

Insularno gospodarstvo i turizam

NENAD STARC I ŽELJKA KORDEJ-DE VILLA

GOSPODARSTVO OKRUŽENO MOREM

Povijest hrvatskih otoka jasno ocrtava obilježja *insularnog gospodarstva*, skupa proizvodnih i potrošačkih djelatnosti izdvojenih iz šireg gospodarskog prostora koji ih okružuje (Gray, 1991; Deidda, 2015). Do izdvojenosti može doći iz raznih razloga, najčešće zbog prirodnih fizičkih prepreka koje su na danom stupnju razvoja prometa jedva savladive i prevladavaju se postupno. Komunikaciju nekog područja s okolinom mogu zapriječiti i promjene državnih granica, preslagivanje zona utjecaja geopolitički važnih aktera, višegodišnji ratovi, u novije vrijeme i klimatske promjene itd. Najviše primjera insularnih gospodarstava nalazi se, naravno, na otocima kojima more koje ih okružuje donosi geografsku, a u većoj ili manjoj mjeri i ekonomsku i društvenu izdvojenost.

Glavno obilježje *otočnog insularnog gospodarstva* o kojem je ovdje riječ, otočni je sustav u kojem se pokreću i razvijaju gospodarske djelatnosti. Otočni sustav prostire se otočnim kopnom i okolnim morem, a čine ga prirodni ekosustav otoka i djelatnosti otočana u njemu. Resursi su zadani, oni neobnovljivi nisu dugog vijeka, a oni obnovljivi moraju se koristiti održivo. Imperativ održivosti koji priječi da djelatnosti otočana premaše nosivi kapacitet prirodnog ekosustava sveprisutan je i nameće se i na otočnom kopnu i u okolnom moru. Izuzetaka je malo i razlikuju se od otočja do otočja. U Sredozemlju i u Jadranu morska se sol može brati u neograničenim količinama, a kamena ima više no što otočani mogu iskoristiti. U gotovo svemu ostalom otočani su upućeni na održivost; čak i naizgled neiscrpni riblji fond obnavljat će se samo ako se ribari s mjerom. Daljnje je obilježje ograničeno djelovanje ekonomija razmjera; smanjenje pojedinačnih troškova povećanjem obujma proizvodnje zapriječeno je oskudnim resursom i izdvojenošću otoka. To je ograničenje tim značajnije što je otok manji. Tu je i mala, ali bogato strukturirana proizvodnja koja se uspostavlja iz potrebe da se sve ili gotovo

sve što je otočanima potrebno proizvede na otoku. Iz toga proizlazi i specifični profil otočnog proizvođača *bricoleura*, *homo politechnicus*, vještog svaštara koji se opire specijalizaciji unutar podjele rada u gospodarstvu otoka. „On je svestrani meštar: poljodjelac i ribar, brodograditelj i zidar, tesar i klesar, meteorolog i nautičar, travar i ljekar pa i babica ako ga slučaj u otočkoj osami prisili na to” (Božanić, 2024). Njegova je potrošnja pritom oštro ograničena; otočno insularno gospodarstvo ne sudjeluje u razmjeni koja se odvija na kopnu pa otočani mogu trošiti samo ono što su proizveli na otoku. Nespecijalizirani otočani i nespecijalizirano gospodarstvo njihova otoka razvijaju se tako kao samodostatna enklava u širem (otočno-kopnenom) gospodarskom prostoru. Takav je razvoj endogen, zbog zadanih ograničenja i stabilan, ali, očito, i ograničen; otočani ne mogu razvijati djelatnosti koje trebaju resurse kojih na otoku nema.

Riječ je, dakako, o modelskom prikazu iznesenom da bi se što jasnije naznačile otočne razvojne posebnosti. Otoci, pogotovo oni priobalni kao što su naši, nisu niti su ikad bili odvojeni od gospodarskih i društvenih zbivanja na kopnu. Njihov endogeni razvoj je, što za dobro što za zlo, uvijek bio remećen utjecajima s kopna. Novija prostorno-gospodarska, a i društvena povijest priobalnih otoka ukazuje, štoviše, na to da se otoci postupno sjedinju sa širim kopnenim gospodarskim prostorom i da se gospodarstva pojedinih otoka razlikuju, pa i mjere najviše time koliko su prometne veze s kopnom protočne i priuštive (Bartman, 2000; Srebrnik, 2000). Dobra povezanost otoka s kopnom u značajnoj mjeri dokida insularne i stvara otočno-kopnene razvojne uvjete u kojima se mogu pokretati djelatnosti koje se ne bi mogle razvijati u insularnom gospodarstvu. Otočanima se time otvaraju mogućnosti bavljenja nečim čime mogu konkurirati međusobno, na otoku, ali i na kopnu na kojem će sresti mnogo oštriju konkurenciju.

Gospodarstvenici na otoku na kojem počinju prevladavati otočno-kopneni razvojni uvjeti počinju se specijalizirati i graditi otočno-kopneno gospodarstvo u kojem će uvijek prevladavati kopnena komponenta. Oni ustrajniji razvijat će poslovne vještine, time i vlastite kompetitivne prednosti. Izvješte li se dovoljno, mogu se okrenuti i tradicionalnim otočnim proizvodima koji imaju prođu u insularnim, ali ne i u otočno-kopnenim uvjetima, poboljšati ih, učiniti unikatnima i pojaviti se na tržištu na kojem barem u prvo vrijeme neće imati konkurenata. Ne bude li razvojnih uvjeta, specijalizacija će, međutim, izostati, a bogato strukturirano, ali sve siromašnije otočno gospodarstvo ubrzo će se naći na margini kopnenog gospodarskog razvoja. Usljedit će i odlazak otočana na kopno.

Nedostatak uvjeta u kojima bi se otočno gospodarstvo razvijalo kao ono na kopnu na našim se otocima mogao uočiti već 50-ih godina 20. stoljeća. Postojeća brodogradilišta,¹ tvornice konzervi i veće vinarije nisu napredovale, a pokušaji pokretanja raznih industrijskih pogona nisu uspijevali. Potvrdilo se da je otočno gospodarstvo osjetljivo na ekonomije razmjera i prijevozne troškove i da otočni proizvođači pod istim tržišnim

¹ Socijalizam i tranziciju preživjelo ih je sedam: jedno od nekadašnja tri na Korčuli, po jedno na Murteru, Ugljanu, Lošinju i Cresu i dva na Krku.

uvjetima teško mogu konkurirati proizvođačima na kopnu. Time je potvrđeno i da svojevremeni tržišni uspjeh ribljih konzervi i vina nije bio zasnovan na kompetitivnim, već na izuzetnim komparativnim prednostima koje su bile kratkog daha i nisu mogle jamčiti ni održivi rast, a kamoli razvoj.²

Socijalistički razvojni planeri nisu zanemarivali otoke, ali je malo tko uočavao koliko su posebni. Smatrani su ekstenzijama kopna koje treba što prije i što bolje prometno povezati da bi se mogle razvijati kao što se razvija kopno. Razvoj je tako potican uglavnom neprimjerenim mjerama. Jedan od učinaka bila je i tendencija otočana da se koliko god mogu uključe u potrošnju kakva prevladava na kopnu. Kako se povezanost s kopnom poboljšavala, to im je uglavnom i polazilo za rukom. Uklopiti se u kopnenu proizvodnu strukturu bilo je mnogo teže i uglavnom nije uspijevalo. Već krajem 50-ih godina 20. stoljeća ispostavilo se da se otoci ne razvijaju kao što se možda očekivalo i da socijalistički planeri unatoč obilju ovlasti ne mogu ni osmisliti, a kamoli provesti primjerenu otočnu razvojnu politiku. Otoci su počeli zaostajati, a otočana je bilo sve manje. Gostiju s kopna koji su tih ljeta počeli dolaziti na otoke bilo je sve više, ali je malo tko u tome vidio razvojnu priliku. Status nerazvijene regije bio je sve izgledniji.

TURIZAM

Mjesta otočnih općina i gradova u redosljedu službenog indeksa razvijenosti koji s vremena na vrijeme objavljuje nadležno ministarstvo³ pokazuju da pesimizmu iz vremena rane socijalističke razvojne politike nije bilo mjesta. Krajem 50-ih godina 20. stoljeća, usporedo s neuspješnim razvojnim mjerama, počela se oblikovati još jedna komparativna prednost. Za razliku od nekad nezaraženih vinograda i dobre prođe ribljih konzervi, to su bila i ostala topla ljeta, mir, kupanje u moru i čista priroda, prikladno okruženje za tjedan-dva odmora, nešto što Europljani (Japanci i Amerikanci pristigli su kasnije) mogu naći na Sredozemlju, pogotovo na Jadranu, moru najbližem Europi. Za razliku od prethodnih, novonastala prednost pokazala se stalnom, a mogla se iskoristiti na svim naseljenim otocima. Uočena je kao prilika

² Uspon i pad konzerviranja ribe i vinarstva opisani su u poglavljima „Susak, na obodu arhipelaga” i „Na rubu razvojne politike – stoljeća kolonata i carstava”.

³ Slijedom Zakona o regionalnom razvoju (NN147/2014) i dviju Uredbi o indeksu razvijenosti (NN 63/2010 i 133/2017) Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU svakih nekoliko godina objavljuje redosljed 556 općina i gradova prema razvijenosti i razvrstava ih u osam skupina: četiri ispodprosječne i četiri iznadprosječne. Prema Odluci od 4. siječnja 2024. (NN 3/2024), od 58 otočnih i poluotočnih općina i gradova ispodprosječno je razvijeno tek šest JLS: dvije u 1. najmanje razvijenoj skupini i četiri u 4. skupini. U skupinama najrazvijenijih (7. i 8. skupina) našlo ih se 32 (55 %).

koju je kao i one prethodne valjalo objeručke iskoristiti i otočani su počeli ugošćivati posjetitelje s kopna na godišnjem odmoru. Početci iz 50-ih godina 20. stoljeća bili su obećavajući: nevelika ulaganja i rad kudikamo lakši od ribarenja i okopavanja vinograda počeli su donositi dobit, a činilo se i da navodno prirodno gostoljubivi otočani⁴ za to ne trebaju biti posebno školovani. Turizam, sektor koji uslužuje ljude koji troše novac na mjestu gdje ga nisu zaradili i spremni su zbog toga putovati stotinama, pa i tisućama kilometara, razvijao se stoga brže od ijednog drugog.⁵ Doduše, sporije nego u turistički atraktivnim mjestima na kopnu, ali ne zadugo. Krajem 70-ih godina 20. stoljeća, kad su veze s kopnom učestale, otočni turizam počeo je pristizati onaj kopneni. Još uvijek se gradilo i održavalo teže i skuplje, ali se ipak uspijevalo sve bolje udovoljavati stalno rastućoj potražnji za suncem i morem. Na većim otocima na koje su se prvi turisti iskrcavali još početkom 20. stoljeća zaostalo je starih hotela i svratišta, a postojeća povezanost s kopnom u početku je bila dovoljna. Ne treba, naime, zaboraviti da infrastrukturni zahtjevi nisu bili visoki: i obalni i otočni turizam u početku su u dobroj mjeri izjednačavani s odmorom radnih ljudi u zdravom jadranskom okruženju radničkih odmarališta koja danas ne bi mogla dobiti više od dvije zvjezdice. Manji otoci i ovog su puta ostali po strani primajući goste kojima nisu smetali amaterizam domaćina, improvizirani smještaj i stalna upozorenja da štede vodu. Premaleni da bi razvijali vlastite kompetitivne prednosti, mali su se mogli otisnuti u turistički razvoj samo koristeći one komparativne.

Domaćini prvih gostiju koji su se iskrcavali na otoke mogli su tek naslućivati da preuzimaju ulogu nositelja razvoja budućeg glavnog otočnog gospodarskog sektora. Pritom su se možda i prisjećali da se turizam na Jadranu počeo razvijati na otocima na najvišoj mogućoj razini: carskoj. Riječ je, dakako, o Brijunskom otočju koje je na prijelazu 19. u 20. stoljeće isušeno da bi se otjerali malarični komarci i izgrađeno i opremljeno svime što je trebalo austrougarskom dvoru.⁶ U to vrijeme ljevalo se na kopnu, a zimovalo na moru i Brijuni su bili destinacija po mjeri. Sve do Prvog svjetskog rata navraćali su elitni gosti iz Beča, ali i Berlina, Pariza, Venecije, pa i iz Sankt Petersburga. Između dva rata, u vremenima bez carske aureole, posjet je bio sve manji i otočno ljetovalište jedva je opstajalo. Nakon Drugog svjetskog rata zaposjeli su ga partijski rukovoditelji. Pretvorili su ga u ladanjsko otočje maršala Tita potvrđujući da otoci i u socijalizmu mogu biti lje-

⁴ Takvi smo navodno i na kopnu. U gotovo svim turističkim strategijama tvrdi se da smo otvoren, gostoljubiv i srdačan narod. Vidi na primjer Strategiju razvoja održivog turizma do 2030. godine (NN 2/2023), može i Strateški marketinški i operativni plan hrvatskog turizma za razdoblje 2023. – 2027.

⁵ Budući da u međuvremenu stasala i turizmologija, u upotrebi su i sofisticiranije definicije. Gotovo sve izričito isključuju mogućnost da se turistu išta plaća: „(...) sve aktivnosti proizašle iz putovanja i boravaka osoba izvan njihove sredine radi odmora za što u mjestu koje posjećuju ne primaju nikakvu naknadu” (United Nations World Tourism Organization – UNWTO). Ponuđena je i sistematizacija u četiri grupe: nominalističke, gospodarstvene, statističke i univerzalne definicije turizma (Gržinić, 2019).

⁶ Vidi <https://www.parkovihrvatske.hr/en/nacionalni-park-brijuni-v2>.

tovališta na carskoj razini. Na Brijune, otočje s u to vrijeme najrazvijenijom turističkom infrastrukturom, nisu smjeli dolaziti ni domaći, a kamoli stranci. Nešto manje ekskluzivna sudbina zadesila je Vis i Lastovo. Proglašeni strateški važnima, smjeli su ugošćivati samo domaće, pogotovo one u uniformama Jugoslavenske narodne armije.

