

Tematsko izvješće

Potporna EU-a za turizam

Potreba za novim strateškim usmjerenjem
i boljim pristupom financiranju



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – VI.
Uvod	01. – 21.
Važnost turizma u EU-u	01. – 05.
Zakonski i institucionalni okvir	06. – 10.
Učinak pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor EU-a	11. – 13.
Financijska potpora EU-a za ulaganja u turizam	14. – 18.
Budući izazovi i obrasci	19. – 21.
Opseg revizije i revizijski pristup	22. – 29.
Opažanja	30. – 72.
Turistička strategija EU-a nije prikladna za nove izazove s kojima se suočava relevantni sektor	30. – 43.
Komisijina strategija EU-a za turizam potječe iz 2010. godine	31. – 34.
Države članice obuhvaćene revizijom utvrđuju vlastite turističke strategije koje uzimaju u obzir prioritete slične onima iz strategije EU-a	35. – 37.
Zbog učinka pandemije bolesti COVID-19 potrebno je obnoviti strategiju EU-a za turizam	38. – 43.
Financijska potpora iz EFRR-a za javna ulaganja u turizam za razdoblje 2014. – 2020. usmjerena je na ciljeve EU-a i nacionalne ciljeve za turizam, ali nedostatci u odabiru projekata ograničili su njezinu djelotvornost	44. – 64.
Izrada operativnih programa EFRR-a bila je u skladu sa strategijama EU-a te nacionalnim i regionalnim strategijama za turizam	44. – 48.
Projekti se odabiru primjenom različitih postupaka, ali nedostatci u početnom planiranju i procjeni potreba nose sa sobom rizike za djelotvornost i održivost ulaganja u turizam koja su sufinancirana sredstvima EU-a.	49. – 53.
Nisu svi dovršeni projekti imali pozitivan učinak na turističke aktivnosti u regiji	54. – 56.
Smjernice Komisije uključivale su djelotvornost i održivost ulaganja u turizam, ali nekoliko aspekata nije uzeto u obzir	57. – 59.

Praćenje rezultata: ograničena je uporaba zajedničkog turističkog pokazatelja i praćenjem nisu na sveobuhvatan način obuhvaćene sve vrste rezultata projekata 60. – 64.

Komisija je donijela mjere za ublažavanje učinka pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor EU-a 65. – 72.

Zaključci i preporuke 73. – 78.

Prilozi

Prilog I. – Izvori financijskih sredstava EU-a za turizam

Prilog II. – Odabrani operativni programi i broj odabranih projekata iz uzorka po operativnom programu

Prilog III. – Projekti koji su pregledani za ovu reviziju

Prilog IV. – Popis nacionalnih turističkih strategija

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I. EU je najposjećenija regija na svijetu s oko 37 % svih međunarodnih dolazaka turista 2019. Zbog toga je turizam ključan gospodarski sektor u EU-u, koji je 2019. ostvario 9,9 % bruto domaćeg proizvoda i radna mjesta u tom sektoru činila su 11,6 % svih radnih mjesta. Pandemija bolesti COVID-19 imala je dramatičan i dosad nezabilježen učinak na turistički sektor tako što je naglo smanjila turističke tokove, a time i prihode poduzeća povezanih s turizmom. Osim tog neposrednog šoka, turistički sektor suočava se i s drugim, dugoročnijim izazovima povezanim s njegovom zelenom i digitalnom transformacijom, konkurentnošću, održivošću i otpornošću.

II. EU ima komplementarnu ulogu u turističkoj politici tako što podupire i koordinira mjere koje su poduzele države članice. U razdoblju 2014. – 2020. nije postojao proračun EU-a namijenjen turizmu. Financijska potpora za turizam mogla bi se osigurati iz više programa EU-a. Isto vrijedi i za razdoblje 2021. – 2027.

III. S obzirom na važnost turističke industrije u EU-u, Sud je odlučio provesti reviziju kako bi procijenio je li Komisija djelotvorno doprinijela pružanju potpore turističkoj industriji u EU-u i koordiniranju mjera država članica u tom sektoru tijekom razdoblja 2014. – 2020. Sud je preispitao je li Komisijinom turističkom strategijom djelotvorno odgovoreno na potrebe turističkog sektora i je li bila redovito ažurirana kako bi u obzir uzela promjenjive prioritete. Sud je analizirao je li financijska potpora iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) za javna ulaganja u turizam bila u skladu s postojećim strategijama EU-a te nacionalnim i regionalnim strategijama za turizam te je li bila održiva i usmjerena na ulaganja kojima se stvara dodana vrijednost izvan samog projekta. Naposljetku, Sud je ispitao je li Komisija poduzela mjere kako bi ublažila učinak pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor.

IV. Cilj je ove revizije pružiti doprinos radu Komisije u pogledu definiranja sveobuhvatne turističke strategije do 2030. sa srednjoročnim i dugoročnim ciljevima. Sud očekuje da će se ovom revizijom pridonijeti i boljoj izradi i provedbi financijske potpore EU-a za ulaganja u turizam u razdoblju 2021. – 2027. radi postizanja djelotvornih i održivih rezultata.

V. Sveukupno gledajući, Sud je utvrdio da su mjere Komisije za potporu turističkoj industriji u EU-u tijekom razdoblja 2014. – 2020. bile djelomično djelotvorne:

- Komisija je 2010. definirala svoju trenutačnu turističku strategiju EU-a. Od 2015. do izbijanja pandemije bolesti COVID-19 Komisija je izmijenila turističke prioritete

u kontekstu širih političkih strategija, ali oni nisu doveli do konkretnog akcijskog plana koji će podupirati njihovu provedbu. Kao odgovor na dramatičan učinak pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor EU-a, Komisija je poduzela mjere za utvrđivanje programa za turizam do 2030. Sud smatra da je to korak u pravom smjeru, ali određeni elementi još nisu ostvareni.

- U okviru operativnih programa EFRR-a prioriteti za ulaganja u turizam utvrđeni su u skladu s postojećom turističkom strategijom EU-a te nacionalnim i regionalnim turističkim strategijama. Sud je u analizama projekata u području turizma financiranih iz EFRR-a u utvrdio neujednačene rezultate: neki su projekti bili održivi i doprinijeli su poticanju turističke aktivnosti u regiji, drugi su imali tek ograničen učinak. U nekoliko slučajeva nedostaci u početnom planiranju projekata i procjenama potreba te u fazi odabira projekata doveli su do smanjenja njihovog opsega te kašnjenja i prekoračenja troškova tijekom njihove provedbe. Zakonodavstvo o EFRR-u za razdoblje 2014. – 2020. sadržavalo je jedan zajednički pokazatelj ostvarenja za ulaganja u turizam koja se financiraju sredstvima iz EFRR-a. Pored njega države članice mogle su upotrebljavati pokazatelje za pojedinačne programe. Međutim, u razdoblju 2014. – 2020. nisu se upotrebljavali zajednički pokazatelji rezultata. Zajedničkim pokazateljem ostvarenja nije moguće u svim slučajevima izmjeriti razinu ostvarenosti očekivanih postignuća projekata iako su ta postignuća navedena u odgovarajućem projektnom prijedlogu. Komisija do kraja 2024. mora provesti *ex post* evaluaciju potpore iz EFRR-a za razdoblje 2014. – 2020.
- Turistički sektor EU-a suočio se s nezapamćenim šokom uzrokovanim pandemijom bolesti COVID-19. Komisija je predstavila mjere i prijedloge za ublažavanje učinka te krize na turističku industriju u EU-u.

VI. Sud u ovom izvješću preporučuje Komisiji da:

- utvrdi novu strategiju za turistički ekosustav EU-a isključivo usmjerenu na pružanje potpore za ulaganja kojima se doprinosi održivijem obliku turizma; i
- potiče države članice da provode postupke odabira ulaganja u turizam koja se financiraju sredstvima iz EFRR-a u cilju podupiranja tog novog strateškog usmjerenja.

Uvod

Važnost turizma u EU-u

01. „Turizam” se odnosi na aktivnost posjetitelja koji putuju prema odredištu izvan svojeg uobičajenog boravišta na razdoblje kraće od godine dana. Riječ je o putovanju radi posla ili iz razonode¹. Turistički sektor obuhvaća širok raspon gospodarskih aktivnosti kojima se pružaju roba i usluge koje posjetitelji traže kako bise, izravno ili neizravno, podupirala njihova turistička aktivnost. Te aktivnosti mogu uključivati: usluge prijevoza kojima se olakšava kretanje ljudi, putničkih agencija i organizatora putovanja; smještajne objekte; restorane i usluge pripreme i dostave hrane; kulturne, sportske i rekreativne objekte; te lokalne turističke robe i usluge².

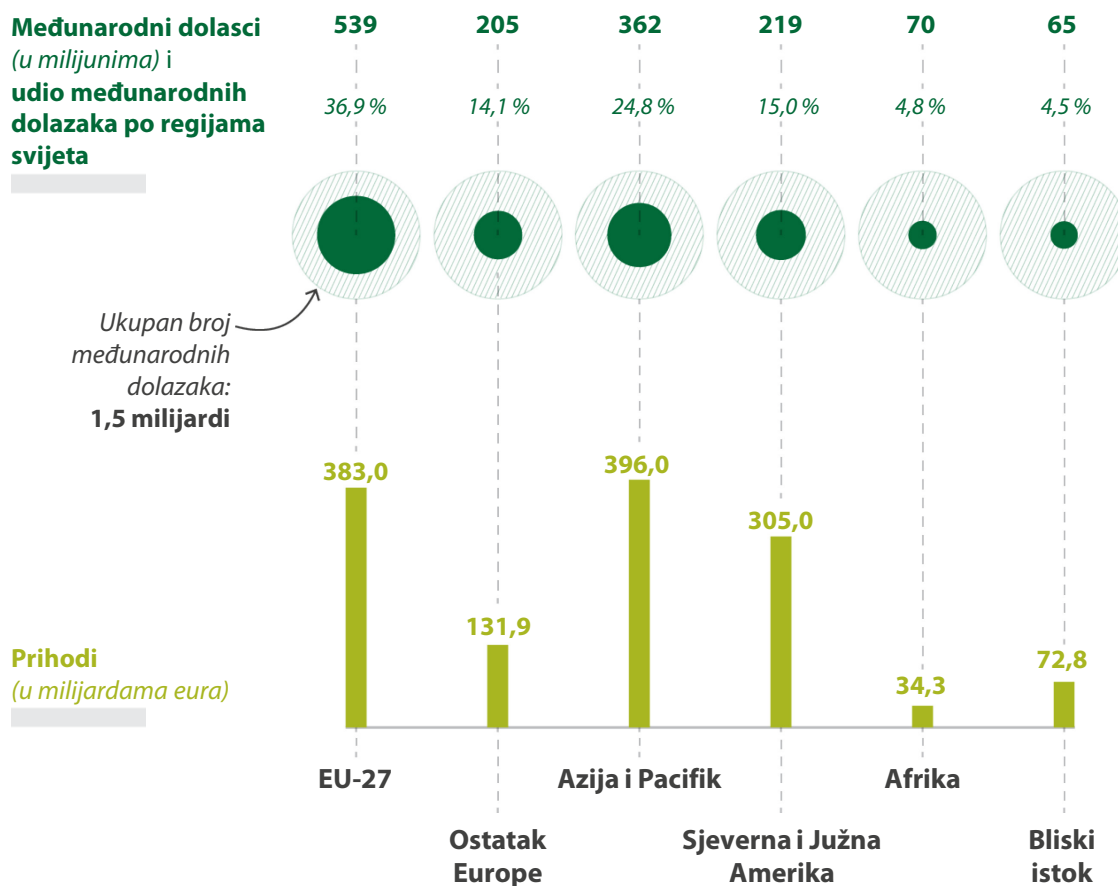
02. Europska unija najposjećenija je regija svijeta (vidjeti [sliku 1.](#)). Države članice skupine EU-27 zabilježile su 2019. oko 539 milijuna međunarodnih dolazaka turista, što je gotovo 37 % ukupnog globalnog broja dolazaka. Iste su godine prihodi skupine EU-27 od međunarodnog turizma iznosili 383 milijarde eura, što je 28,9 % prihoda od globalnog turizma. Četiri države članice EU-a (Francuska, Španjolska, Italija i Njemačka) pojedinačno se ubrajaju u deset zemalja svijeta s najboljim rezultatima u pogledu međunarodnih dolazaka turista i prihoda od turizma³.

¹ Eurostat, „Tourism - Overview”.

² UNWTO, „Methodological notes to the Tourism Statistics Database”.

³ UNWTO, „International Tourism Highlights, 2020 Edition”. Slajdovi 8 i 17. Podatci iz studenoga 2020.

Slika 1. – Prihodi od međunarodnih dolazaka i turizma po regijama za 2019.



Izvor: Sud, na temelju podataka UNWTO-a, „International Tourism Highlights, 2020 Edition”.

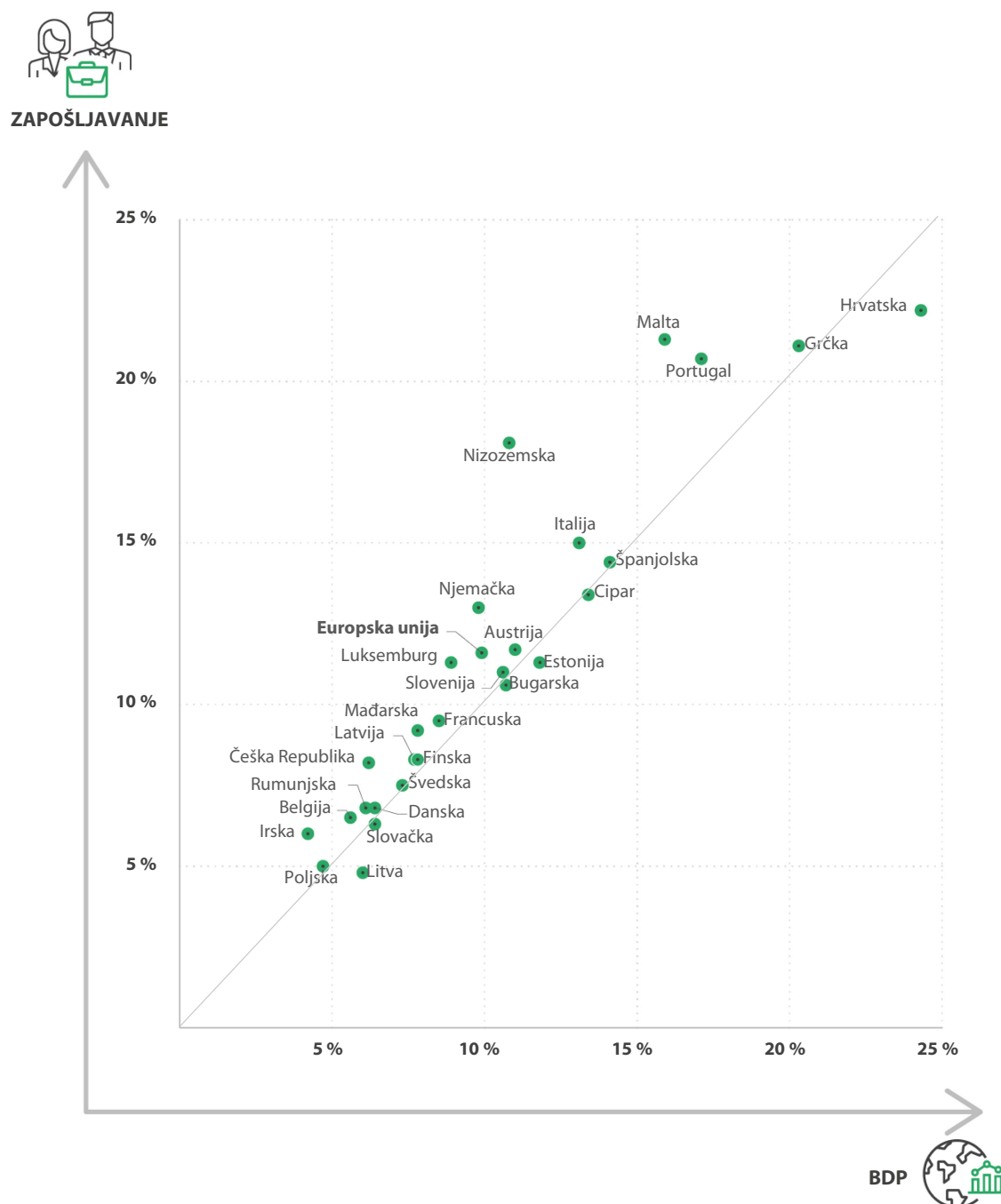
03. Procijenjeno je da je 2019. izravna i neizravna (učinci prelijevanja) važnost turističkog sektora za BDP EU-a bila 9,9 %. Osim toga, u turizmu je zaposleno 11,6 % ukupne radne snage EU-a (što predstavlja oko 23,5 milijuna radnih mjesta)⁴. Više od 99 % poduzeća u turističkom sektoru EU-a mala su i srednja poduzeća (MSP-ovi)⁵.

