaljnije obrazloženo, vrednovanjem u tijeku provedbe programa kao i nakon njihove provedbe. Naime, poželjna realizacija *ex-post* evaluacije za prethodnu Strategiju te, *interim* evaluacije za predstojeće strateške programe Ministarstva, može donositeljima odluka u Ministarstvu pomoći da prevladaju ranije spomenuta ograničenja. Može im također pomoći ostvariti optimalnu apsorpciju, kako bi na što učinkovitiji i djelotvorniji način postigli relevantne utjecaje temeljem korištenja raspoloživih sredstava EU-a, osigurali njihovu održivost, te kontinuirano doprinosili unapređenju ove javne politike u najkritičnijem razdoblju oporavka hrvatskog turizma u razdoblju pandemije bolesti COVID-19.

Globalna ekonomska kriza izazvana pandemijom bolesti COVID-19 ukazala je na činjenicu kako se nacionalna ekonomija ne smije najvećim dijelom temeljiti na uslužnim djelatnostima i turizmu. Posebice ne na turizmu „sunca i mora“, čija se „uspješnost“ u Republici Hrvatskoj dugi niz godina mjeri samo praćenjem registriranog broja dolazaka i noćenja turista.

Kako bi se na najbolji mogući način iskoristila europska sredstva, važno

17 Kada je riječ o strateškom planiranju, valja ipak imati na umu spomenutu zakonsku reformu Vlade RH koja definira upravljanje javnim politikama vezano za ograničavanje broja izrađenih strateških dokumenata u RH.

je investirati u programe i strateške projekte koji omogućavaju stabilan, kontinuiran i održiv rast i razvoj, s nužnim odmakom od dosadašnjih dominantnih ulaganja u temeljnu infrastrukturu, te okretanjem prema uvođenju novih inovativnih proizvoda, razvoju selektivnih oblika turizma, slijedeći izvrsne primjere razvijenijih zemalja članica EU-a i drugih.

Literatura i izvori

Europska komisija; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech_hr.pdf

Hrvatski sabor. https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080939/IZVJESCE_STRATEGIJA_TURIZAM_2020.pdf

Hrvatski sabor. https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-01-14/165903/NAC_RAZVOJNA_STRATEGIJA_RH_2030.pdf

IRMO, 2017, Vrednovanje u tijeku provedbe Strategije razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine

Maleković, S.; Tišma, S.; Jelinčić, D.; Boromisa (2019). Can Evaluation Trigger Change? The Case of the Interim Evaluation of the Croatian Tourism Development Strategy. *Zagreb International Review of Economics & Business*, Vol. 22 No. SCI 2, 2019.

Ministarstvo turizma i sporta Republike Hrvatske. <https://mint.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/Strategija-turizam-2020-editfinal.pdf>

Vlada Republike Hrvatske. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2019/Travanj/153%20sjednica%20VRH//Nacionalni%20program%20reformi%202019..pdf>

Digital Europe, available at: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Digital+Europe%2C+budget+for+2021-2027>, (accessed 21 Dec. 2020)

European Commission (2016). *4th MEETING of the High Level Expert Group on Monitoring Simplification for Beneficiaries of ESI Funds*. Preuzeto s https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/hlg_16_0008_00_conclusions_and_recomendations_on_goldplating_final World Economic Forum; http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf

Nacionalni plan za oporavak i otpornost generacijska prilika za Hrvatsku,

<https://vlada.gov.hr/vijesti/nacionalni-plan-za-oporavak-i-otpornost-generacijska-prilika-za-hrvatsku/31721>

Zakon o državnim poticajima (NN 47/14, 69/17).

European Commission, New Cohesion Pol, available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/ European Commission, The Recovery and Resilience Facility, available at: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en,

EU Budget for Recovery: What Role for Cohesion Policy, available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/05/28-05-2020-eu-budget-for-recovery-what-role-for-cohesion-policy.

European Commission, The Recovery and Resilience Facility, available at: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en.

European Parliament, EU financing for 2021-2027 Political agreement on the 2021-2027 Multiannual Financial Framework (MFF), the Next Generation EU (NGEU) recovery instrument and new own resources-, available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659371/EPRS_BRI\(2020\)659371_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659371/EPRS_BRI(2020)659371_EN.pdf).

Nakladnik:

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose
Ulica Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2
10000 Zagreb
www.irmo.hr

Za nakladnika:

Sanja Tišma, ravnateljica

Uredništvo:

Ana-Maria Boromisa,
Sanja Maleković,
Jakša Puljiz,
Sanja Tišma,
Aleksandra Uzelac

Lektura:

Snježana Ivanović

Grafičko uređenje:

Dragana Markanović

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora i Institut se ne može smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj publikacije **IRMO aktualno** moguće je prenositi bez prethodnog odobrenja IRMO-a pod uvjetom da se jasno i vidno navede izvor (autor, naslov, IRMO kao nakladnik te poveznica na internet stranicu objave).