Ostali otoci, i veliki i mali, ostali su otvoreni gostima odakle god dolazili bez obzira na ne tako davne ratne uspomene i oficijelne ideološke kritike upućivane iz real-socijalističkih sustava zemalja koje smo ubrzo počeli zvati emitivnima. I domaćih i stranih, istočnih i zapadnih bilo je sve više, a početne sumnje da se možda radi o kratkoročnom ushitu za nečim novim i egzotičnim, brzo su nestale. U uvjetima poratnog zamaha europskog gospodarstva i sve većeg dohotka stanovništva koji se mogao trošiti i na putovanja i ljetovanja, oblikovala se spororastuća turistička potražnja koja uz manja, ponekad i veća, ali nikad presudna kolebanja ne posustaje već više od pola stoljeća.

Već početkom 60-ih godina 20. stoljeća mogla se uočiti važna razlika između domaćih i stranih gostiju. Stranci su lako mogli posegnuti u džep, ali nisu smjeli kupovati nekretnine, dok su domaći to smjeli, a ispostavilo se, i mogli. Po obali i otocima kupuju se kuće i konobe za iznose koji bi danas dostajali tek za nekoliko m² i prenamjenjuju u takozvane vikendice. Na otocima na kojima u to vrijeme još nema dovoljno potražnje za nekretninama (vrijeme imućnih stranaca koji mogu kupiti što im se sviđa još je daleko), vlasnici su se mogli prisjećati tek mukotrpnog otkupa zemlje od vlastele. Prodaji nisu bili vični, a ako su već bili negdje u Amerikama ili u Australiji, zastupao ih je netko jednako nevičan. Iole bolje stojeća obitelj s kopna mogla je tako kupiti staru, trošnu kuću ili konobu. Do onih na udaljenijim otocima nije se moglo za vikend, ali se ljevalo na svom i usput uređivalo i dograđivalo. Danas u vikendicama ljetuje već treća, negdje i četvrta generacija obitelji koje su kupile kuću povećavajući time broj turista na otoku. Otočani, prije sviju oni na malim otocima, prvi put u povijesti nisu iskoristili nadošlu komparativnu prednost. Nije teško vidjeti koliko se razlikovala od onih koje su pola stoljeća ranije donijeli filoksera i konzerviranje ribe. Tada je trebalo samo više ribariti i prionuti vinogradarstvu, a o tome su otočani znali i više nego dovoljno. Otočani danas mogu žaliti za (pre)jeftinom prodanom djedovinom i pitati se je li se moglo pričekati, bolje se obavijestiti, možda i organizirati, iznajmljivati na dulji rok, a ne prodavati... Današnji vlasnici, potomci ondašnjih kupaca, mogu pak s manje ili više empatije uočavati da je otočana oko njihovih vikendica sve manje, a vikendaša sve više. Mogu se prisjetiti i svojih baka i djedova koji su otočnu komparativnu prednost znali iskoristiti bolje od otočana.

Ni jedna djelatnost u povijesti hrvatskih otoka nije se pokazala tako rezilijentnom kao turizam. Krenuo je malim, pa sve većim koracima, zastao za Domovinskog rata, usporilo ga je nekoliko globalnih gospodarskih zastoja, a nakratko i pandemija bolesti COVID-19, ali ni jednom nije stao. Plaže i pansioni mogli su pričekati, ekosustav je dobio priliku predahnuti, a turisti su svaki put začudno brzo zaboravljali zašto neko vrijeme nisu dolazili. Upada u oči i da je zastoj početkom 90-ih godina 20. stoljeća izazvao rat, a ne tranzicija; promjena gospodarskog, društvenog i političkog sustava nagri-

zla je, pa i dokrajčila mnoge djelatnosti, ali ne i turizam. Početna očekivanja kakvog-takvog smještaja, žala i pokojeg restorana i kafića razvila su se u bogato strukturiranu potražnju kojoj se u novom polupečenom kapitalizmu nastavilo udovoljavati spremnije nego u socijalizmu. Na otocima je danas teško pobrojiti što se sve traži i sve više i nudi: hoteli s manjim ili većim brojem zvjezdica, vrlo raznolik privatni smještaj, prostor za skupove, kafići, restorani, suveniri, na većim otocima i izleti, otočna krstarenja, disko-teke i noćni klubovi, festivali, plaže za partijanje, *rent-a-car*, *rent-a-boat*, *wellness*, *fitness*, *wellbeing*, zabavni parkovi, lječilišni i medicinski turizam (pogotovo onaj zubarski), nautički turizam, za njim i ruralni pa sportski, zatim ekoturizam, gastroturizam, a negdje na repu i onaj kulturni.

Raste i potreba za infrastrukturom, proširuju se stari putovi, niču nove trajektne luke i marine, uvode se sezonske brodske linije, na većim se otocima proširuju zdravstveni kapaciteti, osnažuju vatrogasne postrojbe, otvaraju autoservisi i ostali servisi i tako dalje. Usto, nijedna djelatnost ne proizvodi toliko multiplikativnih učinaka u gospodarskoj strukturi. Otvaraju se turističke agencije, obrazuju turistički vodiči, otvaraju ugostiteljske škole, posla imaju urbanisti i projektanti, dizajneri, razni serviseri, izdavači, posrednici u prometu nekretninama itd. Sektor koji je turizam razmahao najviše jest, dakako, građevinarstvo. Na bagerima i miješalicama koje se izvan sezone valjaju otocima mogu se čitati imena velikih poduzeća, domaćih i stranih, ali i malih poduzetnika koji jedini dopiru i do malih otoka. Grade se mali i veliki hoteli, hotelski kompleksi, ekskluzivne vile za elitne goste, apartmani za one manje elitne, vikendice, takozvani plažni objekti i sl. Niču u stoljećima netaknutim uvalama, grade se legalno i nelegalno dovodeći u kušnju sustav prostornog uređenja, često i obezvjeđujući postupke građevinskog nadzora.

Sudeći po zemljama i kontinentima odakle turisti dolaze, 50-ak otoka uz istočnu obalu Jadrana, jedva uočljivih na kartama svijeta iole većeg mjerila, našli su se pod lupom gurajući u prošlost sva obilježja autarkičnog otočnog gospodarstva i njegova endogenog razvoja. Obećanje prijatnog odmora privuklo je turiste i vikendaše, a oni poduzetnike svih vrsta koji su nastojali ponuditi sve što se uklapa u djelatnost koja je ubrzo nazvana turističkom industrijom. U vrijeme procvata industrije konzervi i insulariziranog vinogradarstva i vinarstva otočani su mogli uspostaviti proizvodnju i održavati je manje-više vlastitim snagama. Potrebni industrijski kapital i poduzetnici koji su ga donosili stizali su s kopna, ali to se svodilo na zauzimanje nekoliko parcela, dovoz strojeva, izgradnju pogona i dolazak manjeg broja stručnjaka. U vinogradarstvu nije trebalo ni to jer se najčešće radilo o prenamjeni maslinika, voćnjaka, pašnjaka. Dodatni se pritisak u otočnom sustavu jedva osjetio, a tvorničari u odlasku nisu ostavljali mnogo smeća. Tek prazne tvorničke zgrade tik uz obalu i pravne zavrz lame oko vlasništva, trn u oku današnjih turističkih poduzetnika. Promatrajući ih s rive za jutarnje kave i prisjećajući se starih vremena, otočani su često podijeljeni. Krajnje je vrijeme da se imovinskopравни problemi riješe pa da se tamo izgradi štogod za turizam, reći će jedni. Neka se rješavaju što spori-je, reći će drugi, turizam će nas zagušiti, to nam je posljednja brana.

Pomak nakon kojeg ništa više nije bilo isto nastao je, dakle, kad resurs koji donosi komparativnu prednost više nisu bile ribe ili vinogradi, nego sam prostor otoka. U početku, 50-ih i 60-ih godina 20. stoljeća, vrednovao se na osnovi postojećih objekata i infrastrukture koja je do njih dopirala. Već su tada vrednije bile parcele bliže moru ili pak one s ljepšim pogledom, ali se omjer izgrađenog i neizgrađenog, time i omjer otočne nature i kulture, nije značajnije mijenjao. Promijenila ga je spomenuta kronična, spororastuća turistička potražnja i tendencija da joj se što prije i bolje udovolji. Kako turizam raste, vrednovanje prostora sve se rjeđe zasniva na čuvanju tradicionalne namjene zemljišta, brizi o okolišu ili pak opstanku starih ruralnih i urbanih struktura. Usto, legalizacije nelegalnih građevina šalju jasnu poruku da mjesto na kojem će se graditi i ne mora biti predviđeno prostornim planom. Jednom usvojen, prostorni je plan dokument sa zakonskom snagom, ali novogradnje svejedno niču i gdje ih je plan predvidio i gdje nije. Štoviše, i jedni i drugi se bez zapreka priključuju na elektroopskrbnu mrežu, a Hrvatska elektroprivreda u tome, čini se, ne vidi ništa loše. Dioničko društvo u vlasništvu Republike Hrvatske, od kojeg se očekuje da će se pridržavati svih zakona, a ne samo Zakona o elektroprivredi (NN 31/1990, NN 47/1990, NN 78/1994, NN 105/1999, NN 51/2001), ponudit će priključak svima i ilegalne legalno opskrbiti strujom.

Povremeni, svakako hvalevrijedni pojedinačni pokušaji rušenja nelegalnih građevina donedavno su bili toliko rijetki da su dospijevali u najgledanije informativne emisije Hrvatske televizije. U posljednje vrijeme bageri su češće na terenu, ali pritom treba podsjetiti da su graditelji nelegalnih zgrada podignutih do 21. lipnja 2011. mogli preduhitriti rušenje. Slijedom Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (NN 86/2012) mogli su biti amnestirani odlukom o legalizaciji koju donosi isto tijelo koje je odgovorno za provedbu prostornog plana. Postupak je počinjao predajom dokumentacije o nelegalnoj gradnji gradskom/općinskom odjelu za urbanizam i graditeljstvo koji je donosio Rješenje o izvedenom stanju, punopravni nadomjestak uporabne dozvole. Objekt je tako prekonoc postajao legalan.⁷ Otad je prošlo petnaestak godina pa ostaje vidjeti hoće li zakon biti izmijenjen s nekim novim rokom u kojem će se nova bespravna gradnja moći skloniti pod njegovo krilo. Treba podsjetiti i da se takvi objekti ne mogu premjestiti na planirano građevinsko zemljište, pa zemljište treba prenamijeniti tako da se objekt nađe tamo gdje po zakonu smije biti. Po mjeri ilegalno, pa odjednom legalno izgrađenog prostora donose se izmjene i dopune postojećeg, a ako treba i novi prostorni plan čime se sustav prostornog planiranja okreće naglavačke: planovi koji utopijski određuju buduću namjenu prostora donose se kad se distopijska budućnost već ostvarila. Usuprot staroj poslovici, brdo prilazi Muhamedu, a šteta u otopnom sustavu zapravo je ireverzibilna.

⁷ Jedva da treba upozoriti na internu proturječnost takve rabote. Da bi nešto nelegalno postalo legalno, trebalo je donijeti zakon koji će to osigurati. Još davno legaliziran sustav prostornog uređenja koji se već desetljećima dopunjava i unaprjeđuje dočekao je tako i zakon koji ga je dijelom delegalizirao.

Nije teško vidjeti da se takav rast (turizmolozi ga i prečesto izjednačavaju s razvojem) ne može ni pokrenuti, a kamoli održavati u okvirima insularnog gospodarstva. Omjeri otočana i gostiju koji prema vrhu sezone dosižu 1 : 10 i više (Čuka, Kordej-De Villa, Starc, 2024), zorni su pokazatelj koliko otočno gospodarstvo ovisi o kopnu u doba vi hrane i svega ostalog što može zatrebati turistima. Proizvodi i usluge koje otočani mogu ponuditi na osnovi otočnih resursa nisu brojni: poljoprivrednici mogu ponuditi lokalne delikatese, ribari svježu ribu, ugostitelji mogu otvarati vinoteke s domaćim vinima, turistički vodiči mogu vlastitim barkama organizirati izlete. Našlo bi se još što-god, ali sve to ni izdaleka nije dovoljno da namiri turističku potražnju. Barove i kafiće mogu voditi otočani, ali pića moraju doći s kopna, mogu voditi i pansionere, pa i male obiteljske hotele, ali gotovo sve što je potrebno da bi se smještaj sagradio i uredio također mora doći s kopna itd. Otočnu komparativnu prednost koriste tako kopnena dobavljači i ulagači koji su već na početku turističkog rasta pokazali da raspolažu s daleko više kapitala i da su u njegovoj realizaciji daleko vještiji od otočana. Vještine privlačenja kapitala, vođenja većih ulaganja, kasnije i vođenja posla i marketinga strane su insularnom gospodarstvu, redovito i nepotrebne. U turističkoj industriji nužne su i otočani im se moraju dovinuti. Posljednja desetljeća otočnog turizma potvrđuju da im to, barem na većim otocima, nerijetko i uspijeva. Hvataju korak, upuštaju se u ulaganja, nalaze financijsku podršku koja im se pruža s kopna i ubrzano razvijaju vlastite kompetitivne prednosti. Treba, međutim, uočiti da time ne doprinose insularnom gospodarstvu, već umrežavanju otoka u šire regionalne, a sudeći po zemljama iz kojih turisti dolaze, i globalne prostorno-ekonomske sustave. Potisci koji guraju insularno gospodarstvo u povijest dolaze tako i s kopna i s otoka. Pritom treba imati na umu i društvene učinke sporo, ali uporno rastuće turističke potražnje. Neki su svakako destimulirajući: već druga, ponegdje i treća generacija otočana koja je u turizmu rođena i u njemu odrasla turiste smatra gotovo prirodnom cikličkom pojavom.⁸

Bez obzira na to tko je sve iskoristio otočne komparativne prednosti i pokazao se u tome kompetitivan, hrvatski otoci izrasli su u atraktivnu turističku regiju. Mnogi autori, i turizmolozi i oni koji se posebno bave otocima smatraju da je to bio najvažniji otočni gospodarski sektor već 70-ih godina 20. stoljeća (Weber *et al.*, 2001; Kordej-De Villa i Starc, 2020; Starc, 2024). Domovinski rat nije zahvatio otoke, ali je svejedno obeshrabrio turiste i posjet je drastično pao. Sve se, međutim, brzo vratilo na staro i otoci su krajem tisućljeća opet bili omiljena destinacija. Novo tisućljeće samo je potvrdilo koliko je turizam rezilijentan. U razdoblju od 2009. do 2017. turistički dolasci na otoke porasli su za 22, a noćenja za 27 %. U 2017. godini otoke je posjetilo 3,2 milijuna turista i ostvarilo 20,7 milijuna noćenja. Otoci sudjeluju s 18,4 % u svim turističkim

⁸ Oko 18 % otočana bavi se turizmom ili djelatnostima usko vezanim za turizam. Udio je svakako značajan; u turističkom sektoru nacionalnog gospodarstva radi oko 6 % stanovništva Hrvatske (Nacionalni plan razvoja otoka 2021. – 2027., str. 31).

dolascima u Hrvatskoj, a njihov udio u ukupnim noćenjima iznosi 24 % (Faričić, Čuka, 2020). Trend je nastavljen do epidemije bolesti COVID-19 2020. godine kad je broj dolazaka i noćenja naglo opao. Ne zadugo; 2021. turisti su se počeli vraćati, a već 2022. bilo je jasno da će se sve opet pokrenuti i da će biti po starom.