04. Gospodarska važnost turističkog sektora znatno se razlikuje od države članice do države članice, i to od 4 % do 6 % BDP-a u Irskoj, Poljskoj, Belgiji i Litvi do više od 20 % u Hrvatskoj i Grčkoj (vidjeti [sliku 2.](#)).

⁴ WTTC, „Economic Impact Report 2021. European Union.”

⁵ Europska komisija, „Annual Single Market Report 2021”, SWD(2021) 351 final.

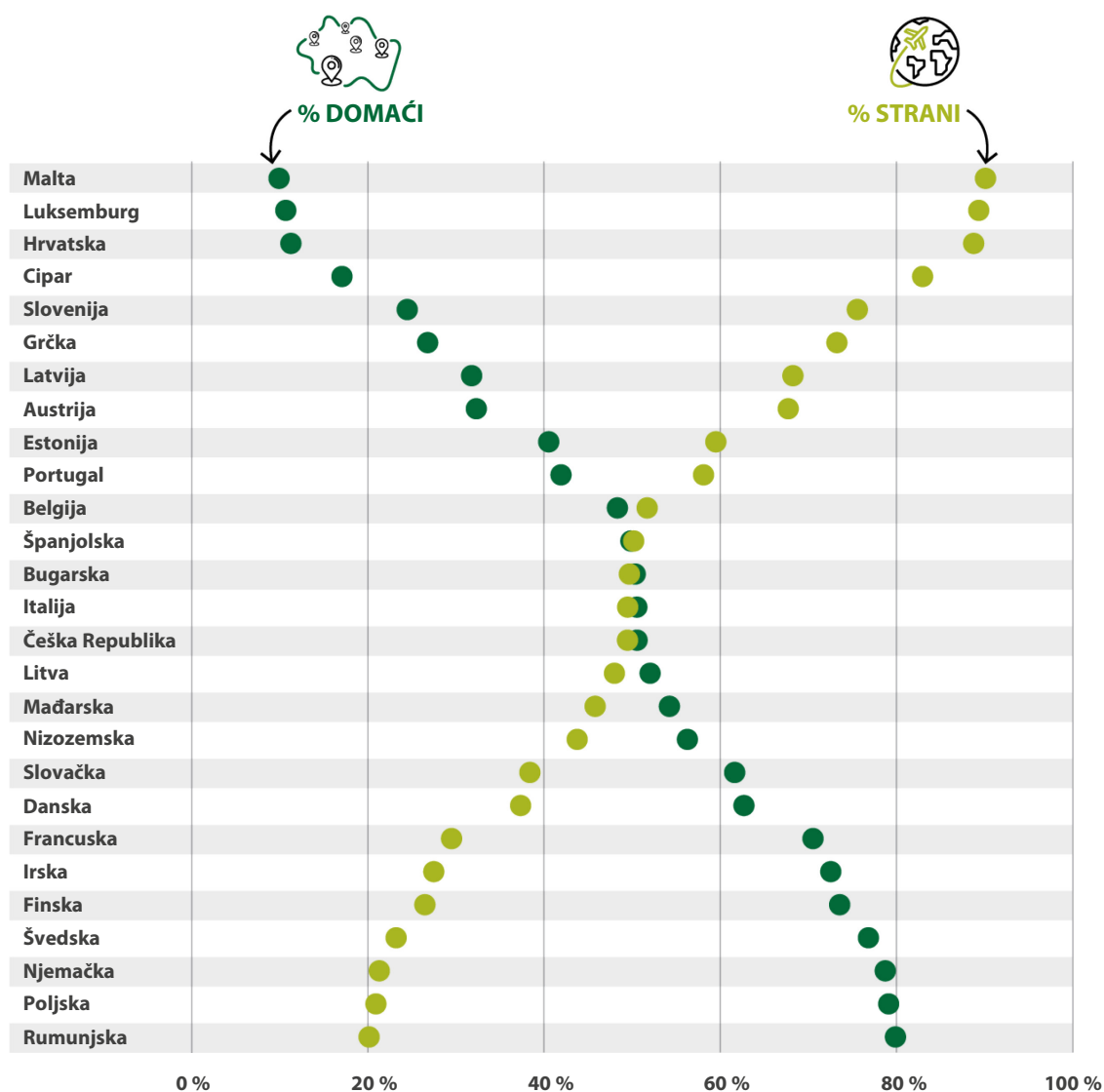
Slika 2. – Doprinos turizma BDP-u i zapošljavanju 2019.



Izvor: Sud, na temelju izvješća WTTC-a, „Economic Impact Reports 2021”.

05. Udio domaćih i stranih posjetitelja razlikuje se od države članice do države članice (vidjeti [sliku 3.](#)). U Švedskoj, Poljskoj, Rumunjskoj i Njemačkoj u više od 75 % dolazaka turisti su domaći posjetitelji. Zemlje s malim brojem stanovnika (Luksemburg i Malta), kao i Hrvatska, imaju najveći udio stranih posjetitelja (oko 90 %). U dvije glavne turističke destinacije EU-a, Italiji i Španjolskoj, omjer je ujednačeniji.

Slika 3. – Domaći i inozemni turizam po državama članicama – udjeli 2019.



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata, „Arrivals at tourist accommodation establishments”.

Zakonski i institucionalni okvir

06. Turistička politika u prvom je redu u nadležnosti država članica, dok EU dopunjuje i podupire djelovanja država članica. Djelovanje EU-a općenito uključuje promicanje konkurentnosti i razvoja poduzetnika u relevantnom sektoru te poticanje

suradnje među državama članicama. Ugovorom o EU-u također je omogućeno utvrđivanje posebnih zakonodavnih mjera za dopunjavanje djelovanja država članica⁶.

07. Turističkom politikom Komisija nastoji „očuvati položaj Europe kao vodeće destinacije i pritom povećati doprinos tog sektora rastu i zapošljavanju u najvećoj mogućoj mjeri te promicati suradnju među zemljama EU-a, ponajprije razmjenom primjera dobre prakse”⁷. Komisija je 2020. u svojoj industrijskoj politici⁸ definirala turizam kao jedan od 14 industrijskih ekosustava.

08. Glavni institucijski dionici i tijela EU-a su:

- Odbor Europskog parlamenta za promet i turizam te njegova radna skupina za turizam;
- Vijeće Europske unije (u kojem se temama povezanim s turizmom obično bavi Vijeće za konkurentnost);
- Savjetodavni odbor za turizam⁹ kojim predsjedava Komisija (GU GROW), odnosno forum za savjetovanje i koordinaciju, na kojem predstavnici država članica i Komisije razmjenjuju informacije te raspravljaju o pitanjima koja se odnose na turističku politiku i pružanje turističkih usluga.

09. Iako se mnoge Komisijine službe bave pitanjima izravno povezanim s područjem turizma, turistička politika i financiranje u području turizma financijskim sredstvima iz EU-a u pravilu pripadaju području rada sljedećih dviju glavnih uprava:

- Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike (GU GROW), kao služba u okviru Komisije koja je odgovorna za turističku politiku; i

⁶ Članak 195. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#). Nadalje, neka od zakonodavstava relevantna za područje turizma imaju drukčiju pravnu osnovu, primjerice, zakonodavstvo o zaštita prava potrošača, unutarnjem tržištu ili kohezijskoj politici.

⁷ Europska komisija, GU GROW, [„Overview of EU Tourism Policy”](#).

⁸ Komunikacija Komisije, Nova industrijska strategija za Europu, COM(2020) 102 final od 10.3.2020.

⁹ Odluka Vijeća 86/664/EEC od 22. prosinca 1986. o utvrđivanju postupka savjetovanja i suradnje u području turizma.

- o Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) koja zajedno s državama članicama upravlja EFRR-om (iz kojeg se najveći dio financijskih sredstava EU-a izdvaja za turizam).

Osim toga, u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane (GU SANTE) imala je posebno važnu ulogu u pripremi uvjeta potrebnih za ponovnu uspostavu slobodnog putovanja unutar Unije.

10. Ključne međunarodne organizacije u području turizma uključuju Svjetsku turističku organizaciju Ujedinjenih naroda (UNWTO), OECD i Svjetsko vijeće za putovanja i turizam (WTTC). Europska putnička komisija (ETC), odnosno udruga nacionalnih turističkih organizacija, također radi na promicanju Europe kao turističkog odredišta na tržištima trećih zemalja.

Učinak pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor EU-a

11. Pandemija bolesti COVID-19 imala je dramatičan i dosad nezabilježen učinak na turistički sektor u cijelom svijetu tako što je naglo smanjila turističke tokove, a time i prihode poduzeća povezanih s turizmom. U prva tri tromjesečja 2020. broj međunarodnih dolazaka u EU-u bio je 67,5 % manji nego u istom razdoblju 2019. Pad se kretao između 46 % i 84 %, ovisno o predmetnoj državi članici (vidjeti [sliku 4.](#)). Većina dionika u turizmu s kojima je Sud razgovarao izrazila je sumnju da će se turistička potražnja vratiti na razine prije krize prije 2024.

Slika 4. – Međunarodni dolasci u EU-u, promjene od siječnja do rujna 2019. uspoređene su s istim razdobljem 2020.



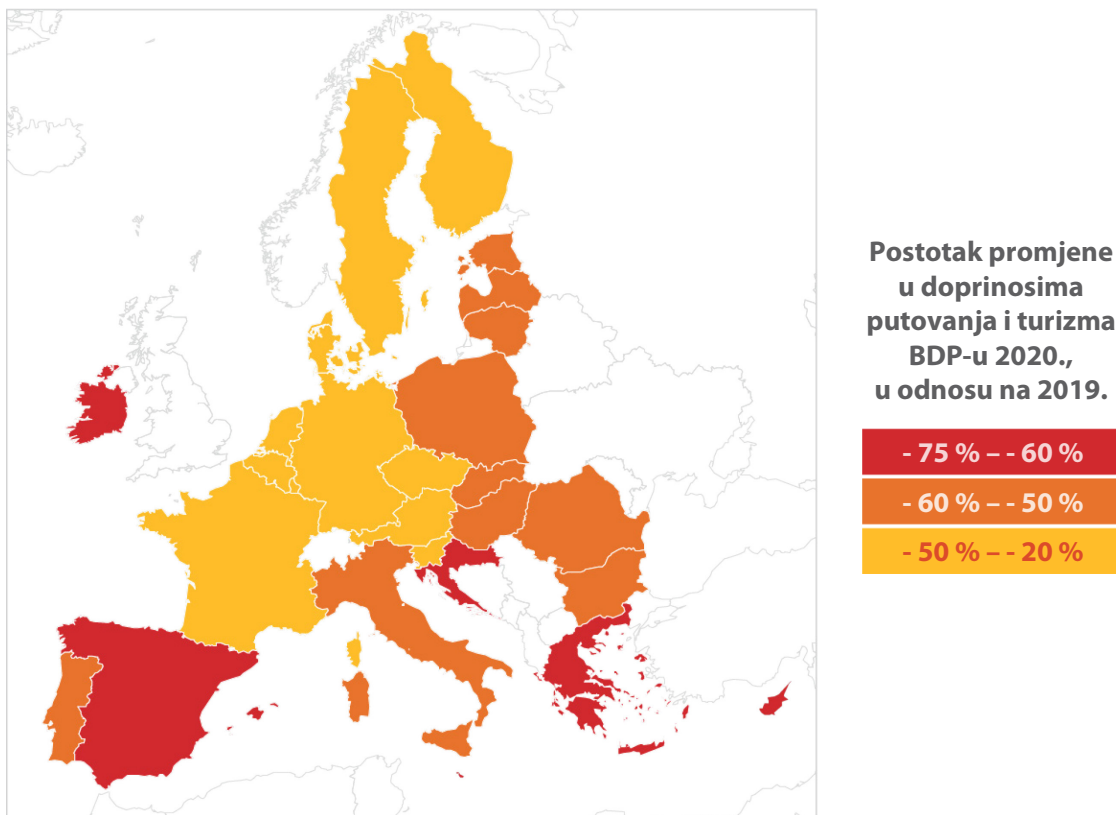
Napomene: podatci za Francusku, Irsku i Poljsku nisu dostupni.

Izvor: Sud, na temelju barometra UNWTO-a za prosinac 2020.

12. Pad broja posjetitelja zbog ograničenja putovanja doveo je do znatnog smanjenja doprinosa turističkog sektora za gospodarstvo. U sektorima putovanja i turizma u EU-u je 2020. izgubljeno oko dva milijuna radnih mjesta, te se doprinos BDP-u prepolovio u odnosu na 2019. (s oko 10 % BDP-a na 5 %) ¹⁰. Najveća smanjenja (više od 60 %) zabilježena su u tradicionalnim turističkim odredištima kao što su Hrvatska, Cipar, Grčka, Malta i Španjolska, zajedno s Irskom (vidjeti [sliku 5.](#)).

¹⁰ WTTC, „Economic Impact Report 2021. European Union.”

Slika 5. – Smanjenje doprinosa putovanja i turizma BDP-u u svakoj državi članici, od 2019. do 2020.



Izvor: Sud, na temelju izvješća WTTC-a „Economic Impact Reports 2021”.

13. Znatno su pogođeni i ulagački kapaciteti turističkog sektora. U kontekstu prijedloga paketa „EU sljedeće generacije” predstavljenoga u svibnju 2020. Komisija je procijenila da će zbog posljedica pandemije i ograničenja putovanja turistički ekosustav na području EU-a 2020. i 2021. doživjeti pad prihoda u iznosu od približno 171 milijarde eura¹¹. Od 14 poslovnih ekosustava koje je Komisija analizirala, turizam je sektor čije se temeljne potrebe za ulaganjima procjenjuju kao najveće i daleko iznad potreba većine drugih ekosustava. Komisija je temeljne potrebe za ulaganjima u cilju oporavka turističkog ekosustava procijenila na 161 milijardu eura (u taj iznos nisu uključene potrebe za ulaganjima u vezi sa zelenom i digitalnom tranzicijom).

¹¹ Radni dokument službi Komisije, „Identifying Europe's recovery needs, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation”, SWD(2020) 98 final od 27.5.2020.

Financijska potpora EU-a za ulaganja u turizam

14. U višegodišnjem financijskom okviru (VFO) ne postoji proračun za turizam. Financijska sredstva za ulaganja u turizam mogu se osigurati s pomoću nekoliko inicijativa i programa EU-a. U razdoblju 2014. – 2020. mjere u turističkom sektoru mogle su se u okviru izravnog i podijeljenog upravljanja financirati iz sveukupno 12 programa. U razdoblju 2021. – 2027. broj takvih programa povećao se na 14 i uključuje programe pokrenute kako bi se ublažio učinak pandemije bolesti COVID-19. U *Prilogu I.* navedeni su programi povezani s turizmom u oba razdoblja te se daje pregled vrsta mjera koje svaki od njih podupire. Zakonodavni okvir Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) za razdoblje 2021. – 2027. uključuje poseban politički cilj povezan s održivim turizmom¹². Osim toga posebnog cilja potpora za održivi turizam može se pružati u okviru bilo kojega drugog cilja relevantne politike sve dok se ulaganjima doprinosi ostvarenju odgovarajućeg cilja i dok ona ispunjavaju važeće uvjete ili zahtjeve koji omogućuju provedbu.

15. Iz EFRR-a se pruža najveći dio financijske potpore EU-a za ulaganja izravno povezana s turizmom: oko 6,4 milijarde eura za razdoblje 2007. – 2013. (vidjeti *tablicu 1.*) i oko 4,3 milijarde eura dosad dodijeljene za razdoblje 2014. – 2020. (vidjeti *tablicu 2.*).

Tablica 1. – Proračunska sredstva iz EFRR-a za turizam (2007. – 2013.)

Oznaka intervencije	Opis	Prijavljeni iznos (u milijunima eura)
55	Promicanje prirodnih dobara	844
56	Zaštita i razvoj prirodne baštine	765
57	Druga pomoć za poboljšanje turističkih usluga	4 830
	UKUPNO	6 439

Izvor: Sud, na temelju Komisijine platforme otvorenih podataka o ESI fondovima.

¹² Članak 3. stavak 1. točka (d) podtočka vi. Uredbe (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu.

Tablica 2. – Proračunska sredstva iz EFRR-a za turizam (2014. – 2020.)

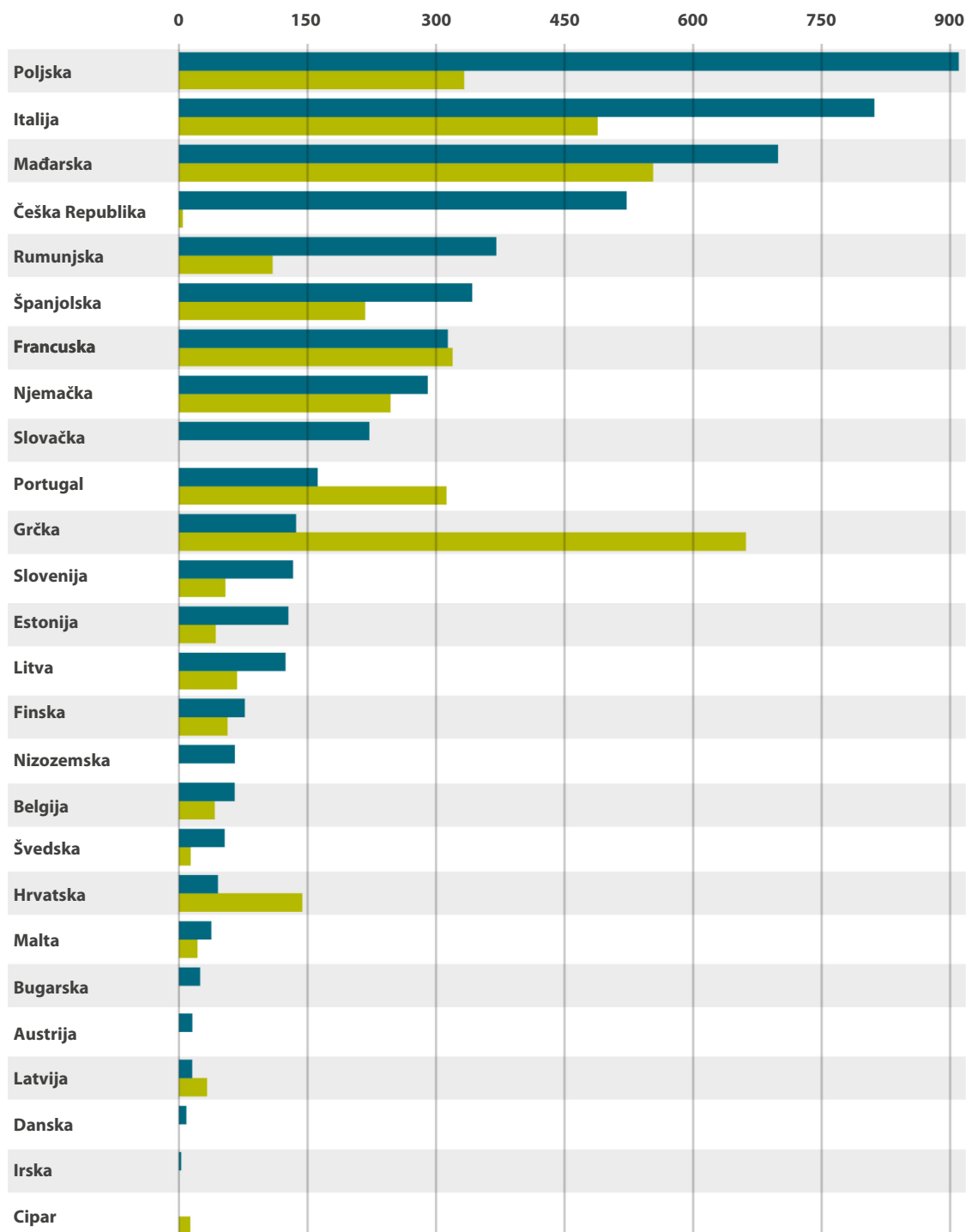
Oznaka intervencije	Opis	Prijavljeni iznos (u milijunima eura)
74	Razvoj i promicanje resursa komercijalnog turizma u MSP-ovima	561
75	Razvoj i promicanje usluga komercijalnog turizma u MSP-ovima ili za MSP-ove	1 140
91	Razvoj i promicanje prirodnih područja	1 180
92	Zaštita, razvoj i promicanje resursa turizma	830
93	Razvoj i promicanje usluga javnog turizma	546
	UKUPNO	4 257

Izvor: Komisijina platforma otvorenih podataka o ESI fondovima.

16. Javna tijela u državama članicama odabiru projekte koji će se financirati iz operativnih programa i prate njihovu provedbu. Komisija u okviru svojih regulatornih ovlasti nadzire provedbu operativnih programa kako bi zajamčila djelotvornu potrošnju novčanih sredstava. Na [slici 6.](#) prikazane su oznake intervencija u pogledu dodjele sredstava za turizam iz EFRR-a u svakoj državi članici tijekom posljednjih dvaju programskih razdoblja.

Slika 6. – Proračunska sredstva iz EFRR-a za turizam po državi članici (u milijunima eura)

Razdoblje 2007. – 2013. u odnosu na 2014. – 2020.



Napomene: Luksemburgu nisu dodijeljena proračunska sredstva za oznake intervencija u turizmu te nisu uključeni rashodi povezani s turizmom za prekogranične operative programe.

Izvor: Sud, na temelju Komisijine platforme otvorenih podataka o ESI fondovima.

17. U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost¹³ države članice mogu, među ostalim u turističkom sektoru, financirati ulaganja i reforme kao dio svojih nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Prema uvidu u stanje zabilježeno u listopadu 2021., od ukupno 27 nacionalnih planova za oporavak i otpornost Komisiji je podneseno njih 26, od čega je Vijeće usvojilo njih 19. Raspoloživa sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost moraju se rezervirati do kraja 2023. Komisija je do veljače 2024. dužna podnijeti evaluacijsko izvješće o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost, a do prosinca 2028. izvješće o *ex post* evaluaciji.

18. Do provedbe ove revizije, u slučaju četiriju država članica obuhvaćenih njome, Komisija je u lipnju 2021. potvrdila španjolski nacionalni plan za oporavak i otpornost koji je Vijeće nakon toga usvojilo u srpnju 2021.; rumunjski nacionalni plan za oporavak i otpornost Komisija je potvrdila u rujnu 2021.; nacionalni planovi ostalih dviju država članica i dalje su u Komisijinoj fazi procjene. Tri od tih četiriju država članica (Poljska, Španjolska i Rumunjska) u svoje su nacрте nacionalnih planova za oporavak i otpornost uključile posebnu potporu za ulaganja u turistički sektor (vidjeti [tablicu 3.](#)).

¹³ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

Tablica 3. – Turistička potpora u planovima za oporavak i otpornost država članica obuhvaćenih revizijom

Država članica	Turistička potpora	Financijska omotnica (u milijunima eura)
Poljska	Potpora se pruža u okviru komponente „Jamčenje otpornosti gospodarstva na krize, povećanje produktivnosti i otvaranje visokokvalitetnih radnih mjesta”.	500
Španjolska	U okviru prioriteta „Modernizacija i digitalizacija ekosustava naših poduzeća” postoji plan za modernizaciju i konkurentnost turističkog sektora.	3 400
Rumunjska	U okviru turističke i kulturne komponente 4. stupa socijalne i teritorijalne kohezije pruža se potpora za poticanje biciklističkih, pješačkih i drugih nemotoriziranih oblika prijevoza i turizma, kao i za provedbu rumunjske strategije za kulturni turizam.	449
Mađarska	Nema posebnih mjera povezanih s turizmom.	–

Izvor: Sud, na temelju analize planova za oporavak i otpornost država članica obuhvaćenih revizijom.

Budući izazovi i obrasci

19. Kratkoročno gledano, većina stručnjaka u međunarodnim organizacijama s kojima je Sud razgovarao smatra da će domaći i regionalni praznici te kratka putovanja prevladavati u turističkoj potražnji nakon što se svlada neposredni učinak pandemije bolesti COVID-19. Međutim, još je važnije napomenuti da se razvoj turističkog sektora EU-a suočava s velikim srednjoročnim i dugoročnim izazovima, posebno u vezi s njegovom zelenom transformacijom, digitalizacijom i integracijom novih tehnologija te konkurentnošću i otpornošću¹⁴.

¹⁴ Radni dokument službi Komisije, „Scenarios towards co-creation of transition pathway for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem”, SWD(2021) 164 final od 21.6.2021.

20. Istodobno i ponašanje turista prerasta u nove obrasce, odražavajući neke od prethodno navedenih izazova. Turistička potražnja u budućnosti vjerojatno će se temeljiti na sve većoj okolišnoj osviještenosti, proširenoj uporabi digitalnih usluga i novih tehnologija, prelasku na personalizirana putovanja, dobrobiti i boljoj interakciji s lokalnim zajednicama i kulturom te sve većoj zabrinutosti u pogledu sigurnosnih i zdravstvenih protokola (vidjeti [sliku 7.](#)).

Slika 7. – Novi obrasci turizma



Izvor: Sud, na temelju analize dokumenata UNWTO-a, OECD-a i WTTC-a.

21. U tom je pogledu održivi turizam jedan od najistaknutijih koncepata u razvoju turizma. Uključuje usklađivanje okolišnih, gospodarskih i društveno-kulturnih aspekata razvoja turizma kako bi se zajamčila dugoročna održivost turizma¹⁵. Također se odnosi i na pitanje kako ublažiti učinak turizma na klimatske promjene. Europskim zelenim planom¹⁶ u EU-u se pruža sveobuhvatan politički okvir za održivi turizam.

¹⁵ UNWTO, „Sustainable development“.

¹⁶ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski zeleni plan, COM(2019) 640 final od 11.12.2019.

Opseg revizije i revizijski pristup

22. Sud je u okviru revizije procijenio jesu li mjere Komisije, koje su bile usmjerene na potporu turističkoj industriji EU-a tijekom razdoblja 2014. – 2020., bile djelotvorne. U tu je svrhu Sud ispitao sljedeće:

- je li Komisijinom turističkom strategijom djelotvorno odgovoreno na potrebe turističkog sektora i ažurira li se ta strategija redovito kako bi u obzir uzela promjenjive prioritete;
- je li financijska potpora iz EFRR-a za javna ulaganja u turizam bila u skladu s postojećim turističkim strategijama EU-a te nacionalnim i regionalnim turističkim strategijama te je li bila održiva i usmjerena na ulaganja kojima se stvara dodana vrijednost izvan samog projekta;
- je li Komisija poduzela mjere kako bi ublažila učinke pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor.

23. Sud je, kako bi odgovorio na ta pitanja, analizirao aktivnosti koje je provela Komisija i dokumentaciju koja je dostupna u vezi s njezinom turističkom strategijom, suradnjom s državama članicama te potporom i smjernicama koje je pružila za financiranje ulaganja u turizam, osobito sredstava iz EFRR-a. Time su obuhvaćene aktivnosti GU-a GROW i GU-a REGIO.

24. Sud je ispitao najrelevantniji operativni program EFRR-a u pogledu rashoda povezanih s turizmom u četirima državama članicama (Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj i Španjolskoj) kako bi preispitao način na koji je operativni program osmišljen u pogledu ulaganja u turizam. Sud je odabrao te države članice na temelju iznosa financijskih sredstava koji su primile za ulaganja u turizam koja primaju potporu EU-a, važnosti njihovih turističkih sektora za njihov BDP te zemljopisne raznolikosti.

25. Sud je ispitao uzorak od 32 javna turistička projekta financirana sredstvima iz EFRR-a koja su provela javna tijela u tim četirima zemljama. Sud se usredotočio na te projekte jer oni nude mogućnost poticanja razvoja turističke industrije u njihovoj regiji. Uzorak se sastoji od 17 projekata iz razdoblja 2014. – 2020. za procjenu odabira projekata, provedbe i praćenja njihovih rezultata. Sud je, kako bi dodatno procijenio održivost projekata, odabrao 15 dovršenih projekata iz razdoblja 2007. – 2013. u navedenim zemljama. U *Prilogu II.* navedeni su operativni programi koje je Sud odabrao i broj projekata iz uzorka za svaki operativni program. *Prilog III.* sadržava

zemljovide na kojima su navedeni naziv i lokacija projekata pregledanih u sklopu revizije.

26. Sud je utvrdio ključne mjere koje je Komisija predložila kao odgovor na učinak pandemije bolesti COVID-19 na europski turistički sektor. Naposljetku, Sud je obuhvatio mjere koje je Komisija poduzela u vezi s izradom financijske potpore EU-a za turizam za razdoblje 2021. – 2027.

27. Sud je razgovarao:

- s osobljem Komisije, predstavnicima nadležnih tijela (npr. ministarstva nadležna za turizam), upravljačkim tijelima odabranih operativnih programa i korisnicima projekata iz uzorka u četirima državama članicama;
- sa stručnjacima ključnih međunarodnih organizacija u području turizma: Svjetskom turističkom organizacijom UN-a (UNWTO), OECD-om, Svjetskim vijećem za putovanja i turizam (WTTC), Europskom putničkom komisijom (ETC), Europskim udruženjem putničkih agenata i organizatora putovanja (ECTAA) i mrežom NECSTour (Europske regije za održiv i konkurentan turizam).

28. Zbog ograničenja povezanih s bolešću COVID-19 za vrijeme provedbe revizije Sud nije mogao obaviti terenske posjete četirima državama članicama koje su obuhvaćene ovom revizijom. Stoga nije prikupio izravne dokaze povezane s fizičkom provedbom odabranih projekata. Sva opažanja Suda povezana s tim aspektom temelje se na pismenim dokazima.