Tablica 1.

Dolasci i noćenja turista na otocima u razdoblju 2019. – 2021.⁹

Županija	Otok	2019		2020		2021		Dolazak turista u 2021. po stanovniku otoka*
		Dolasci turista	Noćenja turista	Dolasci turista	Noćenja turista	Dolasci turista	Noćenja turista	
Primorsko-goranska	Cres	126.811	906.960	63.467	480.156	106.817	786.744	39,3
	Krk	883.013	4.963,234	432.824	2.609.840	713.405	4.165,240	35,8
	Rab	278.608	1.985,952	144.563	1.164.142	223.474	1.677,147	27,0
	Mali Lošinj	294.898	1.969,220	128.618	968.775	230.402	1.668,920	30,6
	Unije							
	Susak Ilovik							
Ličko-senjska	Pag	427.843	2.805,834	219.182	1.595,344	366.250	2.502,055	43,9
Zadarska	Dugi otok	30.787	205.741	19.765	141.482	29.839	213.324	17,1
	Ist	543	4.876	453	4.302	556	5.619	3,8
	Iž	3.922	31.471			1.927	14.024	3,7
	Molat	478	3.914	z	z	310	2.988	1,5
	Olib	236	2.412	388	3.818	346	3.179	3,1
	Ošljak	360	2.739	z	z	334	2.852	9,0
	Pašman	31.192	273.542	26.102	235.504	31.578	284.895	10,9
	Premuda	423	3.498	328	2.912	414	3.448	6,8
	Rava	z	z	z	z	192	1.976	2,7
	Sestrunj	z	z	z	z	z	z	
	Silba	3.372	28.851	2.355	20.431	3.070	26.812	8,8
	Ugljan	26.726	221.074	24.889	210.750	33.315	275.452	5,8
	Vir	95.413	718.423	56.313	435.234	77.788	594.417	25,5
Vrgada	171	1.599	124	1.175	z	z		
Zverinac	z	z	z	z	z	z		

⁹ Tablica je prenesena iz rada Čuka, A., Kordej-De Villa, Ž. i Starc, N. (2024) COVID and Post Covid Times in the Croatian Archipelago, u Baldacchino, G. (ur.). (2024). Archipelago Tourism revisited: Core-Periphery Dynamics after the Pandemic, London: Routledge.

NENAD STARC – ŽELJKA KORDEJ-DE VILLA

Šibensko-kninska	Kaprije	1.137	8.181	642	5.323	888	6.618	4,6
	Krapanj	24.032	169.177	11.379	86.450	14.572	109.931	88,9
	Murter-Kornati; uključeno Tisno	123.154	889.608	68.077	529.288	113.806	836.036	23,5
	Prvić	3.401	26.111	1.928	15.670	2.856	22.462	7,1
	Zlarin	7.841	31.063	2.772	17.552	4.611	21.855	15,6
Splitsko-dalmatinska	Biševo	46	566					0,0
	Brač	269.195	1.707.421	104.590	740.369	195.868	1.297.887	14,2
	Drvenik Mali							0,0
	Drvenik Veliki	972	8.545	z	z	742	6.502	4,3
	Hvar	331.184	1.568.307	105.185	728.206	216.477	1.243.008	20,3
	Palagruža	z	z	z	z	z	z	
	Sveti Andrija	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	
	Vis	51.541	282.651	26.729	167.905	40.075	243.058	12,1
	Čiovo	92.793	665.260	44.873	349.077	73.214	531.970	24,4
Šolta	18.549	150.133	9.889	89.233	13.976	122.715	7,1	
Dubrovačko-neretvanska	Glavat	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	
	Koločep	z	z	z	z	823	5.224	
	Korčula	174.775	927.398	66.420	484.587	117.236	766.747	8,0
	Lastovo	9.365	60.104	5.756	38.993	8.984	60.629	12,0
	Lopud	13.378	73.376	986	7.756	4.742	28.842	17,6
	Mljet	34.048	150.442	15.583	81.580	26.442	126.010	24,9
	Pelješac	163.474	1.111.026	75.940	613.427	130.401	967.150	17,6
	Sušac	z	z	z	z	z	z	
Šipán	3.651	21.060	204	2.254	505	3.441		
Istarska	Brijuni	141.072	1.003.648	64.217	477.475	108.976	825.926	31,3

Izvor: Gradovi u statistici (DZS) i Dolasci i noćenja turista u naseljima primorskih gradova i općina (DZS).

Napomena: z – podatak zbog povjerljivosti nije objavljen; n. p. – nema podatka;

* Popis stanovništva 2021. (DZS)

Turisti, i domaći i strani, brzo su zaboravili COVID-19, ali su, kao i prije, nastavili dolaziti samo ljeti. Poslovična sezonalnost hrvatskog turizma, na koju se turistički radnici već desetljećima bespomoćno žale, nastavljena je u 2021. i u 2022. Čini se da je rezilijentna koliko i sam turizam pri čemu treba upozoriti da je na otocima naglašenija od kopnene. Već desetljećima velika većina turista stiže ljeti početkom srpnja i odlazi krajem kolovoza značajno opterećujući otočnu infrastrukturu. Usto, gotovo 50 posto svih dolazaka i noćenja otpada na pet premoštenih otoka: Krk, Pag, Vir, Murter i Čiovo.¹⁰ Izrazitu sezonalnost trpe i ostali europski arhipelazi, a s obzirom na to da se ne radi samo o gospodarskim nego i o sve ozbiljnijim društvenim učincima, život na malom turističkom otoku sve se češće opisuje kao *schizotopia*¹¹ (Nilsson *et al.*, 2023), bipolarni godišnji ciklus u kojem otočani provode proljeće jedva čekajući ljeto i turističku sezonu, ushićeno i aktivno proživljavaju ljetnu vrevu i najesen obeshrabreno čekaju zimu i povratak u otočnu čamotinju.

Istražuje se i otočna percepcija turističkih dolazaka koji se nakon pola stoljeća turizma čine samorazumljivima. Rezultati nekih istraživanja (Kordej-De Villa i Slijepčević, 2022) pokazuju da naši otočani prepoznaju važnost turizma za lokalni gospodarski razvoj. To ne iznenađuje i svakako je u skladu s nalazima iznenađujuće velikog broja istraživača koji diljem svijeta propituju važnost različitih oblika otočnog turizma i ulogu turizma u razvoju otoka (Koderman i Opačić, 2020; Müller, 2019; Kivela i Klarić, 2017; Jakl *et al.*, 2013; Krajnović *et al.*, 2021; Šulc, 2017; Devine *et al.*, 2009; Alrwajfaha *et al.*, 2019). Arhipelazi slični našem, razbacani po svjetskim morima, imaju sličnu povijest turizma i, kao i naš, trpe značajne gospodarske i društvene promjene. Ioannides i Savil (2001) ističu da turizam u Grčkoj ima veći utjecaj na otoke nego na kopno. Usto, jednostavna i osjetljiva otočna gospodarstva obično postaju previše ovisna o turizmu, što ih čini naglašeno ranjivima (Briguglio, 1995; McElroy i Albuquerque, 1998). Mnogi autori nalaze da bi sudjelovanje otočana u postupku donošenja odluka moglo biti ključno za prikladnije upravljanje destinacijama (Sharpley, 2014; Braun *et al.*, 2013; Monterrubio Cordero, 2008; Andereck *et al.*, 2005; Andereck i Vogt, 2000). Upozoravaju i na važnost planiranja jer turizam osim gospodarskih učinaka redovito izaziva promjene u okolišu, gubitak lokalne kulture i identiteta te promjenu sociokulturnih karakteristika otočnog stanovništva (Andereck *et al.*, 2005).

Istražuje se i ranjivost otočnog sustava, a rezultati, zaključci i preporuke, kao što se moglo i očekivati, upućuju nositelje razvojne politike da se usredotoče na održivije oblike turizma (Gössling *et al.*, 2021; Niewiadomski, 2020; Sigala, 2020; Prideaux

¹⁰ Izračunato iz podataka u Tablici 1.

¹¹ Prikladni derivativ Faucaultova koncepta heterotopije (Johnston, 2006). Budući da je riječ o dijelovima prostora koje karakterizira „drugost“, heterotopiju (zasad ne i schizotopiju) sve više spominju i naši prostorni planeri (Jukić, 2024).

et al., 2020). Autori zapažaju i da su postojeći izazovi¹² složeni i da otočnim turističkim sektorom treba upravljati cjelovito i uključivo. Raspravljajući o uključivosti, zapažaju da je potrebna i horizontalna i vertikalna koordinacija. Otočnu turističku politiku treba, dakle, koordinirati s ukupnom nacionalnom turističkom politikom, a nositelje otočne politike na nacionalnoj razini sa svim razvojnim dionicima na otocima. Osnova je tih prijedloga jasna: otočno gospodarstvo više nije insularno, pa o njegovu razvoju treba voditi računa na svim razinama društveno-gospodarskog sustava u koji je umreženo.

Ovaj gotovo unisoni zaključak do kojeg dolaze istraživači navodi na pitanje je li gotovo samorazumljiva potreba za upravljanjem otočnim turizmom prepoznata na svim upravnim razinama na kojima se vodi, ili bi se trebala voditi, turistička politika. U javnom diskursu o turizmu na to se pitanje obično odgovara tvrdnjom „turizam nam se događa” čime se naglašava da spororastuća potražnja, kojoj se ovdje stalno vraćamo, upravlja ponudom koja je reaktivna i stoga „kaska”. Tvrdnja svakako implicira i zahtjev za upravljanjem potražnjom što se postiže strateški usmjerenim i svakako proaktivnim oblikovanjem ponude. S obzirom na to da kao i sve zemlje Sredozemlja već tridesetak godina imamo ministarstvo koje se bavi turizmom, u potrazi za odgovorom na to pitanje uputno je zadržati se na državnoj razini. Pritom je opravdano očekivati da će otoci uvijek biti izdvojeni ili barem naznačeni kao posebno osjetljiv predmet upravljanja.¹³ Vrijedi pogledati:

PET STRATEGIJA, SEDAM NACIONALNIH PROGRAMA, DEVET PLANOVA I JEDAN INDEKS

Upravljanje razvojem turizma složen je posao. Državna razina na koju ćemo se ovdje usredotočiti predstavljena je nadležnim ministarstvom koje je zakonom ovlašteno provoditi razvojne mjere i stoga raspolaže primjerenom stavkom u državnom proračunu, potrebnim alatima¹⁴ i odgovarajućom upravnom infrastrukturu. Jedan od najvažnijih alata svakako su razvojni dokumenti: strategije, razvojni planovi i programi. Njima se utvrđuje turistička razvojna politika, određuju razvojni ciljevi, mjere, potrebna ovlašte-

¹² Nakon dugih desetljeća upotrebe, omiljena riječ *problem* uklonjena je iz razvojnih dokumenata i političke retorike, pa i iz znanstvenih radova. Slijedom desanta američke terminologije kojem se, čini se, malo tko pokušava oduprijeti, posljednjih godina u upotrebi je poletniji *izazov* na koji treba odgovoriti, dok je probleme trebalo rješavati. Ostaje vidjeti što je na otocima lakše.

¹³ Tako barem kaže Ustav Republike Hrvatske. U članku 52. već 35 godina stoji: „More, morska obala i otoci, zračni prostor... za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njenu osobitu zaštitu.”

¹⁴ Još jedan jezični artefakt iz američke terminološke ponude koji smo objeručke prihvatili. Ako smo, naime, pristali turizam zvati industrijom, svakako nam trebaju i alati.

nja za provedbu i načini praćenja i vrednovanja postignutog. Vrednovanje učinkovitosti mjera ključ je provedbe jer upućuje nositelja turističke politike na to koje mjere treba ublažiti ili čak ukinuti, a koje intenzivirati ili dopuniti, trebaju li neke nove mjere itd. Strategije i nacionalni programi razvoja turizma proizvedeni od osamostaljenja do danas svjedoče o tome da je ministarstvo koje se bavi turizmom uvijek imalo punu alatnicu. Vrijedi vidjeti što je u njoj bilo upotrebljivo i kako se koristilo.

Počelo je već 1992. godine s Prijedlogom strategije razvitka turističkog sektora Hrvatske koji je Ministarstvo turizma naručilo, ali nije usvojilo (Ministarstvo turizma, Agencija za restrukturiranje i Institut za turizam, 1992; Kobašić, 1997). Znatno izmijenjeni tekst naslovljen Razvojna strategija hrvatskog turizma prihvaćen je 1993. (NN 113/1993).¹⁵ Slijedilo je 20 (dvadeset) strategija, nacionalnih programa i planova koje je usvajala nekad Vlada, a nekad ministarstvo koje je često mijenjalo ime, ali se uvijek bavilo i turizmom. Uvid u te razvojne dokumente i njihove manjkavosti pokazuje da nije bilo zgoroga naći kompetentnu osobu koja bi napisala početno poglavlje sa školskim uvodom u strateško planiranje i zadužiti izrađivače strategije da ga pažljivo pročitaju. To je očito već u strategiji iz 1993. (NN 113/1993), prvoj nakon osamostaljenja. Navedena su dva cilja (obnova, valorizacija i zaštita turističkih potencijala i novi identitet i tržišno repositioniranje), pravci rekonstrukcije i modernizacije, prioritetne aktivnosti, načela i razvojna ograničenja. Ostalih uobičajenih i svakako nužnih sastavnica strateškog dokumenta nema: izostala je analiza stanja, analiza dionika, nisu navedeni nositelji aktivnosti, mjere se i ne spominju, poslovi i zadaće nisu adresirani, a nema ni rokova ni troškova provedbe strategije. Otoci, međutim, nisu zaboravljeni: „U prostornim planovima potrebno je što prije kvalificirano odrediti granice turističkih aktivnosti (*tourism carrying capacity*), posebno na našim otocima. Otoci su dugoročni strateški resurs našeg turizma koji će sve više potencirati pregovaračku snagu Hrvatske u odnosima s inozemnim kapitalom” (Ministarstvo turizma i Institut za turizam, 1993: 11). Usto su predloženi i „šok projekti koji bi pozitivno doprinosili ukupnom image-u Hrvatske kao turističke destinacije” (Ministarstvo turizma i Institut za turizam, 1993: 15). U jednoj rečenici navedeno ih je pet; tri šok-projekta na kopnu, šok-projekt Brijuni i šok-projekt Goli otok. Praćenje i vrednovanje ostvarenja onih dvaju ciljeva se, međutim, ne spominju čime su pometeni pod tepih i pokazatelji provedbe. Kako mjeriti učinke prioritetnih aktivnosti kao što su „restrukturacija te modernizacija cjelokupne turističke ponude” ili „pretvorba i privatizacija”, kome uputiti i kako vrednovati šokantni projekt o kojem znamo samo da se zove Goli otok¹⁶ i, napose, tko će i kako određivati granice turističkih aktivnosti na otocima, pitanja su na koja naša prva turistička strategija nije ni pokušala odgovoriti.