29. Cilj je ove revizije pružiti doprinos radu Komisije u pogledu definiranja sveobuhvatne turističke strategije za 2030. sa srednjoročnim i dugoročnim ciljevima. Sud očekuje da će se ovom revizijom pridonijeti i boljoj izradi i provedbi financijske potpore EU-a za ulaganja u turizam u razdoblju 2021. – 2027. radi postizanja djelotvornih i održivih rezultata.

Opažanja

Turistička strategija EU-a nije prikladna za nove izazove s kojima se suočava relevantni sektor

30. Komisija, na temelju ciljeva koje su definirali zakonodavci, utvrđuje svoje političke smjernice i prioritete financiranja u strategijama ili sličnim dokumentima. Da bi bila djelotvorna, strategijom bi se trebali definirati posebni prioriteti, trebale bi se utvrditi potporne mjere EU-a i vremenski okvir te bi se trebali opisati povezani resursi za njezinu provedbu. Također bi se njome trebalo odgovoriti na nove potrebe i izazove relevantnog sektora te je u skladu s navedenim ažurirati. Sud je pregledao Komisijinu turističku strategiju koja je bila na snazi u razdoblju 2014. – 2020. te strategije na nacionalnim razinama u četirima državama članicama koje su obuhvaćene revizijom. Također je ispitao dionike o njihovim stajalištima u pogledu Komisijina pristupa turizmu.

Komisijina strategija EU-a za turizam potječe iz 2010. godine

Komisija je tijekom razdoblja 2014. – 2020. dva puta ažurirala svoje turističke prioritete, ali nije mijenjala svoju strategiju

31. Komisija je u lipnju 2010. objavila komunikaciju kojom se uspostavlja najnovija turistička strategija EU-a¹⁷. U njoj je navedena namjera „poticanja koordiniranog pristupa inicijativama povezanim s turizmom i definiranja novog okvira mjera u pogledu povećanja konkurentnosti i kapaciteta za održivi rast”. Utvrđena su četiri opća prioriteta za promicanje turizma (vidjeti [sliku 8.](#)) i niz posebnih mjera Komisije povezanih s tim prioritetima. Međutim, nisu navedeni rokovi za njihovu provedbu. Naposljetku, u Komisijinoj strategiji nije navedeno ni kako bi države članice i njihove glavne uprave trebale iskoristiti dostupna financijska sredstva EU-a za postizanje tih prioriteta.

¹⁷ Komunikacija Komisije upućena Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europa, vodeće svjetsko turističko odredište – novi politički okvir za turizam u Europi, COM(2010) 0352 final.

Slika 8. – Razvoj turističkih prioriteta



Izvor: Sud, na temelju Komunikacije Komisije 2010/352 i zapisnika sa sastanaka Savjetodavnog odbora za turizam.

32. Od tada su turistički prioriteti, iako ne i sama strategija, izmijenjeni dva puta, nadovezujući se na imenovanje novih povjerenstava, nakon savjetovanja sa Savjetodavnim odborom za turizam:

- o Komisija je u prosincu 2015. najavila niz izmijenjenih turističkih prioriteta. Taj niz prioriteta odražavao je nove elemente relevantne za razvoj turističkog sektora, a koji nisu uzeti u obzir u komunikaciji iz 2010., kao što su digitalizacija i unaprjeđivanje vještina i kompetencija turističkih radnika. Međutim, izmijenjeni prioriteti nisu bili popraćeni posebnim aktivnostima, iako je to prvotno

predloženo u Komisijinu dokumentu za raspravu upućenom državama članicama¹⁸.

- o Komisija je u studenome 2019. prilagodila turističke prioritete EU-a u skladu s europskim zelenim planom, pri čemu je posebnu pozornost posvetila održivom i odgovornom turizmu i proširila je usmjerenost digitalne komponente na pametan turizam i inovacije. Ti prilagođeni prioriteti ponovno nisu bili povezani ni s posebnim aktivnostima ni s prijedlozima o tome kako na najbolji način upotrijebiti financijska sredstva EU-a za njihovo postizanje.

33. Službeno uspostavljena relevantna strategija još uvijek je ona definirana u komunikaciji iz 2010. Osim toga, iako je Komisija izmijenila svoje turističke prioritete tijekom razdoblja 2014. – 2020. u kontekstu širih političkih strategija, nije utvrdila akcijski plan za potporu provedbe svoje strategije i njezinih izmijenjenih prioriteta.

Znatno smanjenje broja djelatnika Komisije zaduženih za politiku turizma od 2014.

34. Nedostatak ambicije u definiranju nove turističke strategije odražava se i u kretanju broja članova osoblja koji se izravno bave turističkom politikom unutar Komisije. Do 2014. postojala su dva odjela koja su se bavila pitanjima turizma¹⁹ (jedan se bavio pitanjima opće politike, a drugi je bio usmjeren na kulturne instrumente za turizam) s ukupno oko 40 djelatnika. GU GROW osnovan je 2014. s jednim odjelom koji se bavi turizmom te je okupljao osoblje dvaju prethodno postojećih odjela, no taj je odjel postao odgovoran i za tekstilnu i kreativnu industriju. U razdoblju 2014. – 2018. ukupni broj osoblja u tom odjelu smanjen je za polovicu. Reorganizacijom GU-a GROW u ožujku 2021. situacija se nije znatno promijenila: sada je uspostavljen odjel zadužen za „Turizam i tekstil”, ali je broj osoblja koji se izravno bave pitanjima turizma i dalje ostao sličan (12 ljudi).

Države članice obuhvaćene revizijom utvrđuju vlastite turističke strategije koje uzimaju u obzir prioritete slične onima iz strategije EU-a

35. Svaka država članica utvrđuje vlastitu turističku strategiju. U *Prilogu IV.* navedene su postojeće nacionalne turističke strategije u svim državama članicama. Sud smatra da je za očekivati da su strategije EU-a i nacionalne strategije usklađene te da se razvijaju na usklađen način. Za četiri države članice obuhvaćene ovom revizijom Sud

¹⁸ Razmjena stajališta s radnom skupinom Vijeća COMPCRO, 21. travnja 2015.

¹⁹ Ta dva odjela bila su dio Glavne uprave za poduzetništvo (GU ENTR), koja je 2014. spojena s Glavnom upravom za unutarnje tržište (GU MARKT) kako bi se osnovao GU GROW.

je pregledao uzima li se u obzir u njihovim turističkim strategijama strategija Komisije (u **okviru 1.** ukratko su prikazane te strategije).

Okvir 1. – Ključni aspekti turističkih strategija četiriju država članica obuhvaćenih revizijom

Mađarska

Trenutačno važeća nacionalna strategija razvoja turizma je „Nacionalna strategija razvoja turizma do 2030.”²⁰ Njezin je dugoročni cilj da turizam postane vodeći sektor gospodarskog rasta u zemlji. Međutim, s obzirom na pandemiju bolesti COVID-19, trenutačno se provodi izmjena relevantne strategije. Mađarska su tijela istaknula da će održivost, zajedno sa sigurnošću i digitalizacijom, biti od primarne važnosti u novoj strategiji.

Poljska

Nacionalna turistička strategija koja je trenutačno na snazi je „Program razvoja turizma do 2020.”²¹ Glavna prioriteta područja relevantne strategije uključuju: moderne sustave za upravljanje turizmom, kvalificirane ljudske resurse za turizam, konkurentan turizam te poticanje regionalnog i lokalnog razvoja i kvalitete života građana. Rad na novoj strategiji u početnoj je fazi.

Rumunjska

Uspostavljen je glavni plan ulaganja u turizam, zajedno s dvije nacionalne sektorske strategije: jednom o ekoturizmu i drugom o termalnom turizmu²². Rumunjska vlada radi na integriranoj nacionalnoj turističkoj strategiji. Glavni je cilj te strategije da Rumunjska do 2030. postane visokokvalitetno turističko odredište usmjereno na njezinu jedinstvenu kulturnu i prirodnu baštinu. Zbog izazova pandemije bolesti COVID-19 te su aktivnosti zasad stavljene na čekanje.

²⁰ Mađarska turistička agencija, „Nacionalna strategija razvoja turizma 2030.”, listopad 2017.

²¹ Ministarstvo sporta i turizma, „Program razvoja turizma do 2020.”, rujan 2015.

²² Rumunjska vlada: Glavni nacionalni plan ulaganja u turizam, Odluka 558. od 4. kolovoza 2017.; Nacionalna strategija o termalnom turizmu, Odluka 572. od 8. kolovoza 2019.; Nacionalna strategija o ekoturizmu, Odluka 358. od 30. svibnja 2019.

Španjolska

Nacionalna turistička strategija koja je trenutačno na snazi španjolski je plan za turizam pod nazivom Obzor 2020.²³, koja je s vremenom djelomično izmijenjena kako bi uključivala nove elemente te mogla ažurirati različite mjere i strateške odrednice. Trenutačno se radi na novoj nacionalnoj strategiji za održivi turizam do 2030. U njoj će se razmotriti učinak pandemije bolesti COVID-19 i utvrditi strateške smjernice za turističku politiku u Španjolskoj, analizirajući izazove s kojima se turistički sektor suočava u sljedećem desetljeću.

36. Sveukupno gledajući, analizom koju je proveo Sud utvrđeno je da su sve četiri nacionalne strategije obuhvatile slične prioritete, kao što su održivost i kvaliteta turizma, digitalizacija i konkurentnost. Ni u jednoj od njih ne upućuje se na prioritete komunikacije Komisije iz 2010. ni na bilo koje od njezinih ažuriranja 2015. i 2019.

37. Strategije tih četiriju država članica trenutačno se mijenjaju kako bi bile relevantne za razdoblje do 2030. Budući da te aktivnosti svaka država članica provodi neovisno, postoji opasnost od toga da prekogranični aspekti turizma ne budu na odgovarajući način uzeti u obzir. Komisija u međuvremenu priprema program EU-a za turizam do 2030. (vidjeti odlomak [41.](#)).

Zbog učinka pandemije bolesti COVID-19 potrebno je obnoviti strategiju EU-a za turizam

Komisijinu strategiju tijekom razdoblja 2014. – 2020. pozitivnije ocjenjuju nacionalna tijela nego predstavnici turističke industrije

38. Nacionalna tijela zadužena za turističku politiku u četirima državama članicama koje su obuhvaćene ovom revizijom općenito su pozitivno ocijenila turističke prioritete EU-a tijekom razdoblja 2014. – 2020. i popratne mjere. Međutim, istaknula su i da bi, s obzirom na učinak pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor, bilo važno ažurirati turističku strategiju EU-a kao odgovor na novonastale okolnosti i osmisliti put prema otpornijem sektoru za budućnost.

39. Istodobno, predstavnici turističke industrije EU-a i međunarodnih turističkih organizacija s kojima je Sud obavio razgovor za potrebe ove revizije naveli su da EU-u, unatoč položaju vodećeg svjetskog turističkog odredišta, nedostaje zajednička

²³ Ministarstvo industrije, turizma i trgovine, španjolski plan za turizam Obzor 2020., studeni 2007.

turistička strategija i plan djelovanja za budućnost sektora. Nadalje, istaknuli su da bi Komisija trebala imati vodeću ulogu u razvoju takve strategije i u njezinoj provedbi.

Komisija je poduzela prve inicijative usmjerene na novu turističku strategiju

40. S obzirom na snažan učinak pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor Komisija je u svibnju 2020. objavila komunikaciju pod nazivom „Turizam i promet od 2020. nadalje”²⁴. Komunikacija je sadržavala kratkoročne preporuke za suočavanje s posljedicama pandemije bolesti COVID-19 na ljetnu sezonu 2020. (vidjeti odlomak 66.). Kad je riječ o osvrtu na budućnost, Komisija je predložila da se organizira europska konvencija o turizmu kako bi se razmotrila budućnost turizma i započela izrada Europskog programa za turizam do 2050.

41. Komisija je u svibnju 2021. najavila pokretanje jedne konkretne mjere: „zajedničko stvaranje zelenih i digitalnih načina tranzicije”²⁵. Komisija je potom u lipnju 2021. objavila dokument pod nazivom „Scenarios towards co-creation of transition pathway for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem”²⁶, o razdoblju do 2030. Njime je pokrenuto i javno savjetovanje kako bi se utvrdile najprikladnije mjere za postizanje tog cilja.

Zakonodavci EU-a pozivaju na novu turističku strategiju EU-a u razdoblju nakon pandemije bolesti COVID-19

42. Europski parlament glasno poziva Komisiju da ažurira svoju turističku strategiju²⁷. U ožujku 2021. donio je rezoluciju o „uspostavi strategije EU-a za održivi

²⁴ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija naslovljena „Turizam i promet od 2020. nadalje”, COM(2020) 550 final od 13.5.2020.

²⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija naslovljena „Ažuriranje nove industrijske strategije za 2020.: izgradnja snažnijeg jedinstvenog tržišta za oporavak Europe”. COM(2021) 350 final od 5.5.2021.

²⁶ Radni dokument službi Komisije, „Scenarios towards co-creation of transition pathway for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem”, SWD(2021) 164 final od 21.6.2021.

²⁷ Rezolucija Europskog parlamenta od 29. listopada 2015. o novim izazovima i konceptima za poticanje turizma u Europi (2014/2241(INI)) te Rezolucija Europskog parlamenta od 19. lipnja 2020. o prometu i turizmu od 2020. nadalje (2020/2649(RSP)).

turizam”²⁸ u kojoj je Komisiju pozvao da 2021. predstavi akcijski plan i izradi ažuriranu strategiju EU-a koja će zamijeniti strategiju utvrđenu komunikacijom iz 2010. za održiv i strateški turizam.

43. Slično tome, na sastanku Vijeća za konkurentnost održanom u svibnju 2021.²⁹ Komisija i države članice pozivaju se da izrade europski program za turizam 2030./2050. Ta bi se izrada trebala provesti u suradnji s relevantnim dionicima i njome bi se trebao pružiti odgovor na ključne strateške izazove kako bi se potaknula zelena i digitalna tranzicija turističkog ekosustava i ojačala njegova konkurentnost, otpornost i održivost.

Financijska potpora iz EFRR-a za javna ulaganja u turizam za razdoblje 2014. – 2020. usmjerena je na ciljeve EU-a i nacionalne ciljeve za turizam, ali nedostaci u odabiru projekata ograničili su njezinu djelotvornost

Izrada operativnih programa EFRR-a bila je u skladu sa strategijama EU-a te nacionalnim i regionalnim strategijama za turizam

44. Sud je ispitao na koji je način Komisija procijenila usklađenost sporazuma o partnerstvu i operativnih programa sa svojom turističkom strategijom i prioritetima u tom području. Također je pregledao jesu li prioriteti ulaganja operativnih programa bili u skladu s postojećim nacionalnim ili regionalnim strategijama za turizam koje su definirane neovisno o programu EU-a.

45. GU REGIO, u dogovoru s drugim glavnim upravama Komisije, predvodio je proces procjene usklađenosti tematskih ciljeva i prioriteta ulaganja operativnih programa sa sadržajem sporazuma o partnerstvu. Ta je procjena dio procesa koji vodi prema usvajanju operativnih programa.

46. Komisijina procjena odabranih sporazuma o partnerstvu i operativnih programa EFRR-a dovela je do slanja niza primjedbi državama članicama u obliku službenih dopisa o opažanjima u vezi s operativnim programima. Opažanja u tim dopisima

²⁸ P9_TA(2021)0109 – Rezolucija Europskog parlamenta od 25. ožujka 2021. o uspostavi strategije EU-a za održivi turizam (2020/2038(INI)).

²⁹ Turizam u Europi za predstojeće desetljeće: održiv, otporan, digitalan, globalan i socijalan – Vijeće usvojilo zaključke (doneseno 27. svibnja 2021.).

povezana s turizmom usmjerena su na usklađenost s općim strategijama regionalnog razvoja. Komisija je zatražila pojašnjenja i dodatne informacije, što je pokrenulo ispravke u operativnim programima.

47. Regulatornim okvirom EFRR-a za razdoblje 2014. – 2020. nisu bili obuhvaćeni posebni prioriteti ulaganja ni *ex ante* uvjeti za ulaganja u turizam. Budući da nije postojala pravna obveza, Komisija nije posebno provjerila usklađenost operativnih programa s prioritetima turističke strategije EU-a ni s postojećim nacionalnim ili regionalnim turističkim strategijama.

48. Sveukupno gledajući, analiza koju je Sud proveo pokazala je da je financijska potpora za ulaganja u turizam u okviru operativnih programa EFRR-a ispitanih za ovu reviziju bila usmjerena na način koji je bio u skladu s *ex ante* procjenom koju su provela upravljačka tijela i s odredbama odgovarajućeg sporazuma o partnerstvu. Za odabrane operativne programe Sud je utvrdio sljedeća četiri zajednička opća prioriteta:

- razvoj turističke infrastrukture i proizvoda;
- poticanje konkurentnosti turističkih poduzeća;
- zaštita i promicanje prirodnih i kulturnih lokacija kao turističkih resursa; i
- poticanje razvoja lokalnih gospodarstava i otvaranja radnih mjesta.

Svi ti prioriteti općenito su bili u skladu s ciljevima postojećih regionalnih razvojnih planova i, u relevantnim slučajevima, s posebnim nacionalnim i regionalnim strategijama za turizam.

Projekti se odabiru primjenom različitih postupaka, ali nedostatci u početnom planiranju i procjeni potreba nose sa sobom rizike za djelotvornost i održivost ulaganja u turizam koja su sufinancirana sredstvima EU-a.

49. Sud je ispitao kako je odabran i proveden uzorak projekata koji su podnijela javna tijela u četirima relevantnim državama članicama. Sud je osobito ispitao jesu li kriteriji za odabir projekata bili u skladu s prioritetima ulaganja operativnih programa te nacionalnim i regionalnim turističkim strategijama; je li se postupkom odabira osiguralo da su odabrani samo razrađeni i dobro isplanirani projekti te jesu li odabrani projekti djelotvorno provedeni, održivi i imaju li učinak izvan pojedinačnog projekta.

Države članice primjenjivale su različite postupke odabira

50. Države članice primijenile su različite postupke za procjenu i odabir turističkih projekata koje su predstavila javna tijela: konkurentni pozivi na podnošenje prijedloga, iskazi interesa, postupak „prema redosljedu” ili unaprijed odabrani popisi turističkih lokacija kojima će se pružiti potpora. Svi ti postupci mogu biti legitimni za tu vrstu projekata te su države članice u nadležnosti odlučiti o tome koje će postupke slijediti. Analizom koju je proveo Sud upućuje se na to da su postupci odabira općenito bili u skladu s važećim pravilima, strateškim usmjerenjem i kriterijima za odabir odobrenima u odgovarajućem operativnom programu.

U nekoliko projekata nedostajali su odgovarajuće početno planiranje i procjena potreba

51. U nekoliko ispitanih projekata Sud je utvrdio da projektni prijedlozi nisu sadržavali odgovarajuće početno planiranje i procjene potreba, uključujući analizu potreba. To je često dovelo do kašnjenja, prekoračenja troškova i promjena opsega projekata tijekom provedbe projekata (vidjeti primjer u [okviru 2.](#)).

Okvir 2. – Primjer španjolskog projekta koji se suočio sa znatnim smanjenjem opsega i kašnjenjem

2017. je započeo projekt izgradnje 368 km dugih triju biciklističkih staza, od kojih je jedna dio rute Eurovelo 8 u španjolskoj pokrajini Cádiz. Početni proračun iznosio je 13,1 milijun eura, od čega bi 10,5 milijuna eura bio doprinos EU-a. Cilj projekta bio je doprinijeti razvoju održivog turizma u regiji. Međutim, tijekom provedbe je opseg projekta znatno smanjen na ciljnu dužinu od 149 km zbog raznih administrativnih i tehničkih problema koji nisu bili predviđeni u fazi planiranja projekta. Do ožujka 2021. u funkciji su bila samo dva kilometra biciklističkih staza.

Unatoč tom znatnom smanjenju opsega, početni proračun povećan je za otprilike 30 % na 17,3 milijuna eura, od čega bi EU osigurao 13,8 milijuna eura. Povećanje proračuna posljedica je izmjene u nacrtu i detaljima izgradnje: na primjer izmjene kojima bi se poboljšala čvrstoća staza s ciljem smanjenja potreba za njihovim održavanjem u budućnosti ili izgradnja duljih staza kako bi se izbjegle ceste ili vodeni tokovi. Završetak projekta, koji je prvotno planiran do kraja 2020., sada je predviđen za lipanj 2023.

52. Konkretno, kašnjenja u provedbi projekata bila su čest problem u projektima iz uzorka. Od 17 projekata uzorkovanih za razdoblje 2014. – 2020., njih 11 je kasnilo ili se očekuje da će kasniti šest mjeseci ili više u odnosu na datum završetka koji je dogovoren u izvornom sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava. Riječ je o četirima

projektima u Mađarskoj, jedan u Poljskoj, dva u Rumunjskoj i četiri u Španjolskoj. Tijekom revizijskih aktivnosti Suda na terenu povučen je još jedan projekt u Mađarskoj. Glavni razlozi za ta kašnjenja odnose se na:

- o administrativne probleme: duge ili neuspješne postupke javne nabave, kašnjenja u ishođenju građevinskih dozvola, poteškoće s kupnjom zemljišta, promjene regionalnih/lokalnih vlada; i
- o probleme s izvršenjem rada: tehnička ili okolišna pitanja zbog kojih je potrebno preoblikovati projekt, privremenu obustavu radova zbog vremenskih uvjeta, mjere ograničavanja povezane s pandemijom bolesti COVID-19.

53. Drugi poseban nedostatak u planiranju projekta kojim se može ugroziti djelotvornost i održivost projekta financiranje je sličnih projekata na obližnjim lokacijama (vidjeti primjer u *okviru 3.*).

Okvir 3. – Primjer poljskog projekta koji je primio financijska sredstva EU-a unatoč tome što se nalazio u blizini sličnog projekta koji je financiran sredstvima EU-a

U Poljskoj je sufinanciran projekt čiji je cilj obnova povijesnih javnih površina u središtu toplica. Projekt se dobro uklapa u strategiju grada za razvoj turističke, rekreativne i termalne infrastrukture i objekata koja je uključivala niz dodatnih sufinanciranih projekata.

Međutim, Sud je utvrdio da postoji još jedan razvojni plan u drugim obližnjim toplicama (udaljenima samo 10 km) koje su iskorištavale slične prirodne resurse. Taj je plan uključivao projekte sufinancirane sredstvima EU-a sa sličnim rezultatima. Umjesto izrade zajedničkog razvojnog plana za stvaranje zajedničke i komplementarne turističke ponude, dva grada izradila su vlastite pojedinačne planove i povezane projekte, uz mogući rizik kojim se ograničava djelotvornost i održivost potpore tako što se financiraju slične infrastrukture na obližnjim lokacijama.

Nisu svi dovršeni projekti imali pozitivan učinak na turističke aktivnosti u regiji

54. Sud je također pregledao uzorak od 15 dovršenih projekata, s posebnim naglaskom na projektima koji su bili dovršavani niz godina, od kojih je većina financirana u razdoblju 2007. – 2013., kako bi se analizirala njihova održivost i učinak na cjelokupne turističke aktivnosti u regiji.

55. Analiza Suda pokazala je neujednačeno stanje. Sud je utvrdio nekoliko projekata u kojima su ciljevi postignuti (ili čak premašeni) i koji su uspješno doprinijeli poticanju turističkih aktivnosti u njihovoj regiji (vidjeti primjere u **okviru 4.**). Svim tim projektima zajedničko je to da poboljšavaju kvalitetu turizma i potražnju za njime u regiji izvan samog projekta, čime se stvaraju mogući učinci prelijevanja na lokalna gospodarstva.

Okvir 4. – Primjeri dovršenih projekata koji su bili djelotvorni u poticanju turizma u regiji

- Jedan projekt uključivao je razvoj kulturnog kompleksa i drugih turističkih objekata u dvorcu u sjeveroistočnoj Mađarskoj. Nakon završetka projektom su ostvareni planirani ciljevi u pogledu povećanja broja posjetitelja. Dvorac je dobio dva priznanja kao obiteljsko odredište te je 2020. osvojio nagradu „Traveler's Choice”. Zahvaljujući povećanju turističke potražnje, korisnik je potpisao i sporazume o suradnji s lokalnim partnerima kao što su pružatelji usluga smještaja i restorani u pogledu aktivnosti informiranja i promidžbe.
- Drugi projekt uključivao je izgradnju dijela biciklističke staze oko slikovitog jezera blizu planina u južnoj Poljskoj. Turisti su ranije rijetko istraživali jezero jer nije postojala turistička infrastruktura. Projekt je uspješno završen i staza je u funkciji. Prema mišljenju općine staza se intenzivno koristi i biciklisti su je u više navrata pohvalili, što je dovelo do dodatnih turističkih tokova. Osim toga, staza može funkcionirati i izvan sezone: primjerice zimi kao staza za skijaško trčanje. Staza je nedavno osvojila nagradu za jedinstvene regionalne turističke atrakcije i smatra se jednom od najljepših biciklističkih staza u Poljskoj.
- Sljedeći projekt uključivao je obnovu postojeće stare zgrade na arheološkom nalazištu svjetske baštine u Andaluziji (Španjolska). Projekt je završen te se obnovljena zgrada koristi kao centar za posjetitelje i muzej sa stalnim i privremenim izložbama kako bi se objasnila važnost arheološkog nalazišta. Uspostavljen je model upravljanja i rukovođenja kako bi se osigurala operativna i financijska održivost nalazišta. Očekuje se znatno povećanje broja posjetitelja nakon što novi objekti postanu potpuno operativni te nakon završetka ograničenja povezanih s bolešću COVID-19.

56. Ostali projekti imali su samo ograničen učinak na poticanje turizma (ili ga nisu imali). Glavni razlozi za ograničen učinak na turizam bili su sljedeći:

- ulaganja su izolirana jer nisu bila povezana s drugom turističkom infrastrukturom ili jer komplementarni projekti nisu provedeni;
- nedostaje djelotvornih marketinških i turističkih informacija; ili

- o infrastrukturu koja prima potporu prvenstveno koristi lokalna zajednica (jedan primjer opisan je u [okviru 5.](#)).

Okvir 5. – Primjer dovršenog poljskog projekta koji nije bio djelotvoran u poticanju turizma u regiji jer se njime prvenstveno koristila lokalna zajednica

Projekt je obuhvaćao izgradnju centra za rekreaciju i razonodu u selu, u blizini nedavno napravljenog umjetnog jezera u Poljskoj. Centar je izgrađen u sklopu postojećeg nogometnog stadiona i radovi su se sastojali od izgradnje niza objekata za sport i razonodu na otvorenom, kao i radove na obnovi i proširenju postojeće zgrade kako bi uključivala sobu za rekreaciju, čitaonicu, prostor za turističke informacije i svlačionice za korisnike sportskih objekata.

Riječ je o jednokratnom, izoliranom slučaju ulaganja: projekt je uključen u razvojni plan za obližnje jezero, ali gotovo nijedan drugi projekt utvrđen planom nije proveden te gotovo nijedna turistička infrastruktura nije izgrađena oko jezera. Projektom se uglavnom koristi lokalna zajednica te ima tek ograničen učinak u podupiranju razvoja turizma. Njegova jedina jasna turistička komponenta – turističke informacije – ne djeluje aktivno: nema internetsku stranicu niti ne objavljuje informacije na internetu.

Smjernice Komisije uključivale su djelotvornost i održivost ulaganja u turizam, ali nekoliko aspekata nije uzeto u obzir

57. Sud je ispitao je li Komisija izdala smjernice o uvjetima za pružanje potpore iz EFRR-a u vezi s ulaganjima u turizam i smjernice za pomoć državama članicama u odabiru i provedbi djelotvornih i održivih sufinanciranih projekata za turizam.

58. GU REGIO izdao je 2014. posebne tematske smjernice³⁰ o uvjetima pod kojima bi se ulaganja iz EFRR-a u turistički sektor mogla ocjenjivati tijekom razdoblja 2014. – 2020. Te su smjernice stavljene na raspolaganje upravljačkim tijelima u državama članicama. One su posebno uključivale:

- o primjere relevantnih ulaganja u turistički sektor koja se odnose na: diversifikaciju turističke ponude i produljenje turističke sezone; razvoj turističkih proizvoda visoke dodane vrijednosti ili proizvoda usmjerenih na određene skupine; inovativne usluge i digitalizaciju;

³⁰ Tematske smjernice za referentno osoblje o turizmu, inačica 2., 19. ožujka 2014.

- o negativne primjere koji predstavljaju znatan rizik za djelotvornost turističkih projekata, kao što su jednokratni ili izolirani projekti; ulaganja u turizam koja bi mogla dovesti do udvostručavanja broja objekata ili učinka premještanja; sufinanciranja hotela s pet zvjezdica ili profesionalnih sportskih organizacija;
- o potrebu da se u obzir uzme financijska održivost projekata, kao i učinci prelijevanja ulaganja, osobito u pogledu zapošljavanja ili gospodarske aktivnosti izvan turističke sezone.

59. U tematskim smjernicama Komisije navodi se da bi se projekti turističke infrastrukture financirani sredstvima EU-a trebali uključiti u relevantne strategije rasta i/ili razvoja te da bi ti projekti trebali biti održivi i isplativi. Međutim, u smjernicama se nije u dovoljnoj mjeri usmjerilo na uklanjanje rizika od toga da u susjednim područjima s istim (ili sličnim) turističkim potencijalom ne postoje kompatibilne strategije; da se projekti odabrani za primanje potpore EU-a ne preklapaju s drugim projektima u blizini koji se financiraju sredstvima EU-a (čime se smanjuje stupanj njihove održivosti); i da se projekti održavaju na odgovarajući način u godinama nakon njihova dovršetka. Revizijom koju je Sud proveo pokazalo se da su se neki od tih rizika ostvarili u više slučajeva (vidjeti primjer u [okviru 3.](#)).

Praćenje rezultata: ograničena je uporaba zajedničkog turističkog pokazatelja i praćenjem nisu na sveobuhvatan način obuhvaćene sve vrste rezultata projekata

60. Rezultati projekata koji su sufinancirani sredstvima EU-a trebali bi se pratiti na temelju relevantnih pokazatelja. Sud je pregledao okvir za praćenje za turizam, a posebno pokazatelje utvrđene za intervencije u turizmu u okviru Uredbe o EFRR-u. Sud je također ispitao mehanizme praćenja koji se primjenjuju na projekte iz uzorka.

Postoji samo jedan zajednički pokazatelj ostvarenja za turizam u razdoblju 2014. – 2020.

61. Zakonodavstvo EFRR-a za razdoblje 2014. – 2020. sadržavalo je jedan zajednički pokazatelj ostvarenja za turizam³¹: „Porast očekivanog broja posjeta mjestima kulturne i prirodne baštine i znamenitostima koja primaju potporu” (jedinica: posjeti/godina).

³¹ Prilog I. Uredbi (EU) br. 1301/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za regionalni razvoj i o posebnim odredbama o cilju „Ulaganje za rast i radna mjesta” te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1080/2006.

Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o definiciji i mjerenju tog pokazatelja kako je opisano u [okviru 6.](#)

Okvir 6. – Zajednički pokazatelj za turizam (razdoblje 2014. – 2020.)

Porast očekivanog broja posjeta mjestima kulturne ili prirodne baštine i znamenitostima koja primaju potporu (jedinica: posjeti/godina).

Tim se pokazateljem mjeri *ex ante* procijenjeno povećanje broja posjeta određenoj lokaciji u godini nakon završetka projekta. On se odnosi na unaprjeđenja lokacije čiji je cilj privući i primiti posjetitelje na održivi turizam. Uključuje lokacije s prethodnim turističkim aktivnostima ili bez njih (npr. prirodne parkove ili zgrade koje su prenamijenjene u muzej).

Izvor: dokument GU-a REGIO „Guidance Document on Monitoring and Evaluation”. Pokazatelj 9. na stranici 22.

62. Komisija prikuplja informacije o upotrebi zajedničkog pokazatelja ostvarenja za turizam na razini operativnog programa. Te informacije obuhvaćaju ciljnu vrijednost utvrđenu u operativnim programima i kumulativne vrijednosti ostvarene u skladu s godišnjim izvješćima o provedbi koja podnose upravljačka tijela. Prema mišljenju Komisije 16 od 27 država članica upotrebljava taj zajednički pokazatelj za barem jedan od operativnih programa EFRR-a. Pored njega države članice mogle su upotrebljavati pokazatelje za pojedinačne programe. Međutim, u razdoblju 2014. – 2020. nisu se upotrebljavali zajednički pokazatelji rezultata.

63. Za razdoblje 2021. – 2027. zakonodavni okvir EFRR-a obuhvaća dva zajednička pokazatelja povezana s turizmom³²: „Kulturne i turističke lokacije za koje je primljena potpora” (kao pokazatelj ostvarenja) i „Posjetitelji kulturnih i turističkih lokacija za koje je primljena potpora” (kao pokazatelj rezultata). Potonji pokazatelj sličan je pokazatelju iz prethodnog programskog razdoblja, ali je sada primjerenije razvrstan kao pokazatelj rezultata.

Zajednički pokazatelj za razdoblje 2014. – 2020. nije omogućio mjerenje svih vrsta rezultata projekata

64. Zajedničkim pokazateljem ostvarenja usmjerenim na povećanje broja posjetitelja nije moguće u svim slučajevima izmjeriti razinu ostvarenosti očekivanih postignuća projekata iako su ta postignuća navedena u odgovarajućem projektom

³² Tablica 1. Priloga I. Uredbi (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu.

prijedlogu. Na primjer, turistički projekti mogu biti usmjereni na smanjenje sezonske naravi turizma, povećanje turističkih izdataka, stvaranje novih turističkih poduzeća ili smanjenje učinaka turističkih lokacija i objekata na okoliš. Stoga se, na temelju samih informacija o praćenju, rezultati financiranja sredstvima iz EFRR-a namijenjenih ulaganjima u turizam ne mogu sveobuhvatno procijeniti. Sud ističe da bi *ex post* evaluacija potpore iz EFRR-a za razdoblje 2014. – 2020. koja se treba provesti do kraja 2024.³³ Komisiji trebala omogućiti da procijeni učinak njezina financiranja turističkog sektora EU-a tijekom tog razdoblja. Nadalje, do kraja 2024. planirana je i evaluacija sredinom programskog razdoblja za razdoblje 2021. – 2027.³⁴

Komisija je donijela mjere za ublažavanje učinka pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor EU-a

65. Sud je analizirao je li Komisija predstavila mjere i prijedloge za ublažavanje učinka pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor EU-a i poticala njegov oporavak na vrijeme za ljetno 2021.

66. Komisija je u svibnju 2020. predložila niz smjernica i preporuka s posebnim učinkom na turizam³⁵ (vidjeti i odlomak 40.). One su obuhvaćale:

- zajednički pristup ponovnoj uspostavi slobodnog kretanja i ukidanju ograničenja na unutarnjim granicama EU-a;
- okvir za potporu postupnoj ponovnoj uspostavi usluga prijevoza uz jamčenje sigurnosti putnika i osoblja,
- kriterije za sigurno i postupno ponovno pokretanje turističke djelatnosti i za razvoj zdravstvenih protokola u smještajnim objektima kao što su hoteli.

³³ Članak 57. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskim strukturnim i investicijskim fondovima.

³⁴ Članak 45. Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

³⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija naslovljena „Turizam i promet od 2020. nadalje”, COM(2020) 550 final od 13.5.2020.

67. Osim toga, Komisija je u lipnju 2020. pokrenula internetsku stranicu „[Re-open EU](#)” na kojoj se nalaze informacije o ograničenjima putovanja i sanitarnim zahtjevima koji su na snazi u svakoj državi članici.

68. Komisija je već od studenoga 2020. podržala rad država članica na potvrdama u okviru [mreže e-zdravstva](#), dobrovoljne mreže koja povezuje nacionalna tijela nadležna za e-zdravstvo. Prve smjernice objavljene su u siječnju 2021. Krajem svibnja 2021. Komisija je predložila³⁶ ažuriranje Preporuke Vijeća³⁷ o koordinaciji ograničenja slobodnog kretanja u EU-u utvrđivanjem jasnih pravila o uvjetima za ukidanje ograničenja putovanja osobama koje su nositelji digitalnih potvrda EU-a o COVID-u.

69. U lipnju 2021. Europski parlament i Vijeće postigli su dogovor da se ta potvrda uvede od 1. srpnja 2021. pod nazivom „[Digitalna potvrda EU-a o COVID-u](#)”. Uredba će se primjenjivati u razdoblju od 12 mjeseci, ali njezino trajanje može se produljiti (vidjeti [okvir 7.](#)).

Okvir 7. – Digitalna potvrda EU-a o COVID-u – neke osnovne informacije

Sustav digitalne potvrde EU-a o COVID-u obuhvaća tri različite vrste potvrda o COVID-u: potvrda o cijepljenju, potvrda o testiranju i potvrda o preboljenju. Svi građani EU-a i članovi njihovih obitelji, kao i državljani trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama i koji imaju pravo putovati u druge države članice, mogu besplatno dobiti takve potvrde. Potvrda EU-a sadržava samo minimalni skup informacija potrebnih za potvrdu i provjeru nositeljeva statusa cijepljenja, testiranja ili preboljenja. U suradnji s državama članicama razvijen je zajednički predložak dizajna³⁸ kako bi se olakšalo priznavanje potvrde EU-a o COVID-u u papirnatom obliku. Potvrdu izdaju države članice te se može upotrebljavati u cijelom EU-u, kao i u Islandu, Švicarskoj, Lihtenštajnu i Norveškoj.

70. Donošenjem ove Uredbe države članice dogovorile su se da će se suzdržati od nametanja dodatnih ograničenja putovanja nositeljima digitalne potvrde EU-a o

³⁶ Prijedlog Preporuke Vijeća o izmjeni Preporuke Vijeća (EU) 2020/1475 od 13. listopada 2020. o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19. COM(2021) 294 final.

³⁷ Preporuka Vijeća (EU) 2020/1475 od 13. listopada 2020. o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19.

³⁸ https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf

COVID-u, osim ako su ona nužna i razmjerna za zaštitu javnog zdravlja. U tom slučaju država članica mora pravodobno obavijestiti Komisiju i sve ostale države članice te navesti razloge za takve nove mjere.

71. Tijekom ljeta 2021. građani EU-a koristili su tu potvrdu kao dokaznu dokumentaciju za slobodno kretanje i pristup, primjerice, kulturnim i sportskim događanjima, restoranima i objektima za rekreaciju. Procjenjuje se da je do sredine listopada 2021. izdan 591 milijun³⁹ potvrda.

72. Te inicijative Komisije bile su ključne za ponovno pokretanje prometnih i turističkih djelatnosti unutar EU-a tijekom ljeta 2021. Predstavnici nacionalnih tijela u četirima državama članicama koje su obuhvaćene ovom revizijom, međunarodne turističke organizacije i turistička industrija s kojima se Sud savjetovao u okviru revizije također su izrazili pozitivno mišljenje o prijedlozima Komisije i mjerama koje je Komisija provela kako bi ublažila učinak pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor.

³⁹ Izvešće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću u skladu s člankom 16. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/953 Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 (EU digitalna COVID potvrda) radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19, COM(2021) 649 final od 18.10.2021.

Zaključci i preporuke

73. Sveukupno gledajući, Sud je revizijom utvrdio da su mjere Komisije koje su poduzete za potporu turističkoj industriji EU-a tijekom razdoblja 2014. – 2020. bile djelomično djelotvorne.

74. Komisija je još 2010. utvrdila trenutačnu strategiju EU-a za turizam. Od 2015. do izbijanja pandemije bolesti COVID-19 Komisija je izmijenila turističke prioritete EU-a u kontekstu širih političkih strategija, ali bez utvrđivanja akcijskog plana koji će podupirati njihovu provedbu. Osim toga, u Komisijinoj strategiji nije navedeno ni kako bi države članice i njihove glavne uprave trebale iskoristiti dostupna financijska sredstva EU-a za postizanje tih prioriteta. Komisija je poduzela mjere usmjerene na budućnost radi utvrđivanja programa za turizam do 2030., što je korak u pravom smjeru. Međutim, taj se korak tek treba razviti u strategiju i akcijski plan za razdoblje nakon COVID-a sa srednjoročnim i dugoročnim ciljevima, kao i s djelotvornim mehanizmima upravljanja i odgovarajućim resursima (vidjeti odlomke **30.** – **43.**).

1. preporuka – Potrebno je utvrditi novu strategiju za turistički ekosustav EU-a koja će biti usmjerena isključivo na pružanje potpore za ulaganja kojima se doprinosi održivijem obliku turizma

Kako bi se razvio djelotvoran program za turizam do 2030., Komisija bi trebala utvrditi konsolidiranu novu strategiju za turistički ekosustav EU-a. Ta strategija, koja će se izraditi u suradnji s državama članicama, trebala bi biti usmjerena na cilj EU-a da se ostvari zeleniji i održiviji turizam i utvrdi način ublažavanja posljedica pandemije bolesti COVID-19. U strategiji bi se trebale utvrditi potrebne mjere i vremenski okvir te voditi računa o tome na koji se način dostupna financijska sredstva EU-a (među ostalim u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost) upotrebljavaju za ulaganja u turizam kojima se doprinosi ostvarenju tih ciljeva.

Preporučeni rok provedbe: do sredine 2022.

75. Pri osmišljavanju i usmjeravanju prioriteta ulaganja u turizam, operativnim programima u okviru EFRR-a uzele su se u obzir postojeće turističke strategije EU-a te nacionalne i regionalne turističke strategije (vidjeti odlomke **44.** – **48.**).

76. Sud je analizama projekata EFRR-a u području turizma utvrdio neujednačene rezultate: neki su projekti bili održivi i doprinijeli su poticanju turističke aktivnosti u regiji, drugi su imali tek ograničen učinak. U nekoliko slučajeva nedostaci u početnom planiranju projekta i procjenama potreba te u fazi odabira projekta doveli su do smanjenja opsega projekta, kašnjenja i prekoračenja troškova tijekom provedbe projekta. Komisijine smjernice o načinu na koji bi se financijska sredstva iz EFRR-a trebala upotrebljavati u području turizma bile su korisne, ali njima nisu u dovoljnoj mjeri uzeti u obzir određeni relevantni aspekti (vidjeti odlomke 49. – 59.).

2. preporuka – Države članice potrebno je poticati da provode postupke odabira ulaganja u turizam koja se financiraju sredstvima iz EFRR-a u cilju podupiranja tog novog strateškog usmjerenja

Komisija bi trebala poticati države članice da donose postupke odabira projekata kojima se doprinosi usmjeravanju financijske potpore iz EFRR-a u turističke projekte za koje vrijedi sljedeće:

- potporu im pružaju odgovarajuće analize potražnje i procjene potreba kako bi se ograničio rizik od nedjelotvornosti;
- koordinirani su s projektima u susjednim područjima, izbjegavajući preklapanje i tržišno natjecanje;
- imaju učinak izvan samog projekta u pogledu poticanja turističke aktivnosti u regiji; i
- održivi su i pravilno će se održavati u godinama nakon njihova završetka.

Preporučeni rok provedbe: na vrijeme za provedbu programa u razdoblju 2021. – 2027., a najkasnije do kraja 2022., ovisno o dostupnosti strategije.

77. Zakonodavstvo o EFRR-u za razdoblje 2014. – 2020. sadržavalo je jedan zajednički pokazatelj ostvarenja za ulaganja u turizam koja se financiraju sredstvima iz EFRR-a. Pored njega države članice mogle su upotrebljavati pokazatelje za pojedinačne programe. Međutim, u razdoblju 2014. – 2020. nisu se upotrebljavali zajednički pokazatelji rezultata. Zajedničkim pokazateljem ostvarenja nije moguće u svim slučajevima izmjeriti razinu ostvarenosti očekivanih postignuća projekata iako su ta postignuća navedena u odgovarajućem projektnom prijedlogu. Komisija do kraja 2024.

mora provesti *ex post* evaluaciju potpore iz EFRR-a za razdoblje 2014. – 2020. (vidjeti odlomke 60. – 64.).

78. Turistički sektor EU-a suočio se s nezapamćenim šokom uzrokovanim pandemijom bolesti COVID-19. Komisija je predstavila mjere i prijedloge za ublažavanje učinka te krize na turističku industriju u EU-u. Konkretno, digitalna potvrda EU-a o COVID-u ključna je za ponovnu pravodobnu uspostavu putovanja unutar EU-a za ljeto 2021. (vidjeti odlomke 65. – 72.).