¹⁵ Strategiju je izradilo Ministarstvo turizma i Institut za turizam iz Zagreba.

¹⁶ Jedino što je na Golom otoku bilo i ostalo šokantno tragovi su života robijaša. Posjetiteljima koji posljednjih godina navraćaju na jednodnevni izlet ne nudi se ništa drugo.

Druga po redu, Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. godine čekala je na red deset godina da bi odredila što u turizmu treba razvijati sljedećih sedam. Ministarstvo ju je, mnogo bolje opremljenu od prethodne, objavilo u rujnu 2003. Nakon početnog upozorenja da je „turizam bez sumnje najjača industrija svijeta” (Ministarstvo turizma, 2003a: 6) slijede svjetski trendovi i hrvatski turistički potencijal koji je elaboriran na dvije stranice. Analize stanja koja bi pokazala da je turizam stvarno jači od, recimo, industrije nafte i/ili vojno-industrijskog kompleksa nema, ali je izvedena SWOT analiza¹⁷ i naznačeno glavno načelo: održivi razvoj turizma. Dva općenita cilja iz 1993. odmijenjeni su s deset jednako općenitih. Pritom, čini se, nije razmatrano kakve bi to učinke moglo imati u postojećem zakonodavstvu. Cilj „donošenje prostornog plana turističkog razvoja u najkraćem mogućem roku”, na primjer, u surotnosti je s odavna ozakonjenim sustavom prostornog uređenja koji ne predviđa sektorske prostorne planove (Ministarstvo turizma, 2003a: 18). U svemu tome otoci su, kao i u prethodnoj strategiji, tek spomenuti kao turistički potencijal. S druge strane, nalaže se da neke ciljeve treba postići što prije. Vlasničke odnose trebalo je urediti do 2004., a Hrvatska je imala postati konkurentna na međunarodnom tržištu kapitala do 2006.¹⁸ Strategija navodi i 30 mjera i zadužuje razna ministarstva i državna poduzeća kao provoditelje, ali ne navodi tko će to koordinirati. Nižim razinama posvećena je jedna rečenica: mjere će provoditi županije.

Upada u oči da se strategija iz 2003. ni na koji način ne osvrće na strategiju iz 1993. S obzirom na to da nema analize stanja i s obzirom na to da s druge strane strategija iz 1993. nije odredila praćenje i pokazatelje pa se strategija iz 2003. nije imala na što osloniti, izostala je ocjena provedbe turističke politike proteklih deset godina. Tako su izostale i najvažnije informacije potrebne strateškom planeru: koliko se razvojni pomak u proteklih desetak godina može pripisati mjerama i razvojnom okviru koji uspostavlja nositelj razvojne politike, a koliko akterima u turističkom sektoru koji su se u tom okviru razvijali kako su znali i umjeli. Time je izostala i ocjena je li strateški okvir bio optimalno podešen ili je ostao nedovoljno određen pa su se ničim usmjeravani akteri u njemu mogli ponašati bez ograničenja. Ostaje zaključiti da se razvojem turizma kao „industrije” počelo upravljati tek 2003. godine, a razvojem otočnog turizma ni tada. Podveden je pod ukupni turistički razvoj čime su u širokom luku zaobiđene ne samo posebnosti otočnog turizma nego i Zakon o otocima iz 1999. godine (NN 34/1999). U članku 27., naime, jasno piše da Vla-

¹⁷ Raščlanjivanje karakteristika područja, sektora ili poduzeća na sposobnosti, iskustvo, održani čisti okoliš i sl., što se smatra snagama (*Strengths*), smanjenu sposobnost, razne nedostatke, proizvedena zagađenja i sl., što se smatra slabostima (*Weaknesses*), povoljno okruženje, vanjske poticaje i sl., što se smatra prilikama (*Opportunities*) i nepovolje promjene u ekonomskoj i društvenoj okolini, što se smatra prijetnjama (*Threats*). Karakteristike se raščlanjuju da bi se mogle osmisliti mjere za pojačavanje snaga, prevladavanje slabosti, iskorištavanje prilika i odupiranje prijetnjama. U ovoj strategiji to nije učinjeno.

¹⁸ *Sancta simplicitas.*

da Republike Hrvatske osigurava sredstva i donosi 19 državnih programa razvitka otoka i da će jedan od njih biti *Državni program turističkog razvitka otoka*. Članak 18., štoviše, određuje da „Pružatelji turističkih usluga na otocima ... mogu promicati svoje usluge s oznakom 'hrvatski otočni turizam'. Ministar turizma određuje osobitosti koje moraju imati turističke usluge na otocima... te propisuje postupak davanja odobrenja za korištenje te oznake.” Usto, članak 51. nalaže Vladi RH da donese sve državne programe u roku od šest mjeseci od dana stupanja Zakona na snagu. Neriješenim metodološim pitanjima pridodano je tako još jedno: čitaju li izrađivači turističkih strategija *Narodne novine*.

Samo mjesec dana kasnije otočani su dočekali i treću turističku strategiju. Objavljena je u listopadu 2003., a ticala se samo kulturnog turizma (Ministarstvo turizma, 2003b). Otoci se u njoj ne spominju (barem ne riječima; pokazana je, naime, slika komiške falkuše u izgradnji). Za razliku od strategije cjelokupnog turizma koja je naložila nižim upravnim razinama da operativno planiraju, ovdje nema naputaka kako to treba raditi na obali i u unutrašnjosti, a kako na otocima. To je pitanje apsolvirano prijedlogom osnivanja Ureda za razvoj kulturnog turizma koji treba poticati i koordinirati odgovarajuće regionalne programe i prijedloge identifikacije lokaliteta s potencijalom regionalne kulturno-turističke atrakcije.

Nakon još jedne stanke koja je trajala dvanaestak godina, Ministarstvo je u razdoblju od 2013. do 2015. proizvelo sedam nacionalnih programa koji su se bavili pojedinim sastavnicama sektora turizma: i) malim i srednjim poduzetništvom, ii) konkurentnošću ljudskih potencijala u turizmu, iii) socijalnim turizmom („turizam za sve”), iv) zdravstvenim turizmom, v) unapređenjem malih obiteljskih hotela, vi) unapređenjem obiteljskog smještaja i vii) uređenjem i upravljanjem morskim plažama (Ministarstvo turizma, 2015). Iako im se mogu uputiti iste metodološke primjedbe kao i prethodnim dokumentima, ovdje je dovoljno ustanoviti da otoci nisu spomenuti ni u jednom.

Uz strategije i nacionalne programe Ministarstvo je turizma u razdoblju od 2014. do 2017. donijelo i osam akcijskih planova razvoja različitih vidova turizma.¹⁹ U Akcijskom planu Nacionalnog programa upravljanja i uređenja morskih plaža (2014) otoci nisu spomenuti. Nisu spomenuti ni u Akcijskom planu Nacionalnog programa razvoja zdravstvenog turizma (2014), što ne čudi jer nisu spomenuti ni u samom Nacionalnom programu. Otoka, nadalje, nema ni u Akcijskom planu Nacionalnog programa razvoja kongresnog turizma (2016), a ni u Akcijskom planu razvoja kul-

¹⁹ Ovoliki broj turističkih strategija, programa i akcijskih planova može iznenaditi samo na prvi pogled. Prema evidenciji autora u Republici je Hrvatskoj od osamostaljenja do sredine 2025. godine izrađeno i usvojeno oko 380 (tri stotine osamdeset) razvojnih dokumenata naslovljenih „nacionalna razvojna strategija”, „nacionalni plan” ili „nacionalni program”. Preliminarna analiza pokazuje da se akcijski planovi, izvori financiranja i praćenje učinaka mjera uvode u strategije tek od 2013., nakon prijema u EU (podatci autora).

turnog turizma (2015). Ni to ne čudi jer se ne spominju ni u Strategiji kulturnog turizma iz 2003. godine. U Akcijskom planu razvoja nautičkog turizma (2015) otoci su u SWOT analizi navedeni kao snaga,²⁰ a pronicavo se uočava i da kruzeri ne nalaze odredišta samo na jadranskoj obali i otocima. Dvojstvo „obala i otoci“, kojim se u strategijama apsolvira otočni turizam, može se naći i u Akcijskom planu razvoja golfske ponude od 2017. Obala i otoci smatraju se prikladnim za izgradnju golfskih terena, ali se eventualne otočne posebnosti ne spominju. Čak ni ono da otoci nisu bogati vodom i da baš i nisu prikladna mjesta za izgradnju vječno žednih golfskih terena. Otočnim posebnostima ne bavi se ni Akcijski plan razvoja zelenog turizma (2016) iako jedini navodi (ali ne elaborira) konkretne otoke (Ugljan, Pašman). Posebnostima se, makar i marginalno, bavi jedino Akcijski plan razvoja cikloturizma (2015). Pri razmatranju problema koje biciklisti imaju na inače atraktivnim otočkim rutama, otoci Lošinj, Rab i Pag izdvojeni su zbog gustog automobilskeg prometa. Uočava se i „otežani razvoj cikloturizma na otocima zbog nemogućnosti korištenja katamarana i nekih brodova za prijevoz bicikala te visokih cijena trajektnog prijevoza.“ Tome se moglo nešto i dodati jer se problem može riješiti samo na državnoj razini. Gotovo sve trajektne i većinu brodskih i katamaranskih linija drži državni brodar Jadrolinija,²¹ a propise o tome što brodovi i trajekti trebaju, a što ne smiju prevoziti, donosi ministarstvo nadležno za pomorstvo.

Po isteku provedbe strategije iz 2003. pričekalo se tri godine, a onda je Hrvatski sabor usvojio i četvrtu Strategiju razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. (NN 55/2013). Iako daleko opsežnija od prethodnih, ni ona se ne bavi otocima. Otočne turističke posebnosti ostale su tek naznačene; spominju se u nabranjanjima: „ruralno okruženje i otoci“, „nacionalni parkovi, parkovi prirode i otoci“, „otoci, rivijere, regije“...

Kontinuitet upravljanja turizmom nije osvaren ni sljedećom strategijom. Po isteku one iz 2013. pričekalo se dvije godine, a onda se krajem 2022. Hrvatski sabor prvi put pozabavio ekonomskim i društvenim, a posebice okolišnim problemima turizma i donio Strategiju razvoja održivog turizma do 2030. godine (NN 2/2023). Kontinuitet zaobilaznja otoka je, međutim, održan. Strategija o održivom razvoju spominje ih (ne i elaborira) tek četiri puta. Ostali su skriveni i u istaknutoj Viziji: „Poštujući prirodno i kulturno nasljeđe i jedinstveni identitet svih regija, stvorit ćemo održiv cjelogodišnji turizam...“ Otocima se tako implicitno priznaje jedinstveni regionalni

²⁰ U nas česta pogreška u SWOT analizi. Jedinstvenost pojedinih regija nije postignuta našim naporima i djelatnošću da bismo ju mogli smatrati učinkom vlastite SNAGE, to jest sposobnosti, znanja, pameti, organiziranosti itd. Riječ je o PRILICI koja nam je bogomdana pa je u daljnjoj analizi trebalo postaviti pitanje hoćemo li biti dovoljno snažni (sposobni, pametni...) da ju iskoristimo kako treba, to jest održivo. Pogrešno razvrstavanje u SWOT tablici; riječ je o prilici.

²¹ Izuzetci su Rapska plovidba koja povezuje Rab s kopnom na liniji Stinica – Mišnjak, Nautički centar Komiža koji povezuje Vis i Biševo na liniji Komiža – Mezuporat i brodar Bura Line koji na plovidbi od Gradske luke Split do Trogira tiče Slatinu na Čiovu.

identitet (u SWOT analizi jedinstvenost regija, štoviše, navedena je kao snaga), ali se u tom smislu strateški ništa ne određuje eksplicitno. S druge strane, otoci se spominju kad to jedva ima veze s turizmom. U Indikativnom financijskom planu strategije koji indicira ulaganja, ali ne iznosi ni jednu brojku, spominje se Nacrt Integriranog teritorijalnog programa 2021. – 2027. (ITP) koji je „fokusan na teritorijalni razvoj koji posebno adresira potrebe regionalne i lokalne razine, osobito: ... razvoj održivih i zelenih otoka...” Nije teško vidjeti da se ovdje ne radi o turizmu, već o ukupnoj politici razvoja otoka u skladu s dokumentima Europskog parlamenta i Europske komisije²² te Međuskupine za mora, rijeke, otoke i priobalna područja Europskog parlamenta. S druge strane, Strategija iz 2022. za 2030. prva je koja se osvrće na prethodnu, i to stručno i iscrpno. Ustanovljeno je da je u prethodnom razdoblju „učinjen vidljivi iskorak, ali je realizacija strategije najvećim dijelom izostala” (Ministarstvo turizma i sporta, 2022: 10). Sve je potkrijepljeno uobičajenim ekonomskim pokazateljima. Tako se može vidjeti da s jedne strane rastu vrijednosti svih fizičkih pokazatelja (broj turista, noćenja...) i da su nove investicije podigle kvalitetu smještaja. S druge strane, izostao je predviđeni rast udjela hotelskog smještaja u ukupnom, nije otvoreno dovoljno novih radnih mjesta u turizmu i u djelatnostima induciranim turizmom, nije bilo pomaka u strukturi stranih gostiju, izrazita sezonalnost nije ublažena, a podbacila je i turistička potrošnja što se tek dijelom može objasniti pandemijom bolesti COVID-19. Upozoreno je, nadalje, da izravni i neizravni udio turizma u bruto domaćem proizvodu Hrvatske iz godine u godinu raste i da je 2019. narastao do 25 %.²³ Sve ostale europske zemlje, njih 27, imaju manji udio turizma u BDP-u. Upozoreno je i da tolika ovisnost o turističkim kretanjima ukazuje na slabosti ukupnog gospodarskog sustava.

Strategija iz 2022. navodi da takva kretanja bez daljnega zahtijevaju strateški okret prema održivom turizmu, ali ne određuje što sve treba pokrenuti u pojedinim turističkim regijama, posebno na otocima. To se ne može iščitati iz inače iscrpne analize ostvarenja prethodne strategije jer su korišteni podatci za cijeli sektor na nacionalnoj razini. Upada u oči da su na kraju strategije, pri razradi mogućih povoljnih i nepovoljnih razvojnih scenarija, otoci spomenuti u negativnom kontekstu. Nepovoljni scenarij koji se ostvaruje padom intenziteta turizma predviđa da će, opadne li turistička djelatnost, „zbog smanjenja broja poslovnih prilika nastati veća opasnost od iseljavanja, osobito na otocima.” U povoljnim scenarijima otoka nema.

²² Vidi na primjer Rezoluciju Europskog parlamenta od 4. veljače 2016. o posebnoj situaciji otoka (2015/3014(RSP)).

²³ Autori strategije navode da su se koristili metodologijom World Travel & Tourism Council (WTTC). Prema Državnom zavodu za statistiku RH u 2019. godini udio izravnog BDP turizma u ukupnom BDP-u iznosio je, međutim, tek 11,8 % (Satelitski račun turizma za Republiku Hrvatsku u 2019. godini (Priopćenje DZS, broj 12.1.7.).

Otoka ni u kakvom kontekstu nema ni u prvom Izvješću o provedbi strategije iz 2022. Zaključuje se da su tijekom 2023. godine završeni reformski procesi kojima je osiguran „sveobuhvatan i učinkovit organizacijski i pravni okvir za upravljanje razvojem održivog turizma” (Izvješće, str. 2). Izvještava se o Turističkom barometru UN Turizma i ustvrđuje da je Republika Hrvatska postavila čvrste temelje za dugoročni održivi razvoj turizma i da je u tome globalno prepoznata kao predvodnik. S druge strane, Izvješće obiluje podacima o svjetskim tendencijama, ali osim jednog pokazatelja koji izdvaja kontinentalnu Hrvatsku, nema podataka o regionalnom razmještanju turističke djelatnosti. Tako je uz ostalo izostalo i izvješće o otočnom turizmu. S obzirom na to da se strategija o kojoj se izvještava ne bavi otocima, nije ga trebalo ni očekivati.

Turistički su stratezi, inače, tijekom 2023. bili vrlo aktivni. U kolovozu je na osnovi Strategije izrađen i usvojen Nacionalni plan razvoja održivog turizma do 2027. godine u kojem je otocima dodijeljeno manje mjesta nego u Strategiji. Momentum zanemarivanja razvoja otočnog turizma u dokumentima koje objavljuju *Narodne novine* time je održan.

Nešto ranije, u lipnju, objavljen je Strateški marketinški i operativni plan hrvatskog turizma (SMOPHT) za razdoblje 2023. – 2027. Naručio ga je i objavio HTZ pa se ne spominje u Izvješću, a nema ga ni u *Narodnim novinama*. Skup strateških turističkih dokumenta dopunjen je tako i jednim prilogom proizvedenim mimo državne uprave. Ugledni izrađivači²⁴ ogradili su se od paralelizma i na više mjesta naglasili da je plan izveden iz važeće Strategije i da je s njome usklađen. HTZ je pak obznanio plan na velika zvona, ustvrdio da je postavio nove zadatke i ciljeve i naglasio da započeti proces reorganizacije njegovih radnih mjesta nije potaknut novim zakonom, već planom.²⁵

Strateški marketinški i operativni plan do 2027. ispao je stroži od važeće Strategije razvoja održivog turizma do 2030. Izrađivači su ocijenili profil turista i uočili da su asocijacije vezane za Hrvatsku jeftinoća, niska kvaliteta, masovnost i slaba povezanost. Opredijelivši se za repozicioniranje i rebranding²⁶ nabrojili su izazove i naglasili da je postojeći poslovni model dugoročno neodrživ. Nabrojili su 19 marketinških smjernica koje se tiču ukupnog hrvatskog turizma i tek na nekoliko mjesta spomenuli obalu, otoke i unutrašnjost. Hrvatska nudi najljepšu turističku destinaciju na Mediteranu, kaže se u planu, „vrhunski odmor u Europi, osobito u proljeće i jesen, gdje goste očekuje više od 1000 jedinstvenih otoka.” Izrađivačima je, čini se, nedostajala informacija da je naseljeno tek 50-ak otoka i da ostali ne očekuju nikog.

Predložen je i program „Doživite hrvatske otoke” koji će otkriti iskustva koja nude hrvatski otoci i usput otvoriti mogućnost rasterećenja obale korištenjem solidne po-

²⁴ THR Tourism Industry Advisors, Horwath HTL.

²⁵ Intervju direktora HTZ-a *Večernjem listu* 2. kolovoza 2024.

²⁶ Još jedan izraz iz desanta američke terminologije.

vezanosti trajektima (str. 33). Dodijelivši otocima funkciju odteretnog kanala izrađivači su, čini se, smetnuli s uma da su otoci napučeni turistima koliko i obala i da često spominjani omjer otočana i njihovih gostiju od 1 : 10 na otocima ima drugačiju težinu, to veću što je otok manji. S druge strane, otoci su uvršteni među 40 nacionalnih simbola i ikona (str. 51). Navedeni su Dubrovnik, Plitvice i Bašćanska ploča, a zatim pas dalmatinac, štrukli, licitarsko srce, picigin i fjaka (*dolce far niente*). U tom društvu našli su se i hrvatski otoci s napomenom da ih ima 1244.

INDEKS TURISTIČKE RAZVIJENOSTI

Strategijama, programima i planovima treba dodati još jedan alat. Osmišljen je u Institutu za turizam u Zagrebu i nazvan indeksom turističke razvijenosti. Izračunavaju ga jednom godišnje za svih 556 hrvatskih, pa tako i za 47 otočnih, osam obalno-otočnih i četiri poluotočne jedinice lokalne samouprave.²⁷ Vrijednost indeksa za svaki JLS u danoj godini dobiva se zbrajanjem normaliziranih vrijednosti i) broja postelja koliko je te godine ponuđeno, ii) broja postelja u hotelima i sličnim smještajnim objektima, iii) broja turista koji su te godine prošli gradom/općinom, iv) broja njihovih noćenja i v) broja zaposlenih u djelatnosti pružanja smještaja, pripreme i usluživanja hrane koji su tokom godine radili u gradu/općini. Na vrhu redosljeda koji se s takvim „što više to bolje” kriterijima može nanizati jesu, naravno, jedinice lokalne samouprave koje su od nabrojenog u promatranoj godini imale najviše. Lista tako omogućava pojedinim jedinicama lokalne samouprave da vide koja je od preostalih 555, koje eventualno smatraju konkurencijom (možda i uzorom), turistički razvijena (točnije: narasla) više, a koja manje. Indeks se računa od 2017. godine tako da se može naslagati i vremenski niz koji će nadležnom ministarstvu pokazati tko zaostaje pa ga u skladu sa strateškim ciljevima o ravnomjernom razvoju turizma treba potaknuti. Matrica vrijednosti indeksa koja ima 556 redaka i šest stupaca i pokazuje tako shvaćeni turistički razvoj svih JLS-a od 2017. do 2022., a popraćena je indeksom koji navedene komponente stavlja u odnos sa stanovništvom JLS-a. Izračunava se takozvana stopa turističkog intenziteta kojom se u omjer stavlja broj postelja na svakih 100 stanovnika i omjer turista, noćenja i zaposlenih prema ukupnom stanovništvu JLS-a. Tako izračunate, vrijednosti indeksa mogu pokazati da se po stanovniku zarađuje više, što se unisono smatra povoljnim, ali i da je JLS sve opterećeniji. Potreban je i elementarni metodološki oprez jer se može raditi o JLS-u koji gubi stanovništvo pa će omjer turisti/stanovništvo iz godine u godinu biti sve veći i upućivati na rast kojeg nema. Nadalje, granica kapaciteta prihvata turista dosiže se to brže što je otok manji, tako da treba očekivati da će mali otoci prestati turi-

²⁷ Vidi <https://www.iztztg.hr/hr/itr/>.

stički rasti prije velikih koliki god bio interes gostiju. To se može prevladavati stalnom izgradnjom dodatnih smještajnih i uslužnih kapaciteta što će gurati otok prema vrhu takvog redosljeda i usput prikrivati primicanje granici nosivog kapaciteta malog otočnog sustava. Indeks će, dakle, honorirati sve veći omjer turist : otočanin koji upućuje na dobar promet i vjerojatno veću zaradu, ali neće upozoriti na onečišćenja i ugrožavanje bioraznolikosti koja se inače reklamira kao atrakcija. Omjer koji je to veći što je otok manji, može prikriti i spomenutu schizotopiju. Taj aspekt mjerenja rasta i samo rasta od 2022. se zanemaruje i oficijelno: godinu dana prije no što će biti usvojena turistička strategija koja se zalaže za održivi turizam, Ministarstvo turizma i sporta donijelo je Pravilnik o kriterijima za dodjelu sredstava iz Fonda za turistički nedovoljno razvijena područja i kontinent (NN 4/2022). Iz naziva fonda nije lako iščitati čime se bavi na kontinentu, ali je jasno da se sredstva dodjeljuju regionalnim i lokalnim turističkim zajednicama, a kriteriji su indeks turističke razvijenosti i usklađenost sa strateškim dokumentima. Strateški su dokumenti navedeni, ali se kasnije ne spominju, tako da je jedini uvjet za dobivanje novca vrijednost indeksa manja od 25. Sredstva su namjenska; turističke zajednice nominalno nerazvijenih jedinica lokalne samouprave mogu se natjecati samo za financiranje aktivnosti s podugačkog popisa (članak 6. Pravilnika) u kojem nema spomena o održivom razvoju, uklanjanju onečišćenja ili čuvanju bioraznolikosti. Pitanje rasta i razvoja tako se zaoštava: nakon tri desetljeća nacionalnog strateškog promišljanja i konačnog oficijelnog opredjeljenja za održivi turizam, Fond neobičnog naziva ostaje oslonjen na mjerenje razvoja rastom.

Pet strategija, sedam nacionalnih programa, devet planova i jedan indeks jasno pokazuju da je upravljanje otočnim turizmom prepušteno obalno-otočnim županijama i otočnim i obalno-otočnim gradovima i općinama, otočnim turističkim zajednicama, mjesnim odborima na malim otocima, interesnim skupinama iznajmljivača apartmana, građevinskim poduzećima, hotelskim lancima i tako dalje. Nabrojani razvojni dokumenti i njihovi fizički pokazatelji jedva spominju otoke i mogu poslužiti tek kao skup općenitih naputaka kako treba oblikovati glavne planove i ostale turističke dokumente koji se za otoke izrađuju na nižim razinama.²⁸ Spomenuti članak 52. Ustava RH nitko, čini se, nije čitao.

Mjeriti i prikazivati turizam fizičkim pokazateljima rasta kao što je indeks turističke razvijenosti posve je uobičajeno u hrvatskom javnom diskursu. Usto se redovito postavlja pitanje jesu li česta obaranja rekorda posjećenosti praćena i rekordnim prihodima i odmah odgovara da se samo po sebi razumije da više turista donosi veću zaradu.

²⁸ Slijedi, naravno, pitanje služe li se otočni planeri nacionalnim strategijama koje se ne bave otocima. Odgovor zahtijeva prethodnu analizu otočnih strategija, planova i programa koje se već godinama pišu u obalno-otočnim županijama i otočnim i obalno-otočnim gradovima i općinama. S obzirom na to da smo ovdje usredotočeni na upravljanje razvojem otoka s državne razine, pitanje mogu li otoci sami upravljati svojim turizmom ostavljamo za drugu priliku.

Iako pisci strategija uviđaju da to i ne mora biti tako²⁹ i da je uostalom jasno da je bez financijskih pokazatelja uvid u turistička kretanja nepotpun, najčešće se navode tek udjeli (dubioznog) BDP-a turizma u BDP-u ukupnog gospodarstva.³⁰

Udio od 20 ili više posto u BDP-u treba, dakle, uzeti s rezervom. Redovito i sa zebnjom jer toliko značajan prihod s kojim se ozbiljno računa prilikom pri planiranju državnog proračuna ovisi o predvidivom, ali ipak varijabilnom turističkom posjetu. Usto, treba podsjetiti da turizam multiplicira mnoge djelatnosti, ali da neke i potiskuje. Dobar je primjer otočna poljoprivreda čiji proizvodi tijekom sezone ne mogu konkurirati proizvodima s kopna, u posljednje vrijeme sve više iz uvoza. Otočna poljoprivreda strada i neposredno jer se poljoprivredne površine prenamjenjuju za gradnju hotela, apartmana i ugostiteljskih objekata. U svakom slučaju, otočnim i obalno-otočnim jedinicama lokalne samouprave ostavljeno je da same ocjenjuju koliko se zaradilo, koliko je to doprinijelo proračunu, koliko se zaradilo u djelatnostima koje turizam potiče, koliko su u okviru svoje nadležnosti spremne izdvajati za upravljanje turizmom i tako dalje. Ostavljeno im je i da same procjenjuju nemonetarne učinke turističkog rasta koji su sve očitiji. Kako mjeriti učinke vršnih opterećenja na okoliš, a kako nagrđivanje otočnog krajolika, koliko ljetni turistički desanti narušavaju integritet otočne zajednice, jesu li turistički specijalizirani otočani zaboravili nekad nužnu vještinu svaštarenja, što je s otočnošću itd. – pitanja su na koja ne može odgovoriti stanje i kretanje proračuna. Analizu treba proširiti na društvene dobiti i troškove što nije učinjeno ni u jednom od do sada izrađenih nacionalnih razvojnih dokumenata. Otoci su i ovdje prepušteni sami sebi.

ZAKON O TURIZMU

Nakon trideset godina strategija, programa i planova, na kraju i pandemije, činilo se da je krajnje vrijeme da se upravljanje turizmom digne na najvišu moguću razinu obvezatnosti. U trirazinskom sustavu turističkih zajednica i na svim upravnim razinama zaključeno je da skup propisa o turizmu koji raste od 90-ih godina 20. stoljeća naovamo³¹ treba podvesti pod krovni zakon, čvrsti okvir u kojem će se upravljati daljnjim

²⁹ Prihodi po noćenju izraženi u realnim cijenama opadali su u razdoblju 2009. – 2019. prosječnom godišnjom stopom od -0,82 %. Izraženi u nominalnim cijenama, rasli su po stopi od 0,2 % godišnje. (Strategija razvoja održivog turizma do 2030. godine (NN 2/2023)).

³⁰ U tu svrhu izrađuju se Satelitski računi koji se izvode na nacionalnoj i regionalnoj razini i ne dopiru do otoka. Vidi поближе na https://mint.gov.hr/UserDocsImages//2023_dokumenti//231220_usp_met-satelit.pdf.

³¹ Zakon o turističkim zajednicama (NN 27/1991, 30/1994, 152/2008, 52/2019, 42/2020), lako promjenjivi Zakon o članarinama u turističkim zajednicama (NN 61/1991, 73/1991, 30/1994, 152/2008, 88/2010, 110/2015, 52/2019, 144/2020), razni pravilnici, pravilnici o izmjenama pravilnika itd.

turističkim razvojem. Nacrt Zakona o turizmu našao se na saborskim klupama krajem 2023. i pokrenuo raspravu, ali ne i prijemore; zastupnici su se lako složili da je takvo što potrebno. Stupio je na snagu 1. siječnja 2024. (NN 156/2023).

Turizam nije lako omeđiti statistički, a unatoč mnogobrojnim definicijama, ni pojmovno. U Zakonu o turizmu to je apsolvirano tako što nije rečeno što je to turizam,³² ali je opisan viši pojam, sustav turizma, a zatim iscrpno i što je turistička destinacija. Slijedi jednako iscrpan popis turističkih dionika koji, što neposredno što posredno, sudjeluju u kreiranju destinacijskog lanca vrijednosti u turizmu. Koje i kakve karike čine lanac i o čemu se uopće radi, naznačeno je, ali ne i definirano, iako se radi o složenom pojmu koji se kasnije spominje u člancima o planovima, marketingu i sl. Definicija koje sadrže *definiendum* i opis koji bi trebao poslužiti kao *definiens*, ali u tome ne uspijevaju, ima još. Jedan od primjera nejasna je regionalna koordinacija predsjednika turističkih zajednica koja ima predsjednika koji saziva sjednice. Pravicima je možda jasno, ali čitateljima nije radi li se o upravnom tijelu, savjetodavnoj skupini ili naprosto o povremenom okupljanju direktora tristotinjak turističkih zajednica. To je svakako trebalo odrediti jer koordinacija zasjeda radi „osiguravanja usklađenosti planskih dokumenata i provedbe strateških ciljeva” (članak 23.), za što treba imati i određene ingerencije, a usput i stručnu analitičku podršku. U tekstu se, nadalje, šest puta bez određenja navodi jedan od ključnih pojmova, turistička politika.³³ Tu je i dobro poznat pojam ekosustava koji, složit ćemo se, nije trebalo definirati, ali ga je baš zato trebalo konzistentno koristiti. U poduljem članku 35. govori se o brizi o ekosustavu turizma i o „djelatnostima u turizmu i ekosustava u turizmu”, pa ni otočanima ni ikome na kopnu neće biti jasno tko u čemu djeluje, turizam u ekosustavu ili ekosustav u turizmu.³⁴ S druge strane, Integrirani informacijski sustav turizma, koji uz sve ostalo što ima veze s turizmom treba prikupljati informacije o ekosustavu, određen je jasno. Jasno je i koji će se alati koristiti i kako će se sustav umrežiti u šire informacijske sustave. IT odredbe Zakona očito su pisali stručnjaci.

U Zakonu se mogu naći i polovična određenja. Složeni pojam turističke destinacije (odredišta), na primjer, definiran je kao „...tržišno i turistički valorizirana prostorna cjelina koja predstavlja cilj turističkih putovanja i obuhvaća područje jedne ili više jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave” (članak 4.), što će reći da se ionako neodređeni pojam turizma pojavljuje i u *definiensu* i u *definiendumu*. *Definiens*

³² Zakoni koji ne definiraju ono čime se bave, u nas nisu rijetki. Zakon o otocima iz 1999. godine, na primjer, ne definira što je to otok.

³³ Možda i nije trebalo. U nas se u to svi razumiju.

³⁴ Definicije osnovnih pojmova nužne za jednoznačno razumijevanje teksta zakona obično se navode u podužim početnim člancima (vidi na primjer Zakon o otocima (NN 116/2018), Zakon o regionalnom razvoju (NN 147/2014), svakako i Zakon o okolišu (NN 82/1994). Osnovne pojmove određuje i Zakon o turističkim zajednicama (NN 52/2019). Ovdje su izostale, a dobro bi došle.

je k tome i upitan jer se JLS s homogenim (najčešće i slabije razvijenim) turističkim prostorom koji ima smisla podvesti pod jednu destinaciju može naći samo u kontinentalnom dijelu Hrvatske. Prostor obalnih i otočnih jedinica lokalne samouprave sa svojim manjim i većim različito atraktivnim gradovima, gradićima, selima, plažama, vodoopskrbom, mikroklimatskim obilježjima itd. itekako je heterogen, stoga nije lako naći jedinice lokalne samouprave koje se smisleno mogu podvesti pod jednu ciljnu destinaciju. To se, naravno, posebno tiče otoka, pogotovo onih manjih. Grad Mali Lošinj, na primjer, čini po Zakonu o turizmu jednu destinaciju iako se na otoku izdvajaju vrlo različita mjesta koja već pola stoljeća privlače različite turiste: Mali Lošinj, Veli Lošinj, Nerezine, Osor i Punta Križa, a napose Unije, Susak i Ilovik, mali otoci koji pripadaju Gradu Malom Lošinj. Mir, tišina i oskudna ponuda koju pružaju svojim gostima, značajno odudaraju od lošinjske dupkom pune luke, pretrpanih plaža, butikata, restorana brze hrane i *rave-partyja*. Primjera ima još: zadarski mali otoci, Zverinac, Kornati, Drvenici, Vrgada, šibenski mali otoci, Šćedro, Biševo... Svagdje gdje mali otoci i njihovi mjesni odbori (ako ih uopće imaju) potpadaju pod općine ili gradove na kopnu i većim otocima, turističke destinacije određene na razini JLS-a bit će sve samo ne „tržišno i turistički valorizirane prostorne cjeline koje predstavljaju cilj turističkih putovanja”.

Srećom, ta formulacija može imati i dodatna tumačenja koja se mogu naći u odavna donesenom i povremeno dotjerivanom zakonodavstvu o turističkim zajednicama. Turističke zajednice postojale su i u bivšoj državi, a u Republici Hrvatskoj ozakonjene su već 1991. godine. Izmjene i dopune, pa i promjene koncepta turističkog zajedništva slijedile su u zakonima 1994., 2008. i 2019. godine. Prema zakonu iz 1991. (NN 27/1991) turističke su zajednice organizacije pravnih i fizičkih osoba u djelatnosti turizma. I same su pravne osobe, a osnivaju se kao TZ mjesta, TZ općine, ako treba i TZ regije. Krovna je organizacija Hrvatska turistička zajednica. Određeno je i da su turističke zajednice turističkih mjesta osnovica sustava turističkih zajednica. Takva određenja omogućavala su otočnim mjestima, pa i cijelim otocima da nakon što ih ministar turizma proglasi turistički značajnima, osnivaju turističke zajednice. Turizam se u to vrijeme razvijao na svim otocima tako da su i oni mali imali priliku osnovati ne samo mjesni odbor nego i (sub)lokalnu organizaciju koja će usmjeravati malootočni turizam, a uz malo dobre volje i ukupni razvoj otoka. Turističke su zajednice, naime, trebale djelovati bez neposredne dobiti, ali su kao pravne osobe mogle osnovati poduzeća. Institucionalni okvir u kojem su otočani mogli upravljati svojim razvojem bio je dovoljno širok.

U Zakonu iz 1994. (NN 30/1994) otišlo se i korak dalje, barem što se tiče većih otoka. Eksplicitno je navedeno nešto što se ne može naći u kasnijim turističkim strategijama, pa ni u Zakonu o turizmu: turističke zajednice mogu se osnovati na otoku ako su na njemu najmanje dvije općine ili jedna općina i grad (članak 3.). Mali otoci i ovdje su ostali na margini jer su se turističke zajednice mjesta mogle osnovati tek iznimno (članak 4.). Mjesni odbor malog otoka trebao je pokrenuti postupak, općinsko/gradsko poglavarstvo i poglavarstvo županije trebali su ga podržati, a ministar turizma izjaviti suglasnost. Te odredbe mogu i zbuniti jer se prema članku 5. turistička mjesta i

dalje smatraju osnovicom sustava turističkih zajednica. Takvima ih proglašava ministar nakon što je analizirao podatke Državnog zavoda za statistiku (članak 5.) i procijenio turistički značaj predloženog mjesta (članak 40.). Problem je, naravno, u tome što DZS prikuplja podatke o malim otocima samo prilikom popisa stanovništva pa ministar nema osnovu iz koje bi procijenio koliko na Susku, Zverincu, Koločepu i tako dalje ima turizma. Institucionalni okvir u kojem su otočani mogli upravljati svojim razvojem ostao je tako širok, ali ne za sve.

Prema Zakonu iz 1994. sustav turističkih zajednica i dalje čine TZ mjesta, TZ JLS-a i tako dalje sve do Hrvatske turističke zajednice. Postupak osnivanja turističke zajednice mjesta ostao je jednako složen, a novost su *turistička društva*. Turistička zajednica općine/grada može na svom području uočiti naselje u kojem ima turizma i osnovati turističko društvo kao svoju podružnicu koja će u naselju obavljati poslove koje joj odredi TZ. Odredba nije donijela malim otocima ništa dobra jer turističko društvo nije pravna osoba i svedeno je na produženu ruku svoje turističke zajednice.

Novosti, barem što se tiče otoka, nema ni u Zakonu iz 2008. Zakon iz 2019. osuvremenjen je time što se turističkim zajednicama nalaže da djeluju po načelu destinacijskog menadžmenta (članak 4.). Iz toga je izvedena i promjena sustava turističkih zajednica koji sada čine lokalne i regionalne turističke zajednice, TZ grada Zagreba i Hrvatska turistička zajednica. Turističkih zajednica mjesta više nema, ali lokalna turistička zajednica više nije nužno određena granicama JLS-a, već se osniva kao „lokalna destinacijska menadžment organizacija za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave, otoka, rivijere ili slične prostorne cjeline” (članak 5.). Otočani na većim otocima mogu okupiti postojeće turističke zajednice svojih općina/gradova³⁵ i osnovati jednu lokalnu. Zakon ne sprečava male otoke da učine isto, ali je tijekom pisanja nacrtu zakona moralo biti jasno da mali gube stanovništvo, da nemaju dovoljno poduzetnih otočana koji bi se upustili u takvo što i da ih takve nemarno sročene odredbe ostavljaju izvan sustava. Ostavši bez barem načelne mogućnosti da posredstvom TZ mjesta upravljaju vlastitim razvojem, sve što mogu očekivati dobra je volja lokalne turističke zajednice da im osnuje turističko društvo koje ništa ne može samo.

Vratimo li se Zakonu o turizmu, naići ćemo i na određenja koja su dovoljno jasna, ali i prijeporna. Prihvatni kapacitet destinacije, ma kako heterogena bila, definiran je „brojem turista koji mogu posjetiti turističku destinaciju u isto vrijeme, ne uzrokujući pritom neprihvatljive poremećaje fizičke, gospodarske i sociokulturne okoline te smanjenje u zadovoljstvu posjetitelja” (članak 18.). Ekolozi bi mogli primijetiti da je definicija posredna jer do graničnog broja turista možemo doći samo *post festum*, mjereći poremećaje ekosustava koje su izazvali u destinaciji. Nakon što se utvrdi nastala šteta, moguće je, barem načelno, ograničiti broj turista, ali takvo što je, s obzirom na sve veći gospodarski značaj turizma i očekivanja Ministarstva financija koje slaže državni pro-

³⁵ Jedan JLS imaju samo četiri otoka: Vir, Šolta, Lastovo i Mljet.

račun, malo vjerojatno. Stoga, reći će ekolozi, treba primijeniti načelo predostrožnosti³⁶ i zaustaviti rast turizma prije nego što postane nezaustavljiv. Oni stroži primijetiti će i da su štetočine sami turisti i da smo im širom otvorili vrata s nadom da će ih ove godine biti više nego prošle, a sljedeće više nego ove. Dvolično je, reći će, ako ne i apsurdno, obarati rekorde u ugošćivanju onečišćivača i brinuti se o njihovu zadovoljstvu okolišem. Nesolozni će pak primijetiti da se legalizacijom brige o zadovoljstvu turista zabija još jedan čavao u lijes insularnog gospodarstva jer na otocima ni izdaleka nije moguće proizvesti sve što treba da turisti ne bi bili nezadovoljni. Stari otočani koji se još sjećaju nekadašnjeg privređivanja i gospodarenja slegnut će ramenima, možda i primijetiti da ih turisti guše, ali da na otocima nikad nije bilo više novca.

Što se pak tiče turizmologa i turističkih konzultanata, pogotovo onih koji su sudjelovali u izradi nacrtu Zakona, može se očekivati da će ustvrditi kako, bez obzira na ekolojske lamente, navedena definicija omogućuje jednoznačno razumijevanje odredbi o ugošćivanju i čuvanju. Dodat će i da su turistički pojmovi već toliko uvriježeni da ne treba cjepidlačiti s formalnom logikom. Takvo što je, međutim, teško prihvatiti, pogotovo ako smo usredotočeni na ekološko ranjive otoke; riječ je o zakonu koji zadire u mnoge djelatnosti koje se samo dijelom mogu smatrati turističkim, ali pritom ne uređuje što smiju, a što ne smiju mnogi potencijalni i stvarni onečišćivači koji već pola stoljeća opterećuju obalni, morski i napose otočni okoliš.

Ostavivši definicije turizmolozima, a tumačenje pojmova ostalim čitateljima, Zakon se okreće praćenju učinaka mjera turističke politike. Uvodi se indeks turističke razvijenosti prema kojem će se gradovi, općine i županije svrstavati u kategorije I, II, III, IV. Najrazvijeniji će se naći u kategoriji I, a manje razvijeni u ostalima. Uvodi se i kategorija 0 u kojoj će se naći jedinice lokalne samouprave u kojima nema turističkih aktivnosti. Riječ je, nema sumnje, o ozakonjenju ovdje već opisanog indeksa turističke razvijenosti koji, unatoč nazivu, mjeri samo rast. Kako Zakon promiče održivi razvoj turizma, indeks je trebalo dopuniti pokazateljima održivosti destinacije (članak 14.), a zatim i odredbama o praćenju održivosti, satelitskim računom (obuhvaća i okolišne učinke turizma) i pokazateljima prihvatnog kapaciteta destinacije. Zahtjevima za održivošću donekle se izlazi u susret u članku 14. koji uz obvezne određuje i *specifične* pokazatelje čije će vrijednosti pokazivati koliko turizam utječe na gospodarske, društvene, okolišne i prostorne aspekte održivosti destinacije. Pobrojeno je 15 aspekata za koje će trebati osmisliti dovoljan broj pokazatelja koji će biti primjereni svakoj hrvatskoj turističkoj destinaciji. Matricu koja iz toga proizlazi nije lako predočiti (556 destinacija × 15 aspekata × n pokazatelja). Neće ju biti lako ni popuniti podacima i koristiti kao podlo-

³⁶ Načelo predostrožnosti (engl. *the precautionary principle*, njem. *Vorsorge*) primjenjuje se u slučajevima kad se potencijalno onečišćujuće djelatnosti zaprečavaju unatoč tome što nema sigurnih znanstvenih dokaza da će doći do onečišćenja (vidi Princip 15 Deklaracije Konferencije OUN-a o okolišu i razvoju, usvojene na samitu u Rio de Janeiru 1992. godine).

gu za donošenje mjera, čak i ako odredba o obveznim i specifičnim pokazateljima bude poštovana na svim destinacijama. Čini se, naime, da su predlagačima Zakona izmakli ostali zakoni te vrste i odredbe o praćenju učinaka mjera koje propisuju. Prostorni pokazatelji izrađuju se i objavljuju prema Pravilniku o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru (NN 14/2010) donesenom još 2010. godine, Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/2007) uveo je Nacionalnu listu pokazatelja stanja okoliša s graničnim vrijednostima emisija koje ne smiju biti prekoračene, svoje pokazatelje odredili su spomenuti Zakon o regionalnom razvoju i Zakon o sustavu strateškog planiranja. Tu je i sve više korištena Biblioteka pokazatelja s više od stotinu pokazatelja koji su nam pristigli iz Europe, a otočne razvojne pokazatelje najavila je i Uprava za otoke Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije. U Zakonu o turizmu nema najava suradnje s drugim javnopravnim tijelima u pogledu razvojnih pokazatelja pa će, čini se, predložena matrica samo povećati skup pokazatelja koji nitko ne usklađuje. Ostaje vidjeti kako će se lokalne turističke zajednice nositi s tom zadaćom i kako će integrirani informacijski sustav turizma obuhvatiti toliku količinu informacija. Bez obzira na to, ne smije ostati nezamijećeno da je u vertikalnoj koordinaciji turističke politike učinjen važan korak. Nakon pet turističkih strategija, sedam nacionalnih programa i devet planova koji su se jedva osvrnuli na regionalne osobitosti hrvatskog turizma i tako zanemarili Gorski kotar, Slavoniju, svakako i otoke, nositelji turističke politike na sve su tri upravne razine zakonom obvezani brinuti se o posebnostima svojih turističkih destinacija.

Standardizacija turističke politike normirana je i odredbom o upravljanju turističkim tokovima (članak 30.) i brojnim odredbama o četverogodišnjim *planovima upravljanja turističkom destinacijom* (članci 25. – 31.). Prijedloge planova izrađivat će turističke zajednice županija i lokalne turističke zajednice uz sudjelovanje javnih ustanova i trgovačkih društava u vlasništvu JL(R)S-a i Republike Hrvatske, udruga koje izravno djeluju u destinacijskom lancu, nadležnih tijela za prostorno planiranje, zdravstvo i kulturu i, naravno, JL(R)S-a na čijem je području destinacija pa njezino predstavničko tijelo treba donijeti plan. Predviđena je i javna rasprava, tako da odredba jamči participaciju dionika. Zakonodavac je ovdje obratio nešto pažnje i na integraciju plana upravljanja destinacijom u postojeći sustav planiranja i programiranja teritorijalnog razvoja. Lokalni planovi moraju biti usklađeni s postojećim aktima strateškog planiranja, prostornim planovima, planom upravljanja kulturnim dobrima i drugim važećim planovima i propisima te s planom upravljanja destinacijom na regionalnoj razini. Članak 29. određuje, štoviše, da u tako objedinjenom planiranju i upravljanju destinacijom turistička zajednica okuplja i koordinira dionike i organizira marketinšku potporu turističkom proizvodu.

Ne treba zaboraviti da turističke zajednice time ne bi trebale biti iznenađene. Ne bi trebale biti ni nespремne jer Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma od 1991. naovamo ne spominje otoke, ali postavlja ciljeve i nalaže zadaće koje se itekako tiču i otočnog i kopnenog razvojnog planiranja. U Zakonu iz 1991. to su istraživanje turističkog tržišta i valoriziranje i objedinjavanje ukupne turističke ponude

(članak 28.). Zakon iz 1994. nalaže i više. Turističke zajednice dogovaraju, utvrđuju i provode politike razvoja turizma, izrađuju programe i planove promocije turističkog proizvoda i dnevno prikupljaju, a mjesečno i obrađuju podatke o turističkom prometu (članci 26. i 39.). Zakon iz 2008. obvezuje i na izradu strateških i razvojnih planova turizma na nivou općine/grada (članak 32.) i na nivou županije (članak 46.). Hrvatska turistička zajednica usto je zadužena za donošenje strateškog marketinškog plana hrvatskog turizma i sudjelovanje u izradi strategije razvoja hrvatskog turizma i drugih razvojnih planova i programa iz tog područja (članak 54.). Zakon iz 2019. ide još dalje. Nalaže sudjelovanje u planiranju i provedbi ključnih investicijskih projekata i definiranje smjernica i standarda za oblikovanje turističkih promotivnih materijala. Tu je i podulji članak 38., naslovljen Strateško planiranje, koji i otočne i kopnene planere upućuje što im je činiti.

Nositelje turističke politike trebalo bi zabrinuti što se ti poslovi gomilaju već tridesetak godina, a strategije, programi i planovi ne ocjenjuju učinjeno. Nema ni analize i procjene kompetencija lokalnih TZ-a pa ostaje upitno hoće li moći izrađivati i provoditi naložene planove upravljanja. Neće biti lako jer slični hijerarhijski planerski sustavi u nas već postoje. Novoozakonjeni sustav državno-regionalno-lokalno-destinacijskog planiranja turizma u praksi će naići na odavno uhodan trirazinski sustav prostornog uređenja, nešto mlađi, također uhodan, sustav zaštite okoliša i na novi, još neuhodani, trirazinski sustav strateškog razvojnog planiranja.³⁷

Ovaj problem dotaknut je u članku 25. kojim je turističkoj zajednici naloženo da u izradu plana upravljanja destinacijom uključi i nadležna tijela za prostorno planiranje. Pritom se, čini se, nije obratila pažnja na Zakon o prostornom uređenju (NN 153/2013), ali ni na Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (NN 78/2015, 118/2018, 110/2019). Tamo stoji da je „zadaca arhitektonske struke obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja u svojstvu odgovornog *voditelja* izrade nacrtu prijedloga prostornih planova” (članak 47.). U sljedećem članku stoji i da je „Zadaca građevinske, elektrotehničke i strojarske struke obavljanje tih poslova u svojstvu *suradnika* za prometnu i drugu infrastrukturu u okviru znanja stečenog obrazovanjem i radom” (članak 48.). Ostaje vidjeti hoće li turističke zajednice (pogotovo one lokalne) nakon tridesetak godina postojanja u RH imati znanja stečenog obrazovanjem i radom da uspostave suradnju s prostornim i ostalim planerima i uključe se u izradu razvojnih dokumenata koji će se provoditi u istom prostoru, a neće smjeti biti međusobno isključivi. Bude li je, suradnja će itekako koristiti jer spomenuti zakoni već desetljećima određuju kako upravljati prostorom u kojem rastu, opadaju, šire se i mijenjaju i druge djelatnosti, a ne samo turizam, a stanovnici se ne bave samo ugošćivanjem i smještanjem *furešta*.

³⁷ Zakonodavstvo o strateškom planiranju doneseno je nakon pristupanja EU-u. Slijedila je i odgovarajuća planerska praksa.

INTEGRALNO UPRAVLJANJE OBALNIM PODRUČJEM

Upada u oči, iako ne svima, da novoozakonjeni sustav planiranja destinacije i sustavi koje je zatekao uza sve razlike dijele jedan zajednički propust; ni u Zakonu o turizmu ni igdje drugdje ne spominje se zakon koji je još 2012. godine naložio integralno upravljanje razvojem u obalnom području. Riječ je o Zakonu o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja (NN 8/2012 – međunarodni ugovori), možda najvažnijeg međunarodnog dokumenta u danas već dugoj povijesti pokušaja zaštite i čuvanja Sredozemnog mora i obale. Zakon dugog naziva ima i dugu povijest. Počinje još 1972. godine kad je u okviru Organizacije Ujedinjenih naroda zasnovan Program Ujedinjenih naroda za okoliš (UNEP). Četiri godine kasnije, 1976., u Barceloni se okupilo 16 sredozemnih zemalja (među njima i SFRJ), raspravilo sve veća onečišćenja mora i obale te usvojilo Konvenciju o zaštiti Sredozemnog mora. Na snagu je stupila 1978. Najvažniji dokumenti Barcelonske konvencije svakako su *protokoli* koji se bave pojedinim vidovima zaštite i čuvanja Sredozemlja. U razdoblju od 1976. do 2008. proizvedeno ih je i usvojeno, pa onda mijenjano, šest. Stupali su na snagu godinu-dvije nakon usvajanja i u najvećoj mogućoj mjeri obvezivali zemlje stranke Konvencije.

Hrvatska se u tu birokratsku konstrukciju, koja se dodatno birokratizira kako utjecaj OUN-a u svijetu opada, spremno uključila 1992. godine, odmah nakon osamostaljenja. Kao sljednica bivše države prihvatila je sve obveze iz Konvencije i počela slati predstavnike na mnogobrojne sastanke i konferencije. Produžila je i domaćinstvo Regionalnom centru aktivnosti (*Regional Activity Center – RAC*) u Splitu koji još od 1976. promiče takozvani Prioritetni plan aktivnosti (*Priority Action Plan – PAP*) prema kojem se ravnaju stranke Konvencije. Godine 1995. neke su postavke u tekstu Konvencije revidirane i osuvremenjene, ali su sve veća onečišćenja Sredozemlja i dalje navodila na zaključak da unaprijeđena Konvencija nije unaprijedila stanje okoliša i da se njezini protokoli uglavnom bave posljedicama i upozorenjima, a ne uklanjanjem uzroka degradacije mora i priobalja (Kordej-De Villa i Rašić, 2021; Kordej-De Villa *et al.*, 2014). Trebalo je nešto učiniti pa je 2008. godine najavljen još jedan, ovog puta drugačiji dokument. Tri godine kasnije u Madridu je usvojen Protokol o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja – Protokol o IUOP-u (*Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean – ICZM Protocol*). Na snagu je stupio 2011. godine, a Republika Hrvatska ratificirala ga je 2012. Protokol je značajno drugačiji od prethodnih šest. Nalaže aktivnu ulogu stranaka Konvencije u zaštiti i čuvanju sredozemnog okoliša i upućuje na to što im je činiti. U preambuli stoji da „planiranje i upravljanje obalnim područjima...u cilju njihova očuvanja i održivog razvoja zahtijeva poseban *integralni pristup* na razini sredozemnog bazena kao cjeline i njegovih obalnih država, uzimajući u obzir njihovu raznolikost, a posebno *specifične potrebe otoka* vezane za njihova geomorfološka obilježja.” Takav pristup neumitno vodi

k integralnom upravljanju, „(...) dinamičkom procesu održivog upravljanja i korištenja obalnih područja, uzimajući istodobno u obzir krhkost obalnih ekosustava i krajobraza, raznolikost aktivnosti i korištenja, njihovo međusobno djelovanje, pomorsku usmjerenost određenih aktivnosti i njihov utjecaj na morske i kopnene dijelove” (članak 2.).

Odredbe Protokola prvenstveno se odnose na integriranje, to jest objedinjavanje djelovanja u okolišu unutar jurisdikcije stranaka Konvencije i u njihovu prekograničnom djelovanju. Tako se nalaže izrada sredozemne strategije IUOP-a i s njom usklađeni nacionalni obalni planovi, programi i strategije. Protokol obvezuje stranke i na suradnju u obuci i obrazovanju dionika u upravljanju obalnim područjem i potiče odgovarajuća interdisciplinarna znanstvena istraživanja. Budući da stranke mogu same određivati kopnenu granicu obalnog područja, ali *moraju obuhvatiti sve otoke*, Protokol ih obvezuje da će za otoke, velike i male, „...odrediti posebnu zaštitu te da će u nacionalnim obalnim strategijama, planovima i programima te instrumentima upravljanja, posebno u područjima prometa, *turizma*, ribarenja, otpada i voda, uzimati u obzir specifična obilježja otočnog okoliša i nužnost osiguravanja međusobne otočne suradnje.” (članak 12.). Sabor Republike Hrvatske ratificirao je Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja u listopadu 2012., godinu prije posljednjih verzija Zakona o prostornom uređenju i Zakona o zaštiti okoliša, dvije godine prije Zakona o regionalnom razvoju, šest godina prije novog Zakona otocima i 12 godina prije Zakona o turizmu. Ratificirati potpisani međunarodni sporazum znači uvesti njegove odredbe u nacionalni pravni sustav gdje će biti nadređene domaćim propisima i time obvezati zakonodavca da ih uzme u obzir prilikom izmjena i dopuna postojećih zakona i donošenja novih. Ne bi se smjelo zanemariti ni da smo zemlja članica Europske unije. Barcelonska konvencija i njezini protokoli prihvaćeni su, naime, kao europska pravna stečevina iz kojih su proizašle i razne uredbe i direktive Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije.³⁸ Hrvatski zakoni doneseni nakon 2012. ne potvrđuju da je takvo što učinjeno, iako se radi o obali i otocima, ekološki i ekonomski najosjetljivijem dijelu Hrvatske. Uvid u prijedlog Zakona o potvrđivanju Protokola upućen Saboru HR pokazuje inače da predlagač dobro poznaje zakonodavstvo koje se tiče obale, mora i otoka i da mu je pitanje integracije promaklo zato što se prethodno nije zapitao surađuju li svi koji se o tome moraju brinuti i je li jasno tko ih treba koordinirati. U ocjeni stanja i cilja zakona u preambuli se kaže da je niz obveza koje proizlaze iz odredbi Protokola već ugrađen u postojeći pravni sustav RH i da je o tome doneseno već 16 zakona. Ratificirani će Protokol, kaže se dalje, „doprinijeti daljnjem razvoju sustava integralnog upravljanja obalnim područjem RH u dijelu koji nije

³⁸ Uredba o uspostavi okvira za djelovanje Republike Hrvatske u zaštiti morskog okoliša (NN 136/2011), Direktiva 2008/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice u području politike morskog okoliša (Sl L 164, 25. lipnja 2008.); Odluka Komisije 2010/477/EU o kriterijima i metodološkim standardima o dobrom stanju morskog okoliša (SL L 232 2. rujna 2010.).

pokriven odredbama navedenih propisa" (Prijedlog Zakona...). Budući da pobrojani zakoni (pogotovo ako im se pribroji još pet donesenih od 2012. do danas) pokrivaju zapravo sve što se tiče raznih segmenata brige o obali, moru i otocima, „dio koji nije pokriven odredbama navedenih propisa" vrlo je teško uočiti. Nije, dakle, jasno kako će Protokol doprinijeti daljnjem razvoju sustava integralnog upravljanja kad se nema gdje primijeniti. Ono „doprinijet će *daljnjem* razvoju sustava" usput može i zbuniti jer integralno upravljanje ili barem nešto slično u nas ne postoji.

Zakon o potvrđivanju Protokola donesen je u Saboru RH uz afirmativne komentare i gotovo bez rasprave. Nitko nije upozorio na to da nije riječ o pokrivanju segmenata (neki od pobrojanih zakona već se godinama preklapaju, što je lako pokazati), već o nužnosti suradnje i koordinacije onih koji segmente pokrivaju. Nije, naime, teško uočiti da je integralno planiranje tim potrebnije što je više neusklađenih zakona i propisa koji ne mogu jamčiti koordinirano djelovanje brojnih dionika u obalnom području. Protokol je tu eksplicitan i jasan. Uza svu opreznost u formuliranju međunarodnog dokumenta koji moraju usvojiti države različitih političkih i upravnih sustava, integralno je upravljanje dobro definirano i argumentirano, a poslovi i zadaće zemalja jasno su određeni. Povezavši brigu o otocima i turizmu na njima, Protokol je naložio integraciju planiranja koja u Hrvatskoj još nije ni začeta, a kamoli ostvarena. Zakon o otocima ne bavi se turizmom na malim otocima, Zakon o turizmu ne bavi se ni velikim ni malim itd., a pitanje zašto Republika Hrvatska ne uvažava ozakonjene međunarodne obveze, ne postavlja se.

Spomenuti unisoni zaključak turizmologa o samorazumljivoj potrebi za upravljanjem otočnim turizmom usporediv je sa zaključkom nesologa da upravljati treba i cjelokupnim razvojem otoka. S obzirom na to da je turizam tek jedan sektor insularnog gospodarstva, toliko jak da ga je deinsularizirao, ostaje odgovoriti na važno pitanje: je li politika ukupnog razvoja hrvatskih otoka na državnoj razini po (ne) učinkovitosti ravna onoj koja na toj razini određuje kako treba razvijati turizam. Treba imati na umu da se o pojedinim otocima brinulo još od antičkih vremena, a o arhipelagu kao posebnoj regiji tek od 80-ih godina 20. stoljeća. U poglavlju o kopnenim počecima otočne razvojne politike stoga se treba makar i na čas vratiti u posustali socijalizam kad je država, tada Socijalistička Republika Hrvatska, prvi put pokazala interes za otočni razvoj. Proslijedit ćemo, naravno, u novo tisućljeće kad je kopneni interes za otoke pokazala i Republika Hrvatska i, onako s kopna, počela graditi otočnu razvojnu politiku.

LITERATURA

- Alrwajfah, M. M., Almeida-Garcia, F. i Cortés-Macías, R., 2019, „Residents' Perceptions and Satisfaction toward Tourism Development: A Case Study of Petra Region, Jordan”, *Sustainability* 11(7), <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/7/1907/pdf>.
- Andereck, K. L., Valentine, K., Knopf, R., i Vogt, C. A., 2005, „Residents' perception of community tourism impacts” *Annals of Tourism Research*, 32, 1056–1076.
- Andereck, K. L. i Vogt, C. A., 2000, „The relationship between residents' attitudes toward tourism and tourism development options”, *Journal of Travel Research*, 39, 27–36.
- Bartman, B., 2000, „Patterns of Localism in a Changing Global system”, u Baldachino, G. i Milne, D., ured., *Lessons from the Political Economy of Small Islands*, 38–50, London: Macmillan Press Ltd.
- Božanić, J., 2024, „Paradoksalnost fenomena insularnosti – iskustvo UNESCO-ova Geoparka Viški arhipelag”, u Vukić, J. i Jurković, M., ured., *Otočnost u suvremenom društvenom kontekstu – pogled u budućnost*, u tisku, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti i Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Braun, E., Kavaratzis, M. i Zenker, S., 2013, „My city-my brand: The different roles of residents in place branding”, *Journal of Place Management and Development* 6, 18–28.
- Briguglio, L., 1995, „Small island developing states and their economic vulnerabilities”, *World Development* 23(9), 1615–1632, [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(95\)00065-K](https://doi.org/10.1016/0305-750X(95)00065-K).
- Čuka, A., Kordej-De Villa, Ž., Starc, N., 2024, „COVID and Post Covid Times in the Croatian Archipelago”, u Baldacchino, G., ured., *Archipelago Tourism revisited: Core-Periphery Dynamics after the Pandemic*, u tisku, London: Routledge.
- Deidda, M., 2015, „Insularity and economic development: a survey”, *International Review of Economics* 63(2), 107–128, DOI: 10.1007/s12232-015-0238-8.
- Devine, J., Gabe, T. i Bell, K. P., 2009, „Community-scale and resident attitudes towards tourism”, *The Journal of Regional Analysis and Policy* 39(1), 11–22.
- Faričić, J. i Čuka, A., 2020, „The Croatian Islands: An introduction”, u Starc, N., ured., *The notion of near islands: The Croatian archipelago*, 55–88, Lanham MD: Rowman & Littlefield International.
- Gössling S., Scott, D. i Hall, C. M., 2021, „Pandemics, tourism, and global change: A rapid assessment of COVID-19”, *Journal of Sustainable Tourism* 29(1), 1–20, doi: 10.1080/09669582.2020.1758708.
- Gray, H. P., 1991, „Insular or open economies?”, *Open Economics Review* 2, 83–89.
- Gržinić, J., 2019, *Uvod u turizam – povijest, razvoj i perspektive*, <https://repozitorij.unipu.hr/islandora/object/unipu%3A3111/datastream/FILE0/view>.
- Ioannides, D., Apostolopoulos Y. i Sevil, S., ured., 2001, *Mediterranean islands and sustainable tourism development. Practices, management and policies*. London, New York: Continuum.
- Izvješće o provedbi Strategije razvoja održivog turizma do 2030. godine, za 2023. godinu (2024). Ministarstvo turizma i sporta RH, Zagreb, srpanj.
- Johnston, P., 2006, „Unravelling Foucault's 'different spaces'”, *History of the Human Sciences* 19(4), 75–90.
- Jakl, Z., Bitunjac, I., Medunić-Orlić, G. i Logar, I., 2013, „Nautical tourism development in the Lastovo islands nature park”, u Healy, H., Martinez-Alier, J., Temper, L., Walter, M. i Gerber, J-F., ured., *Ecological economics from the ground up*, 335–336, London: Routledge.

Jukić, T., 2024, „Od otoka „slučaja“ do otoka održivog razvoja”, u Vukić, J. i Jurković, M., ured., *Otočnost u suvremenom društvenom kontekstu – pogled u budućnost*, u tisku, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti i Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.

Kivela, J. i Klarić, Z., 2017, „Longitudinal assessment of the carrying capacity of a typical tourist island: Twenty years on”, u Dwyer, L., Tomljenović, R. i Čorak, S., ured., *Evolution of Destination Planning and Strategy. The Rise of Tourism in Croatia*, 265–278, New York, London: Palgrave Macmillan.

Kobašić, A., 1997, „Ima li Hrvatska jasnu strategiju i politiku razvoja turizma?”, *Tourism and hospitality management* 3(2), 257–264.

Koderman, M., Opačić, V. T. i Marković Vukadin, I., 2020, „Tourism development and green horizons in protected areas of Croatia and Slovenia: synthesis and perspectives”, u Koderman, M. i Opačić, V. T., ured., *Challenges of tourism development in protected areas of Croatia and Slovenia*, 241–252, Koper : Zagreb: Založba Univerze na Primorskem; Hrvatsko geografsko društvo, doi:10.26493/978-961-7055-08-5.241-252.

Kordej-De Villa, Ž., Slijepčević, S., 2022, „Impact of COVID-19 on Croatian island tourism: a study of residents' perceptions”, *Economic Research – Ekonomska istraživanja* 1, 1–21, doi:10.1080/1331677X.2022.2142631.

Kordej-De Villa, Ž. i Starc, N., 2020, „On the Rim of Croatia and Croatian Development Policies”, u Starc, N., ured., *The notion of near islands: The Croatian archipelago*, 215–248, Lanham MD: Rowman & Littlefield International.

Kordej-De Villa, Ž., Rašić Bakarić, I. i Starc, N., 2014, „Upravljanje razvojem u obalnom području Hrvatske”, *Društvena istraživanja* 23(3), 449–468, doi:10.5559/di.23.3.04.

Krajnović, A., Zdrilić, I. i Miletić, N., 2021, „Sustainable Development of an Island Tourist Destination: Example of the Island of Pag”, *Academica Turistica Tourism & Innovation Journal* 14(1), 23–27.

McElroy, J. L. i de Albuquerque, K., 1998, „Tourism penetration index in small Caribbean islands”, *Annals of Tourism Research* 25(1), 145–168, [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(97\)00068-6](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(97)00068-6).

Ministarstvo turizma, 2014, Nacionalni program – akcijski plan razvoja zdravstvenog turizma, dostupno na https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Tekstovi%20razni//Akcijski%20Plan_%20Zdravstveni%20turizam_cjelokupni%20sadr%C5%BEaj.pdf.

Ministarstvo turizma, 2003a, *Strategija razvoja hrvatskog turizma do 2010. godine*, <https://mints.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/Strategija%20hrvatskog%20turizma%20-%20finalna%20verzija.pdf>.

Ministarstvo turizma, 2003b, *Strategija razvoja kulturnog turizma „Od turizma i kulture do kulturnog turizma”*, <http://arhiva.rera.hr/Portals/0/docs/eu-turizam/Strategij-Razvoja-Kulturnog-Turizma.pdf>.

Ministarstvo turizma, Agencija za restrukturiranje i Institut za turizam, 1992, *Strategija razvitka turističkog sektora Hrvatske, prijedlog*.

Monterrubio Cordero, J. C., 2008, „Residents perception of tourism: A critical theoretical and methodological review”, *Ciencia Ergo Sum* 15, 35–44.

Müller, M., 2019, „The Impact of Technology on the Development of Tourism and the Prevention of Emigration of the Young Generation – Example of Okrug Gornji on the Island of Čiovo”, u Jurčević, K., Lipovčan, K., Ramljak, O. i Medić, R., ured., *Reflections on the Mediterranean – book 2*, 397–407, Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

- Nacionalni plan razvoja otoka 2021. – 2027. <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelo-krug-1939/otoci/nacionalni-plan-razvoja-otoka-2021-2027/4473>.
- Niewiadomski, P., 2020, „COVID-19: from temporary de-globalization to a re-discovery of tourism?“, *Tourism Geographies* 22(3): 651–656.
- Nilsson, D., Pleijel, C., Schulte Herbrüggen, H. i Palmblad Wennergren, U., 2023, „Welcome to Schizotopia: understanding coproduction for sustainability in Swedish island communities“, dostupno na <https://kth.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1831195&dsid=6767>.
- Prideaux, B., Thompson, M. i Pabel, A., 2020, „Lessons from COVID-19 can prepare global tourism for the economic transformation needed to combat climate change“, *Tourism Geographies* 22(3): 667–678.
- Razvojna strategija hrvatskog turizma, NN 113/1993.
- Rezolucija Europskog parlamenta od 4. veljače 2016. o posebnoj situaciji otoka (2015/3014(RSP)), Službeni list Europske unije C 35/71. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IP0049&from=HR>.
- Sharpley, R., 2014, „Host perceptions of tourism: A review of the research“, *Tourism Management* 42, 37–49.
- Sigala, M., 2020, „Tourism and COVID-19: impacts and implications for advancing and resetting industry and research“, *Journal of Business Research* 117: 312–321.
- Srebrnik, H., 2000, „Identity, Culture and Confidence in the Global Economy“, u Baldachino, G. i Milne, D., ured., *Lessons from the Political Economy of Small Islands*, 56–71, London: Macmillan Press Ltd.
- Starc, N., 2024, „Kontekst nisologije“, u Vukić, J. i Jurković, M., ured., *Otočnost u suvremenom društvenom kontekstu – pogled u budućnost*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti i Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Strategija razvoja održivog turizma do 2030. godine, NN 2/2023.
- Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020., NN 55/2013.
- Šulc, I., 2017, Modificirani razvojni ciklus post-socijalističkih jadranskih otoka: Primjer otoka Mljeta. *Acta turistica*, 29(1), 33–73.
- THR Tourism Industry Advisors, Horwath HTL (2023): *Strateški marketinški i operativni plan hrvatskog turizma za razdoblje 2023. – 2027.*
- Weber, S., Horak, S. i Mikačić, V., 2001, „Tourism development in the Croatian Adriatic islands“, u Ioannides, D., Apostolopoulos, Y. i Sevil, S., ured., *Mediterranean islands and sustainable tourism development. Practices, management and policies*, 171–192, London, New York: Continuum.