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Iliana Ivanova, u Luxembourggu 10. studenoga 2021.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Izvori financijskih sredstava EU-a za turizam

Pregled izvora financijskih sredstava EU-a za turizam u razdobljima 2014. – 2020. i 2021. – 2027. te vrste mjera koje se podupiru

Razdoblje 2014. – 2020.	Razdoblje 2021. – 2027.
<p>1. Europski fond za strateška ulaganja (EFSU)</p> <p>Prometna infrastruktura (regionalne zračne luke, luke...); energetska učinkovitost hotela i turističkih kompleksa; revitalizacija napuštenih vojnih i industrijskih zona za rekreativne potrebe; sporazumi o financiranju malih i srednjih poduzeća u turizmu; „Platforme za ulaganja” namijenjene turizmu</p>	<p>1. Mehanizam za oporavak i otpornost</p> <p>kako je definirano u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost.</p>
<p>2. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijski fond</p> <p>EFRR: istraživanja povezana s turizmom, tehnološki razvoj i inovacije te IKT proizvodi povezani s turizmom; inovativne turističke usluge; zaštita, unaprjeđenje i razvoj prirodnih i kulturnih turističkih resursa i povezane usluge; mala kulturna i održiva turistička infrastruktura; stručno osposobljavanje, unaprjeđenje vještina. Kohezijski fond: ovisi o potrebama svake države članice koja ispunjava relevantne uvjete kako je definirano u njihovim operativnim programima.</p>	<p>2. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijski fond</p> <p>EFRR: ulaganja u dugoročno jačanje okolišne i socioekonomske održivosti te otpornosti turizma, transformacija sektora učenjem iz inovativnih rješenja; Kohezijski fond: ulaganja povezana s turizmom u okoliš i transeuropske prometne mreže, posebno u regijama čije gospodarstvo uvelike ovisi o turizmu</p>
<p>3. Europski socijalni fond (ESF)</p> <p>Osposobljavanje radnika kako bi se pomoglo poduzećima koja prolaze kroz restrukturiranje ili imaju manjak kvalificiranih radnika; osposobljavanje ljudi u poteškoćama i onih iz skupina u nepovoljnom položaju kako bi stekli bolje vještine i dobili bolji posao; podupiranje uzajamnog učenja, uspostavljanje mreža te širenje i promicanje dobrih praksi i metodologija u području socijalnih inovacija.</p>	<p>3. Europski socijalni fond plus (ESF+)</p> <p>Aktivnosti podupiranja mjera za zapošljavanje mladih; praćenje zelene i digitalne tranzicije poticanjem ulaganja u otvaranje radnih mjesta i stjecanje vještina</p>

Razdoblje 2014. – 2020.	Razdoblje 2021. – 2027.
<p>4. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)</p>	<p>4. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)</p>
<p>Stručno osposobljavanje i stjecanje vještina, demonstracijske aktivnosti i aktivnosti informiranja; savjetodavne službe za pomoć poljoprivrednicima, šumoposjednicima, drugim upraviteljima zemljišta i malim i srednjim poduzećima za poboljšanje njihovog poslovanja; pokretanja poslovanja i potpore za nepoljoprivredne djelatnosti u ruralnim područjima; sastavljanje i ažuriranje planova za razvoj općina i sela u ruralnim područjima, ulaganja za javno korištenje u rekreativnu infrastrukturu, turističke informacije i malu turističku infrastrukturu; studije i ulaganja povezana s održavanjem, obnovom i unapređenjem kulturne i prirodne baštine sela, ruralnih krajobraza i mjesta visoke prirodne vrijednosti, i aktivnosti za podizanje svijesti o okolišu; stvaranje klastera i mreža.</p>	<p>Ulaganja povezana s turizmom uključena u nacionalne strateške planove zajedničke poljoprivredne politike</p>
<p>5. Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EFPR)</p>	<p>5. Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EFPR)</p>
<p>Studije; projekti, uključujući testni projekti i projekti suradnje; konferencije, seminari, radionice; obavješćivanje javnosti i razmjene najbolje prakse, kampanje podizanja svijesti i s tim povezane aktivnosti priopćavanja i širenja informacija; stručno usavršavanje, cjeloživotno učenje te stjecanje novih stručnih vještina koje omogućavaju profesionalcima u sektoru ribarstva ili njihovim životnim partnerima da se počnu baviti turističkim djelatnostima ili komplementarnim djelatnostima u području turizma</p>	<p>Projekti povezani s turizmom kao što su ekoturizam, ribolovni turizam, lokalna gastronomija (restorani s ribom i plodovima mora), smještaj, turističke staze, ronjenje, kao i potpora lokalnim partnerstvima u obalnom turizmu</p>
<p>6. Program LIFE</p>	<p>6. Program LIFE</p>
<p>Bespovratna sredstva za „tradicionalne projekte”: pilot projekte, demonstracijske projekte, projekte najbolje prakse te projekte informiranja, podizanja svijesti i širenja informacija</p>	<p>Projekti okolišne održivosti povezani s turizmom, osobito oni koji energetsom učinkovitošću ili obnovljivom energijom smanjuju emisije CO₂, projekti koji spajaju mjere prilagodbe klimatskim promjenama s turizmom</p>
<p>Instrument za financiranje prirodnog kapitala – zajmovi i/ili bankovne garancije za projekte zelene infrastrukture i druge vrste financiranja ulaganja predviđena u pilot projektima kojima se mogu ostvarivati prihodi i stvarati uštede, npr. plaćanja za usluge ekosustava, poslovanja u korist bioraznolikosti i prilagodbi</p>	

Razdoblje 2014. – 2020.	Razdoblje 2021. – 2027.
Instrument za privatno financiranje energetske učinkovitosti – zajmovi i/ili bankovne garancije za mala ulaganja u postizanje energetske učinkovitosti	
7. Obzor 2020.	7. Obzor Europa
Aktivnosti Marie Skłodowska-Curie – pojedinačne stipendije; Inovativne mreže osposobljavanja, Razmjena osoblja u području istraživanja i inovacija	Razvoj novih pristupa, koncepata i praksi za održiv, pristupačan i uključiv kulturni turizam (istraživačke aktivnosti klastera 2)
Vodeći položaj u razvojnim i industrijskim tehnologijama – Inovacijske aktivnosti – inovativni IKT proizvodi, alati, aplikacije i usluge za kulturne i kreativne sektore, koordinacijske i potporne mjere – neistraživačke aktivnosti kao što su širenje rezultata i promicanje korištenja inovacija nastalih iz IKT-a zahvaljujući održivoj mreži „multiplikatora“	
Reflective – istraživačke i inovacijske aktivnosti, inovacijske aktivnosti, mjere koordinacije i potpore u vezi s prijenosom europske kulturne baštine, očuvanje europskih obalnih i morskih kulturnih krajobraza, digitalna kulturna imovina i virtualni muzeji, 3D modeliranje kulturne baštine te inovativni modeli za ponovnu uporabu kulturne baštine	
Instrument za mala i srednja poduzeća – procjena tehničke i komercijalne isplativosti inovativnog koncepta i izrada poslovnog plana, podupiranje razvojne i demonstracijske faze, olakšavanje pristupa rizičnom financiranju	
8. Program Kreativna Europa	8. Program Kreativna Europa
Transnacionalne aktivnosti unutar i izvan EU-a s ciljem razvijanja, stvaranja, produkcije, širenja i očuvanja roba i usluga koje predstavljaju kulturni, umjetnički ili drugi kreativni izričaj	Program Europske prijestolnice kulture; projekti ili platforme suradnje, uključujući kulturna događanja u obliku festivala glazbe ili scenske umjetnosti; filmski festivali i filmsko tržište; brendiranje gradova s pomoću kulture; razvoj kreativnih aspekata održivog kulturnog turizma, sektora dizajna i mode te promocija i prikaz tih sektora izvan EU-a

Razdoblje 2014. – 2020.	Razdoblje 2021. – 2027.
9. Erasmus +	9. Erasmus +
<p>Mogućnosti obrazovanja za pojedince putem projekata mobilnosti za studente i osoblje u visokom obrazovanju; programa za garanciju zajmova za pomoć studentima diplomskih studija koji financiraju svoj studij u inozemstvu; projekata mobilnosti za učenike i osoblje u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju</p>	<p>Projekti koji obuhvaćaju mobilnost, razvoj kompetencija i zapošljivosti mladih u turizmu, digitalne vještine u području kulturne baštine, učenje ugostiteljstva te inovacije turističkih istraživanja</p>
<p>Suradnja između obrazovnih institucija, poduzeća, lokalnih i regionalnih tijela i nevladinih organizacija uglavnom putem Združenih diplomskih studija</p>	
<p>Strateška partnerstva / Udruživanje znanja / Udruženja sektorskih vještina, neprofitni europski sportski događaji koji potiču sudjelovanje u sportu i fizičkoj aktivnosti</p>	
10. Konkurentnost malih i srednjih poduzeća (COSME)	10. Fond za pravednu tranziciju
<p>Pristup – transakcije ili ulaganja za razvoj legitimnih aktivnosti malih i srednjih poduzeća</p>	<p>Mala i srednja poduzeća u turizmu: ulaganja u fiksni kapital ili nematerijalnu imovinu. Podupiranje diversifikacije gospodarskih aktivnosti, stvaranje novih poslovnih prilika i pomoć ljudima da se prilagode tržištu rada koje se mijenja</p>
<p>Turizam – razvoj i/ili promicanje održivih transnacionalnih, tematskih turističkih proizvoda; razvoj i/ili promicanje specijaliziranih proizvoda kojima se iskorištavaju sinergije između turizma i kreativnih industrija na europskoj razini; transnacionalna javna i privatna partnerstva kojima se razvijaju turistički proizvodi usmjereni na specifične dobne skupine da bi se povećali turistički tokovi među europskim zemljama tijekom niske i srednje sezone; programi za izgradnju kapaciteta za „pristupačni turizam”</p>	
<p>Program razmjene za mlade poduzetnike</p>	
11. Program za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI)	11. Program Digitalna Europa
<p>Progress – analitički rad koristan za stvaranje politika, socijalne inovacije i eksperimentiranje na području socijalne politike</p>	<p>Stvaranje podatkovnih prostora: zajednički europski podatkovni prostor za kulturnu baštinu – podrška digitalnoj transformaciji europskog sektora kulturne</p>

Razdoblje 2014. – 2020.	Razdoblje 2021. – 2027.
EURES – podupire mobilnost radnika i pomaže kompanijama tražiti djelatnike u drugoj europskoj državi putem ciljanih programa mobilnosti	baštine; stvaranje podatkovnih prostora: mobilnost – potpora interoperabilnosti; mreža europskih digitalnoinovacijskih centara – potpora MSP-ovima u turizmu u pogledu digitalne transformacije
Financijska potpora za osnivanje ili razvoj malih poduzeća / socijalnog poduzetništva	
12. Potpora koja se u okviru EFRR-a i ESF-a pruža iz instrumenta REACT-EU	12. Program jedinstvenog tržišta
Ovisi o opsegu potpore u svakoj zemlji ili regiji EU-a. Primjeri uključuju obrtni kapital i produktivna ulaganja u MSP-ove, ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju ili osposobljavanje radnika.	Poboljšanje konkurentnosti poduzeća turističkog sektora, osobito MSP-ova, te podupiranje njihova pristupa tržištima.
	13. InvestEU
	Ulaganja za jačanje konkurentnosti i održivosti turizma te turističkih lanaca vrijednosti; održive, inovativne i digitalne mjere koje mogu doprinijeti smanjenju klimatskog i ekološkog otiska relevantnog sektora
	14. Potpora Europske banke za obnovu i razvoj (EBOR)
	Uključiv turistički okvir – ulaganja u hotele i turističke usluge; Uključiv okvir kulturne baštine – projekti u blizini ili unutar lokaliteta kulturne baštine, unaprjeđenje komercijalizacije, održivo upravljanje i poslovanje, povezivost i pristupačnost, kvaliteta i dostupnost sadržaja, komunalne infrastrukture te projekti kojima se postiže povezivost; Program za pružanje savjeta malim poduzećima – potpora MSP-ovima u turizmu s pomoću mreže savjetnika i konzultanta EBRD-a

Izvor: Sud, na temelju Vodiča Komisije za financiranje sredstvima EU-a u sektoru turizma (2014. – 2020.) i Vodiča Komisije za financiranje sredstvima EU-a u turizmu za razdoblje 2021. – 2027.

Prilog II. – Odabrani operativni programi i broj odabranih projekata iz uzorka po operativnom programu

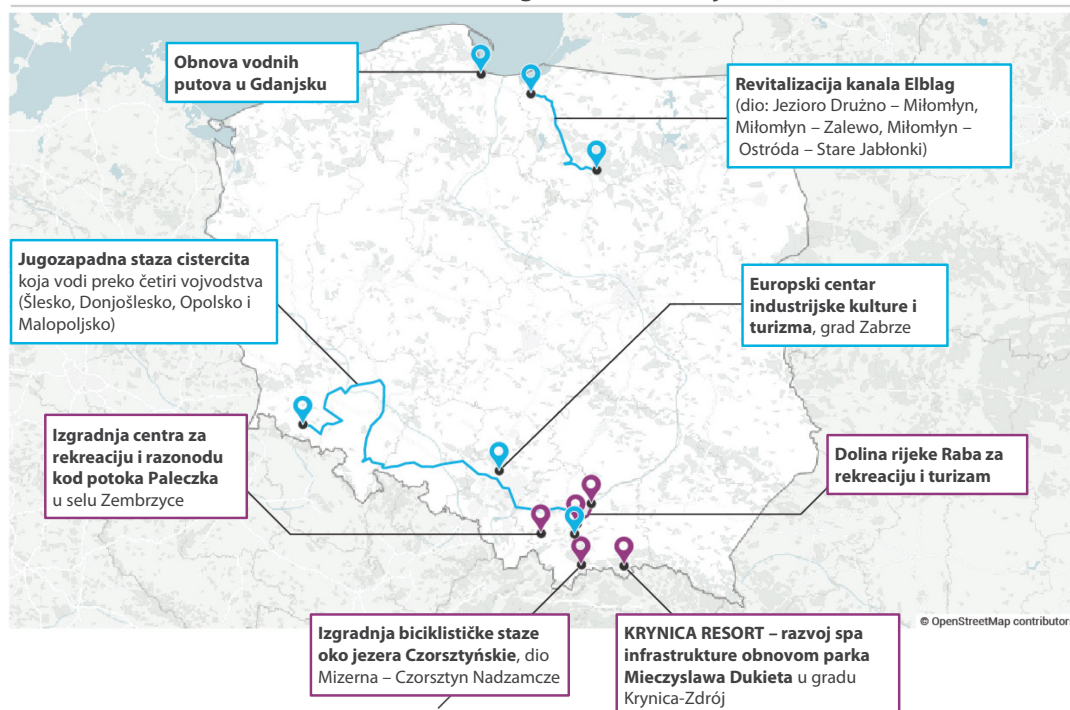
Država članica	Operativni program EFRR-a VFO za razdoblje 2014. – 2020.	Broj odabranih projekata iz uzorka
Mađarska	Gospodarski razvoj i inovacije	5
Poljska	Malopoljsko vojvodstvo	4
Španjolska	Andaluzija	4
Rumunjska	Integrirani regionalni program	4

Država članica	Operativni program EFRR-a VFO za razdoblje 2007 – 2013.	Broj odabranih projekata iz uzorka koji su dovršeni
Mađarska	Sjeverna Mađarska	3
Poljska	Inovativno gospodarstvo	4
Španjolska	Andaluzija	4
Rumunjska	Regionalni operativni program	4

Prilog III. – Projekti koji su pregledani za ovu reviziju

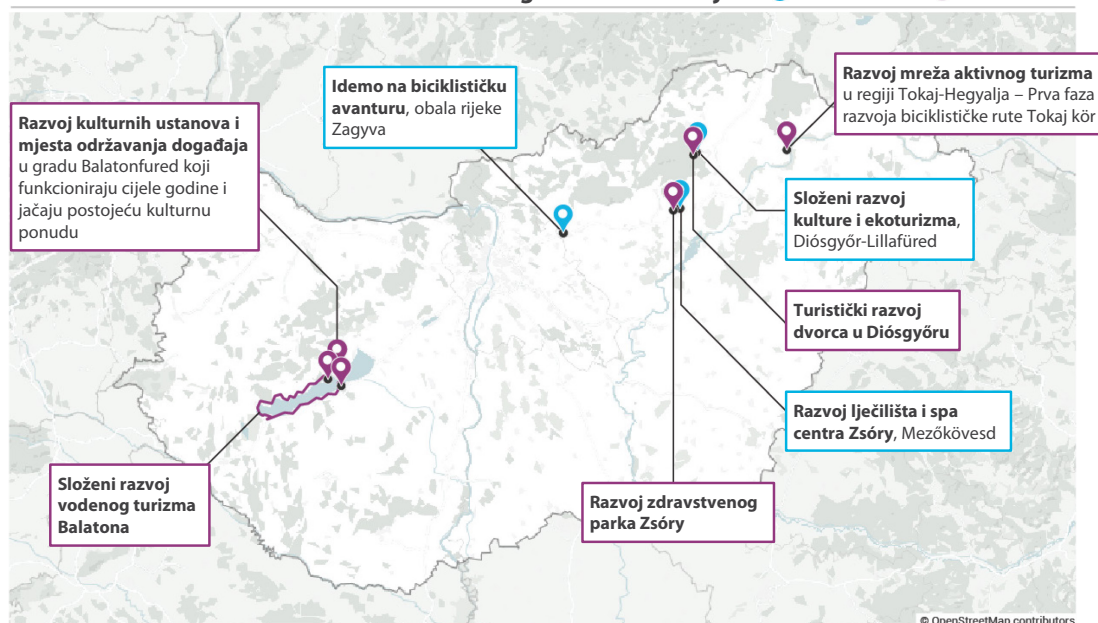
POLJSKA

Programsko razdoblje: ● 2007. – 2013. ● 2014. – 2020.



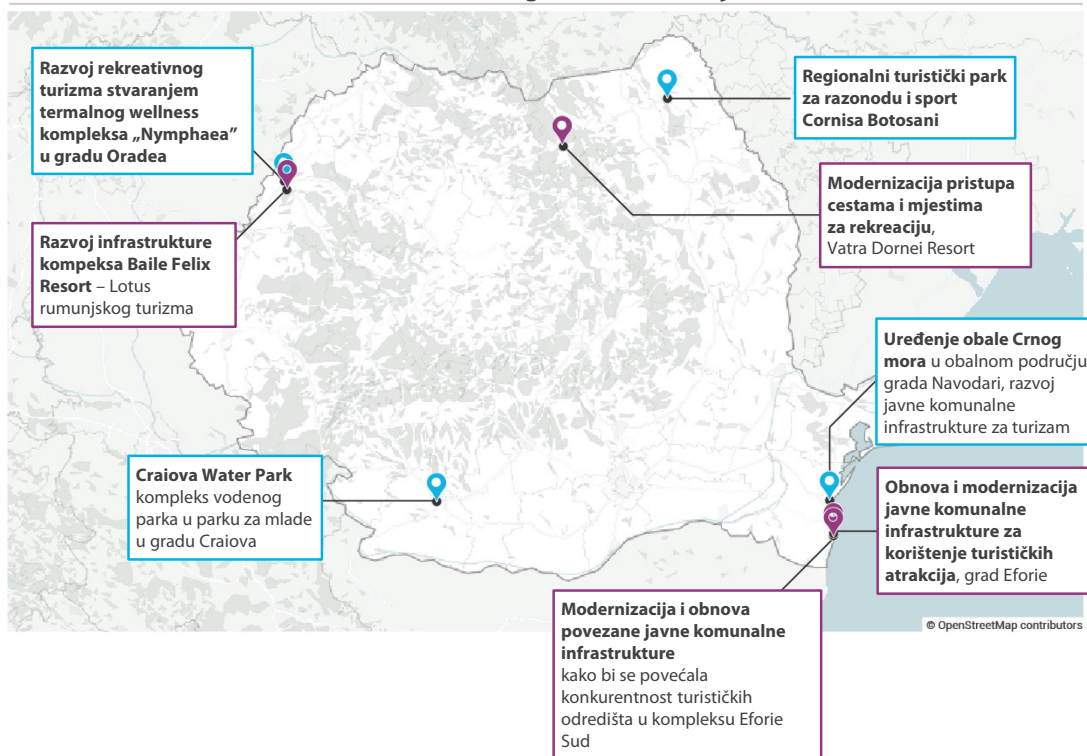
MAĐARSKA

Programsko razdoblje: ● 2007. – 2013. ● 2014. – 2020.



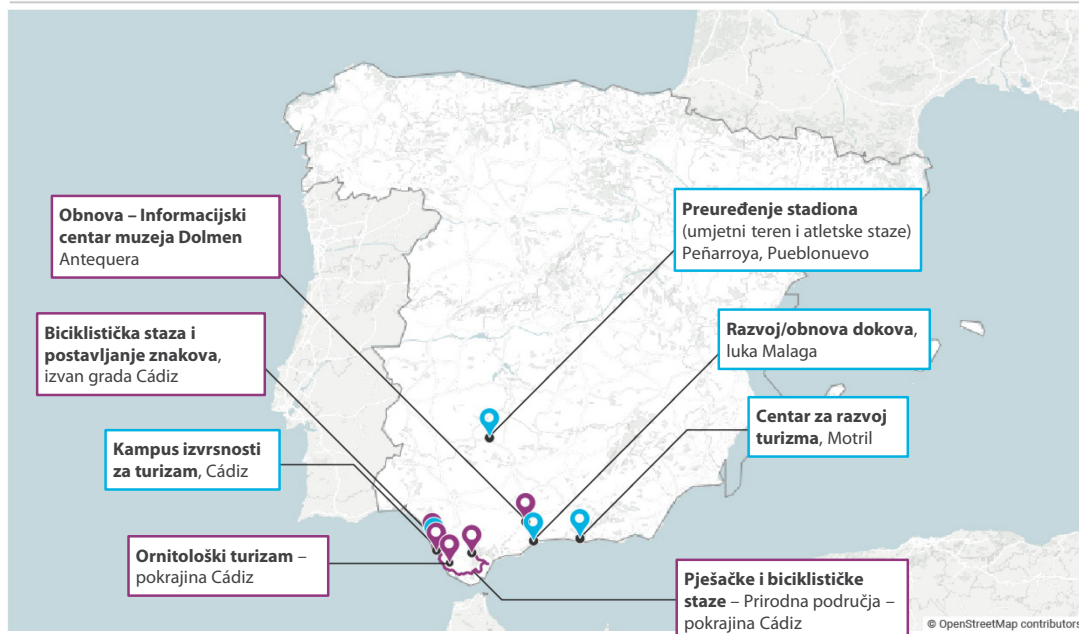
RUMUNJSKA

Programsko razdoblje: ● 2007. – 2013. ● 2014. – 2020.



ŠPANJOLSKA

Programsko razdoblje: ● 2007. – 2013. ● 2014. – 2020.



Prilog IV. – Popis nacionalnih turističkih strategija

Br.	Država članica	Nacionalne turističke strategije	Vremenski okvir
1	Austrija	Plan T – Glavni plan za turizam	2019. – podatci nisu dostupni ¹
2	Belgija	Nacionalna strategija ne postoji. Turizmom se upravlja na regionalnoj razini (Flandrija, Valonija i Bruxelles)	—
3	Bugarska	Nacionalna strategija za održivi razvoj turizma u Republici Bugarskoj do 2030.	2018. – 2030.
4	Hrvatska	Strategija razvoja turizma do 2020.	2013. – 2020.
5	Cipar	Nacionalna turistička strategija 2030.	2020. – 2030.
6	Češka	Nacionalna turistička politika za razdoblje 2014. – 2020.	2014. – 2020.
7	Danska	Nacionalna turistička strategija	2016. – 2025.
8	Estonija	Nacionalni razvojni plan turizma 2014. – 2020.	2014. – 2020.
9	Finska	Turistička strategija za razdoblje 2019. – 2028.	2019. – 2028.
10	Francuska	Međuministarsko vijeće za turizam, osnovano 2017., utvrdilo je plan djelovanja za razvoj turizma u šest prioritetnih područja. Službeni strateški dokument ne postoji	—
11	Njemačka	Načela nacionalne turističke strategije donesena su 2019. Akcijski plan donesen je 23. lipnja 2021.	—
12	Grčka	Nacionalni strateški referentni okvir za turistički sektor	2014. – 2020.
13	Mađarska	Nacionalna strategija razvoja turizma 2030.	2016. – 2030.
14	Irska	Ljudi, mjesto i politika: rastući turizam do 2025.	2015. – 2025.
15	Italija	Nacionalni strateški plan za turizam za razdoblje 2017. – 2022.	2017. – 2022.
16	Litva	Program razvoja turizma za razdoblje 2014. – 2020.	2014. – 2020.
17	Latvija	Smjernice za razvoj turizma za razdoblje 2014. – 2020.	2014. – 2020.
18	Luksemburg	Strateški okvir za razvoj turističkog sektora 2018. – 2022.	2018. – 2022.
19	Malta	Nacionalna turistička politika za razdoblje 2015. – 2020.	2015. – 2020.
20	Nizozemska	Nizozemska, perspektivno odredište do 2030.	2019. – 2030.
21	Poljska	Program razvoja turizma do 2020.	2015. – 2020.
22	Portugal	Turistička strategija 2027.	2017. – 2027.
23	Rumunjska	Glavni plan ulaganja u turizam i dvije sektorske strategije: Nacionalna strategija za ekoturizam i Nacionalna strategija za termalni turizam. U izradi je nacionalna turistička strategija	—
24	Slovačka	Strategija razvoja turizma do 2020.	2013. – 2020.

Br.	Država članica	Nacionalne turističke strategije	Vremenski okvir
25	Slovenija	Strategija održivog rasta slovenskog turizma za razdoblje 2017. – 2021.	2017. – 2021.
26	Španjolska	Plan del Turismo Español Horizonte 2020	2008. – 2020.
27	Švedska	Izrađuje se nacionalna turistička strategija	—

¹ Usvojeno 2019. U dokumentu nije određen vremenski okvir.

Izvor: Sud, na temelju publikacije OECD Tourism Trends and Policies 2020 i vlastitih istraživanja.

Pokrate i skraćeni nazivi

BDP: bruto domaći proizvod

ECTAA: Europsko udruženje putničkih agencija i organizatora putovanja

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

ESI fondovi: Europski strukturni i investicijski fondovi

ETC: Europska putnička komisija

GU GROW: Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove

GU REGIO: Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

MSP-ovi: mala i srednja poduzeća

NECSTour: Europske regije za održiv i konkurentan turizam

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

Sud: Europski revizorski sud

UFEU: Ugovor o funkcioniranju Europske unije

UNWTO: Svjetska turistička organizacija Ujedinjenih naroda

VFO: višegodišnji financijski okvir

WTTC: Svjetsko vijeće za putovanja i turizam

Pojmovnik

Europski fond za regionalni razvoj (EFRR): fond EU-a kojim se jača gospodarska i socijalna kohezija u EU-u financiranjem ulaganja kojima se smanjuju nejednakosti među različitim regijama.

Kohezijski fond: fond EU-a čija je svrha smanjiti gospodarske i socijalne nejednakosti u EU-u financiranjem ulaganja u državama članicama u kojima je bruto nacionalni dohodak po stanovniku manji od 90 % prosjeka EU-a.

Mehanizam za oporavak i otpornost: mehanizam EU-a za financijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19 i poticanju srednjoročnog oporavka uz istodobno promicanje zelene i digitalne transformacije. Mehanizam za oporavak i otpornost provodi se u okviru nacionalnih planova za oporavak i otpornost.

Operativni program: osnovni okvir za provedbu kohezijskih projekata financiranih sredstvima EU-a u zadanom razdoblju, u koji su ugrađeni prioriteti i ciljevi utvrđeni u sporazumima o partnerstvu između Komisije i pojedinačnih država članica.

Oznaka intervencije: opće kategorije intervencija uključene u zakonodavstvo EFRR-a koje upravljačka tijela operativnih programa upotrebljavaju za utvrđivanje sadržaja mjera koje će se financirati radi postizanja njihovih tematskih ciljeva.

Sporazum o partnerstvu: sporazum između Komisije i neke države članice u kontekstu programa potrošnje EU-a u kojem su, primjerice, utvrđeni strateški planovi, prioriteti ulaganja ili pak uvjeti trgovine ili pružanja razvojne pomoći.

Tematski cilj: predviđeni ukupni rezultat određenog prioriteta ulaganja, koji je za potrebe provedbe podijeljen na posebne ciljeve.

Turistički ekosustav: globalni i međusobno povezani lanac vrijednosti koji okuplja fizičke i internetske pružatelje informacija i usluga (turistički uredi, digitalne platforme, pružatelji usluga putničkih tehnologija), putničke agencije i organizatore turističkih putovanja, pružatelje usluga smještaja, organizacije za destinacijski menadžment, atrakcije za posjetitelje i aktivnosti prijevoza putnika.

Turistički sektor: turistički sektor obuhvaća širok raspon gospodarskih aktivnosti: usluge prijevoza kojima se olakšava kretanje ljudi, putničkih agencija i organizatora putovanja; smještajne objekte; restorane i usluge pripreme i dostave hrane; kulturne, sportske i rekreativne objekte; te lokalne turističke robe i usluge.

Upravljačko tijelo: nacionalno, regionalno ili lokalno tijelo (javno ili privatno) koje je država članica zadužila za upravljanje određenim programom koji se financira sredstvima EU-a.

Višegodišnji financijski okvir (VFO): plan potrošnje sredstava EU-a u kojem su (na temelju ciljeva politika) u šest glavnih naslova utvrđeni prioriteti i gornje granice, obično na razdoblje od sedam godina. Taj plan pruža strukturu unutar koje se utvrđuju godišnji proračuni EU-a te su u njemu određene granice rashoda za svaku rashodovnu kategoriju. VFO koji je trenutno na snazi obuhvaća razdoblje 2021. – 2027.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=60287>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=60287>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Iliana Ivanova i koje je specijalizirano za rashodovna područja ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodio član Suda Pietro Russo, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Chiara Cipriani, ataše u njegovu uredu Benjamin Jakob, rukovoditelj Pietro Puricella, voditelj radnog zadatka Luis de la Fuente Layos te revizori Luc T'Joen, Janka Nagy-Babos, Katarzyna Solarek, Andras Augustin Feher i Francisco Carretero.



Drugi red, slijeva nadesno: Luc T'Joen, Chiara Cipriani, Francisco Carretero i Benjamin Jakob

Prvi red, slijeva nadesno: Pietro Puricella, Pietro Russo, Luis De La Fuente Layos i Katarzyna Solarek

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2021.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6.-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava:

- slike 2.,3. i 7.: ikone izrađene u programu [Pixel perfect](#) na stranici <https://flaticon.com>.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN 978-92-847-7134-9	2315-2230	doi:10.2865/251	QJ-AB-21-027-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-7140-0	2315-2230	doi:10.2865/400	QJ-AB-21-027-HR-Q

Turizam je ključni gospodarski sektor u EU-u. Pandemija bolesti COVID-19 imala je dramatičan i dosad nezabilježen učinak na turistički sektor tako što je naglo smanjila turističke tokove, a time i prihode poduzeća povezanih s turizmom. Osim tog neposrednog šoka, turistički sektor suočava se i s drugim, dugoročnijim izazovima povezanim s njegovom zelenom i digitalnom transformacijom, konkurentnošću, održivošću i otpornošću.

Komisija je 2010. definirala svoju trenutačnu turističku strategiju EU-a. Od 2015. do izbivanja pandemije bolesti COVID-19 Komisija je izmijenila turističke prioritete u kontekstu širih političkih strategija, ali tom se izmjenom nije dovelo do konkretnog akcijskog plana koji će podupirati njihovu provedbu. Kao odgovor na dramatičan učinak pandemije bolesti COVID-19 na turistički sektor EU-a, Komisija je poduzela mjere za utvrđivanje programa za turizam do 2030. Sud je u analizama projekata EFRR-a u području turizma utvrdio neujednačene rezultate: neki su projekti bili održivi i doprinijeli su poticanju turističke aktivnosti u regiji, drugi su imali tek ograničen učinak. U nekoliko slučajeva nedostatci u početnom planiranju projekata i procjenama potreba te u fazi odabira projekata doveli su do smanjenja njihovog opsega te kašnjenja i prekoračenja troškova tijekom njihove provedbe. Komisija je predstavila mjere za ublažavanje učinka krize izazvane bolešću COVID-19 na turističku industriju u EU-u.

Sud preporučuje Komisiji da utvrdi novu turističku strategiju EU-a. Komisija bi, osim toga, trebala poticati države članice da provode postupke odabira ulaganja u turizam koja se financiraju sredstvima iz EFRR-a radi pružanja potpore tom novom strateškom usmjerenju.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors