

Прегледни рад

УДК: 338.486.4:65.012.2(4-672ЕУ)

Улога Европске комисије у процесу формирања европске политике туризма

Далиборка Петровић^{1*}

¹ BIZZ, d.o.o, Consulting firm

Сажетак: Предмет рада је улога Европске комисије у процесу формирања европске политике туризма. Циљ рада је да, методом квалитативне анализе садржаја, односно релевантних докумената Европске комисије, хронолошки пратећи развој политике европског туризма све до њеног коначног формирања, укаже на кључну улогу коју је Европска комисија имала у стварању политике туризма на нивоу Европске уније. На основу анализе докумената Европске комисије уочава се тренд дугогодишњег третирања туризма као инструмента за остваривање других наднационалних политика, да би тек 2010. године, на иницијативу Европске комисије, туризам био препознат као засебна привредна грана која завређује сопствену наднационалну политику. С обзиром на то да је политика европског туризма, за разлику од других наднационалних политика, настајала кроз процес који је трајао пуне две деценије, у анализи докумената Европске комисије, као основни индикатор све већег препознавања значаја туризма као засебне привредне гране на нивоу Европске уније, узимају се циљеви Европске комисије у свакој од анализираних фаза тог процеса, а не висина укупно уложених средстава.

Кључне речи: туризам, Европска комисија, европски туризам, европска политика туризма

JEL класификација: Z380

The role of the European Commission in the process of establishing the common European tourism policy

Abstract: The subject of the paper is the role of the European Commission in the process of establishing the common European tourism policy. The aim of the paper is to analyse each phase of this process from chronological perspective, by using the method of qualitative analysis of the relevant European Commission's documents, and to emphasise the key role of the European Commission in establishing the common European policy. Based on the EC documents analysis, it can be concluded that tourism had been treated for a long period of time just as the tool and instrument for accomplishing other supranational policies, when in 2010, the EC initiated the establishment of the common EU tourism policy at the supranational level. Unlike other supranational policies, European tourism policy was created in the process that lasted for two decades. According to the EC documents analysis, as the key indicator of an increased recognition of the importance of tourism as an independent industry within the

* petrovic.daliborka@gmail.com

EU the goals of the EC set for each phase of the process are taken, rather than the total financial sum invested.

Key words: tourism, European Commission, European tourism, European tourism policy

JEL classification: Z380

1. Увод

Оснивање Европске уније утицало је на убрзани раст економских интеграција, изражен кроз формулисање и усвајање заједничких наднационалних политика готово у свим сферама економског деловања. Деловање Европске комисије било је примарно усмерено на отклањање баријера стварању јединственог тржишта, и слободном кретању робе, капитала и људи. Потом следи фокус на формулисање и имплементацију различитих заједничких европских политика, међу којима су заједничка аграрна политика и политика саобраћаја препознате као приоритети. Европске интеграције потом напредују управо кроз дефинисање све већег броја заједничких политика у различитим привредним гранама. Међутим, туризам, иако врло значајна привредна грана већине земаља чланица Европске уније, дуго времена остаје изван зоне активног деловања креатора наднационалне економске политике, што за последицу има дугогодишње непостојање јединствене европске политике туризма. Стога, туризам је две деценије (1990-2010.), за разлику од других привредних грана, био лишен могућности да на наднационалном нивоу артикулише сопствене, специфичне интересе. Европска комисија је, током наведеног периода, креирањем заједничких политика у другим сферама, указивала на значај туризма, али превасходно као инструмента за јачање европских интеграција, због тога што није постојао формално-правни темељ који би Европској комисији омогућио конкретније деловање односно директну надлежност за област туризма. Услови за стицање директне надлежности Европске комисије за туристичку делатност створени су ступањем на снагу Споразума о функционисању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union TFEU*) године 2009., у оквиру кога је чланом 195, Европска унија (односно у њено име Европска комисија) званично добила овлашћења у области туризма. Последично, већ 2010. године туризам добија своје сопствено место међу заједничким наднационалним политикама. У формулисању европске политике туризма, улога Европске комисије је била кључна, што се, у почетку, огледа у њеном иницирању, наглашавању и укључивању туризма у друге европске политике, да би, напослетку, Европска комисија указала и на потребу формирања посебне европске политике туризма, бивајући, у том процесу, главни и водећи актер.

2. Европска политика туризма- *pros and cons*

Потреба за формулисањем заједничке европске политике туризма може бити поткрепљена низом аргумената, од којих се, за потребе овог рада, издвајају следећи аргументи:

- Директан утицај различитих наднационалних политика на туризам;
- Допринос туризма европској економији;

- Повећана мобилност европских грађана услед интензивираних економске интеграције у Европској унији;
- Ниска стопа раста туризма у Европи у односу на светски просек.

Формулисање различитих заједничких наднационалних политика значајно, а врло често сасвим директно, утиче на туризам у земљама чланицама Европске уније. Оствљајући по страни квантитативну анализу ефеката европских наднационалних политика по туристичку делатност у Европској унији, сама чињеница да исте у великој мери мењају амбијент у коме се одвија пружање туристичких услуга у земљама чланицама Уније, представља достатан аргумент у прилог проактивнијем приступу Европске уније према питању формулисања заједничке европске политике туризма. Фундаменталне наднационалне политике и одлуке ЕУ, које су директно утицале на туризам у Европи, обухватају (Anastasiadou, 2006, 21):

- формирање заједничког тржишта године 1993., што је довело до укидања свих рестрикција везаних за путовања и издавања виза за грађане Европске уније и омогућило грађанима држава чланица слободно кретање и путовање по територији Европске уније као једној земљи.
- имплементацију шенгенског споразума године 1995., који представља заједничку европску политику о слободном кретању људи према трећим странама, што је омогућило прекоокеанским туристима и туристима ван Европске уније да, без појединачно наметнутих ограничења, путују у земље чланице Европске уније, потписнице наведеног споразума.
- увођење заједничке европске валуте евра - у јануару 2002. године

Поред директног утицаја различитих европских наднационалних политика на туризам, један од најважнијих аргумента за формулисање заједничке политике туризма на нивоу Европске уније огледа се у његовом неспорном доприносу европској економији. Туризам има мултипликаторски ефекат, чији се значај огледа у његовом утицају на бруто домаћи (и национални) производ, запошљавање, стандард живота грађана, платни биланс, циљ и структуру инвестиционих активности (Лакићевић, Жаревац, 2014, 30). У оцењивању макроекономских кретања у националној привреди важни подаци су и они који се односе на величину девизног прилива од туризма као допринос укупним извозним перформансама националне привреде (Гњатовић, Лековић, 2015, 48).

Посматрано у дужем временском периоду, туризам ствара преко 10% GDP Европске уније (директно или индиректно) и запошљава 9.7 милиона грађана у оквиру 1.8 милиона бизниса. У години 2013. укупни допринос туризма ГДП Европске уније износио је 1,512.4 милијарди америчких долара односно 9.0% GDP. Исте године, у области туризма, директно или индиректно, забележено је 21,922,500 послова што чини 10.0% укупног запошљавања у Европској унији (ЕС, 2014). Дакле, туризам позитивно утиче на европску економију својим немалим учешћем у укупном GDP-у ЕУ, али и повећањем стопе запослености (посебно сезонске) односно капацитетом за генерисање нових радних места.

Висок степен достигнуте економске интеграције у ЕУ утиче на то да међународна путовања, било зарад посла или одмора, представљају интегрални и неодвојиви део животног стила значајног дела европске и светске популације. Статистички подаци показују да су, године 2013., путовања због одмора и разоноде у ЕУ, било да је реч о грађанима држава чланица Уније или грађанима ван исте који у њу долазе, генерирала 75.3% европског GDP, док су путовања зарад посла допринела GDP-у Европске уније у износу од 24.7%. Поређење домаће, европске потрошње на туризам (грађани држава чланица ЕУ) која је у 2013. години износила високих 62.7% GDP Европске уније, са потрошњом грађана ван ЕУ која је износила 37.3% GDP (ЕС, 2014) јасно говори о томе да су управо грађани држава чланица

Европске уније највећи тржишни сегмент односно кључна циљна група за европски туризам. Другим речима, иако је Европа одувек била и биће веома атрактивна дестинација за светске туристе, кретање прихода од туризма и његов допринос GDP-у европске економије преваходно зависи од потрошње грађана држава чланица Европске уније. Стога је сасвим логично да се уложе већи напори на наднационалном нивоу ка стварању адекватне заједничке европске политике туризма, којом би се обезбедио стратешки правац његовог развоја у будућности као и низ стратегија помоћи државама чланицама у унапређењу туристичких капацитета.

Стратешки приступ туризму у Европској унији неопходан је и због чињенице да, у погледу стопе раста туризма у Европској унији, која је 2014. године износила 3.2%, Европска унија значајно заостаје за другим светским регионима (ЕС, 2014). Низак ранг европске регије према стопи раста туризма у односу на светски просек указује на потребу организованог, заједничког деловања у сфери туризма, што пак неминовно захтева активније деловање Европске комисије (Akerhielm, Dev & Noden, 2013). Иако се Европа, као стари и културним наслеђем богати континент, неспорно убраја у дестинације за којима постоји реална и стабилна тражња, ипак је компарација са континетима и ваневропским државама у успону, врло важан показатељ укупне светске конкурентности туризма Европе. С обзиром на то да Европска унија у погледу свих привредних грана тежи ка унапређењу конкурентности, туризам као једна од њих, такође завређује напоре Европске комисије у правцу стварања политике којом би се дефинисао стратешки правац његовог развоја и развили механизми у циљу повећања конкурентности туризма на јединственом европском тржишту.

Међутим, поред аргумената који говоре у прилог стварању јединствене европске политике туризма, сами почечи обележени су и критикама које доводе у питање ефикасност наднационалне политике у домену туризма. Упркос великом ангажовању Европске комисије на стварању европске политике туризма, њено деловање је било предмет отворених дебата, размене мишљења и критичке анализе. Тако је тема развоја европске политике туризма изазвала различита мишљења о аспирацијама Европске комисије и ономе што она заиста жели да оствари када је у питању туризам. Неретко су активности Европске комисије у циљу стварања оквира за европску политику туризма, посебно у раном периоду њеног деловања, окарактерисане као фрагментиране, без јасног фокуса, стратешког усмерења, правног основа и темеља.

Основну препреку у почетку развоја европске политике туризма представљала су дивергентна мишљења о томе шта конституише наднационално а шта национално питање у сфери туризма.

Скепса према стварању европске политике туризма подстакнута је бригом о томе да би, таква политика, довела до повећања бирократије и низа регулатива, које би, у пракси, биле не само скупе за имплементацију већ би могле озбиљно да угрозе ефективност, ефикасност и продуктивност у сфери пружања туристичких услуга на националном нивоу.

Поред тога, нису све земље чланице Уније подједнако заинтересоване за улагање у проширење и повећање квалитета туристичких капацитета, посебно не уколико туризам није грана у којој оне имају компаративну предност. Са друге стране, разумљиво је да земље Медитерана, управо због компаративних предности у области туризма у односу на земље Северне, Централне и Источне Европе, показују веће интересовање за стварањем европске политике туризма, која им, посебно кроз програме финансијске подршке, омогућава бољу позицију у

тржишном надметању, како међусобно тако и са другим атрактивним регијама и државама ван Европе.

Чак и у националним оквирима, а посебно у наднационалним, постоји велики сукоб интереса великог броја актера у области туризма, директних и индиректних, које није лако хармонизовати и усагласити, а још мање подвести под „one voice“ структуру.

Промоција Европе као пожељне туристичке дестинације није у потпуности прихваћена од стране националних туристичких организација, које желе да контролишу имиџ своје земље који пројектују туристима, сматрајући притом да су удружени промотивни напори ирелевантни, посебно за земље које су већ добро позициониране и поседују позитиван и привлачан имиџ у свести европских и ваневропских туриста.

3. Улога Европске комисије у развоју европске политике туризма- хронолошка перспектива

Већ почетком 1990-их година, у оквиру европске стручне и научне јавности, препозната је потреба за стварањем интегрисаног, дугогодишњег плана развоја туризма у контексту регионалне политике Европске заједнице, компатибилне са националним и локалним политикама туризма држава чланица ЕС. Туризам заслужује сопствену политику на нивоу Европске заједнице, и не би требало да буде третиран као корисна секундарна економска снага, чија се функција своди на подршку и јачање неких других аспеката политике Европске заједнице (Lickorish, 1991, 179-180).

Почетак препознавања значаја туризма на ширем, регионалном нивоу везује се за годину 1990., када је на предлог Европске комисије и уз одобрење Већа министара организована официјална церемонија лансирања европске године туризма 11. децембра 1990. године у Страсбуру, чије се свечано постављање одиграло 30. јануара 1990. године у Даблину. Европски парламент је усвојио Резолуцију о години европског туризма 13. децембра 1990. године., којом потврђује своју подршку политици Европске заједнице у процесу јачања капацитета европског туризма у износу од ЕС 5 милиона. Средства су превентивно намењена финансирању пројеката на националном нивоу, уз учешће главних актера попут националних организационих комисија, јавних и приватних туристичких организација и трговачких организација, који би допринели остваривању неких од постављених циљева. Селекцију националних пројеката врши посебно тело односно Комисија за годину европског туризма (*European Tourism Year Management Committee*). Основни циљеви године европског туризма (1990. године) обухватили су (ЕЦ, 1990):

- Промовисање користи од ширег тржишта ослобођеног националних граница;
- Промовисање улоге туризма у интеграцијама и стварању идентитета европског грађанина односно Европљанина;
- Наглашавање економске и друштвене улоге туризма у регионалном развоју и креирању послова.

Други важан корак везан за туризам на наднационалном нивоу обележен је доношењем акционог плана Заједнице за помоћ туризму 24. априла 1991. године, у коме се наглашава значајна улога туризма, посебно у економској и друштвеној сфери (допринос европској економији и друштвеној кохезији) као и утицај туризма на завршетак процеса стварања јединственог тржишта, економске и монетарне

Уније (Commission of the EC, 1991). Акционим планом постављени су следећи базични циљеви (Commission of the EC, 1991):

- Јачање хоризонталног приступа туризму кроз унапређење знања о индустрији туризма, развој статистике о туризму на нивоу Европске заједнице, имплементацију детаљних студија и истраживања о утицају политика Европске заједнице и технолошких промена на туристичке токове, анализу различитих врста туризма и њихове будуће промоције.
- Координација политике туризма Европске заједнице и националних политика путем јачања кооперације ЕС са државама чланицама у оквиру саветодавног тела за туризам, и осигуравања да се одлуке које се односе на ЕС политику доследно комуницирају у државама чланицама.
- Организовање консултација са туристичким удружењима.
- Дисперзија туризма ван актуелних летњих/зимских/празничних сезона.
- Унапређење заштите права туриста као потрошача туристичких услуга и производа.

Европска комисија је 04. децембра 1996. године изнела предлог о доношењу првог вишегодишњег програма помоћи европском туризму (1997-2000. године) познатом под називом „*Philoxenia*“, чији је основни циљ да стимулише квалитет и конкурентност европског туризма, узимајући посебно у обзир балансиран и одрживи развој овог сектора, задовољавање потреба туриста и рационалну употребу природних, културних и инфраструктурних ресурса. Како би се остварио главни циљ унапређења конкурентности и квалитета европског туризма, у програм је уложено укупно ECU 25 милиона, а Европска комисија је дефинисала следеће генералне циљеве програма „*Philoxenia*“ (Commission of the EC, 1996):

- Унапређење знања у области туризма путем развоја базе информација везаних за туризам, сакупљање информација о туризму које се налазе у другим изворима и олакшавање евалуације оних мера Заједнице које имају утицаја на туризам.
- Унапређење правног и финансијског амбијента за туризам путем интензивирања сарадње са земљама чланицама, индустријом и другим стејкхолдерима.
- Повећање квалитета европског туризма путем промовисања одрживог туризма и отклањања препрека за развој туризма.
- Повећање броја посетилаца из трећих земаља промовисањем Европе као туристичке дестинације.

Године 1999. развој формирања заједничке политике туризма на наднационалном нивоу обележио је нови контекст у оквиру кога је туризам постављен - подстицање запошљавања. Европска комисија је истакла велики потенцијал индустрије туризма у имплементацији европске стратегије запошљавања, чији су основни циљеви развој предузетништва, повећавање способности за налажење посла (степен упошљивости радне снаге), подстицање адаптивности и јачање једнаких могућности. У складу са реформом структурних фондова Заједнице (*Structural Funds*) направљен је оквир подршке за развој европског туризма за период 1989-1993. У оквиру наведеног, за период 1989-1991. године, висина средстава директно намењених развоју туризма односно усвајању регионалних политика у овој области привређивања износила је ECU 267 милиона. Посматрање туризма првенствено кроз призму великог потенцијала да генерише нова радна места постаје и остаје фундамент његовог наднационалног третмана. Стога, и циљеви дефинисани конкретно за област туризма рефлектују примарну усмереност Европске комисије ка доприносу који туризам поседује за подстицање запошљавања (Commission of the EC, 1999):

- Фокусирање на хоризонталне акције и мере релевантне за туризам у оквиру Националног плана запошљавања;
- Укључивање специфичних мера за подстицање предузетничког потенцијала у области туризма, младих и посебно женске популације.

Године 2001. Европска комисија, иако поставља будући правац и приоритете туризма у Европи, ипак, у овој фази, лимитира своје деловање на координацију и комплементарну улогу, настојећи да државе чланице буду те које ће, путем сарадње и размене добрих пракси, бити основни носиоци унапређења европског туризма. Због тога, један од циљева Европске комисије односи се на консолидацију новог приступа у кооперацији између туристичких стејкхолдера кроз отворени метод координације (*Open Method of Coordination OMC*). Отворени метод координације је „мекши“ али ипак структурисан приступ преваходно намењен култури, који треба да омогући државама чланицама да кроз размену добрих пракси унапреде дизајн и имплементацију различитих политика, без регулаторних инструмената (ЕС, 2001). Имајући у виду снажну спрегу и међузависност културе и туризма, примена отвореног метода координације као инструмента управљања у области европског туризма је сасвим разумљива. Примена отвореног метода координације у туризму треба да обезбеди интегрисани приступ у одржавању козистентности политика везаних за запошљавање, социјална питања, образовање, опорезивање, развој предузећа и регија (Estol & Font, 2016, 235). Државама чланицама, регионалним властима и туристичкој индустрији на располагању стоји финансијска помоћ Европске комисије у виду финансијских инструмента под називом Европски информативни центри (*Euro Info Centres*) и Центри за иновације (*Innovation Centres*), али и низ нефинансијских облика помоћи посебно намењених сектору туризма. Основни циљеви Европске комисије за европски туризам у овој фази обухватају (Commission of the EC, 2001):

- Јачање фундаменталне улоге информација, знања и њиховог ширења;
- Потребу за компетентним људским ресурсима мотивисаним на средњи и дуги рок за рад у туризму;
- Интеграцију политика о заштити животне средине и промоцији одрживог туризма;
- Препознавање потребе за хармонизацијом концепта квалитета туристичких услуга и инфраструктуре у Европској унији, и њихове процене и мониторинга;
- Потребу за убрзавањем интеграција у погледу информационих алата и услуга у свим туристичким активностима и бизнисима, посебно у малим и средњим предузећима (SMEs);
- Потребу за стварањем мреже стејкхолдера и партнерстава, посебно између оних који директно имплементирају смернице и препоруке Европске комисије.

Године 2003. Европска комисија указује на спори раст економских показатеља европског туризма, затим показатеља који се односе на друштвену кохезију, као и оних из области заштите животне средине и наглашава потребу за интензивнијим, заједничким приступом европском туризму којим би се одговорило на различите изазове на кохерентан начин. У том смислу, циљеви политике Европске комисије у суочавању са изазовима одрживости европског туризма односе се на (Commission of the EC, 2003):

- Коришћење свих предности принципа субвенционисаности и приступа „од дна ка врху“ у решавању проблема;

- Сагледавање индивидуалних компоненти, подсектора, области и аспеката, и специфичних проблема који се на њих односе, пре него третирање туризма и његове одрживости као јединственог питања;
- Обезбеђивање информација о потрошачима/туристима како би се осигурало да тржишни механизми делују у правцу промоције одрживе потрошње и производње;
- Препознавање специфичне природе и улоге микро, малих и средњих предузећа (СМЕС) у области туризма;
- Обезбеђивање друштвене и економске одрживости, као и одрживости животне средине, руралних и приобалних заједница.

Године 2006. Европска комисија, на основу стеченог искуства из претходних фаза, наглашава потребу за већим степеном кохезије и синергетског деловања свих релевантних стејкхолдера у домену европског туризма. Последично, принцип партнерства постаје централна компонента деловања на свим нивоима- европском, националном, регионалном и локалном, јавном и приватном. Основне области на које се фокусира обновљена политика туризма ЕУ обухвата унапређење регулаторног и финансијског окружења за развој европског туризма, промовисање одрживости туризма, повећање разумевања европског туризма и његове видљивости. Прецизније речено, базични циљеви постављени од стране Европске комисије су

(Commission of the EC, 2004):

- Унапређење регулатива које утичу на туризам како на националном тако и на европском нивоу, са посебним акцентом на поједностављење постојећег европског законодавства (*Package Travel Directive, Timeshare Directive*), уз активно учешће свих стејкхолдера у унапређењу регулаторног окружења на националном нивоу, како би се избегло кумулативно административно оптерећење везано за индустрију туризма.
- Боља координација низа политика и инструмената са индиректним или директним утицајем на туризам и његову конкурентност, кроз континуирано и правовремено обавештавање саветодавне комисије за туризам (*Advisory Committee on Tourism*), свих стејкхолдера и јавне администрације на националном, регионалном и локалном нивоу о иницијативама Европске комисије.
- Побољшање употребе доступних европских финансијских инструмената односно програма финансијске подршке развоју туризма (*Structural Funds, European Regional Development Fund (ERDF), Cohesion Fund, European Social Fund's (ESF), new European Agricultural Fund for Rural Development, European Fisheries Fund (EFF), Competitiveness and Innovation Framework Programme*). Политику европског туризма треба да одликује сарадња држава чланица ЕУ, регија, локалних власти и индустрије туризма, како би туризам, што је могуће више, профитирао однаднационалних финансијских инструмената.
- Промовисање одрживости европског туризма кроз покретање Европске агенде туризма 21. Века (*European Agenda 21 for tourism*), и указивање на низ специфичних подржавајућих активности за унапређење одрживости европског туризма.
- Унапређење разумевања и видљивости европског туризма, путем континуираног сакупљања и хармонизације статистичких података у форми стандардног статистичког оквира за мерење економских показатеља туристичке делатности (*Tourism Satellite Accounts TSAs*) и редовног објављивања специјалних едиција и публикација о туризму од стране

Еуростат-а (*Panorama on tourism, the Pocketbook on tourism, Statistics in Focus, ICT in tourism*).

- Поддршка промоцији европских дестинација, кроз финансирање стварања портала европских туристичких дестинација (*European Tourist Destinations Portal*), чије је управљање поверено Комисији за европска путовања (*European Travel Commission*).
- Унапређење разумевања и видљивости туризма не само у ужем смислу, већ првенствено као значајног феномена од утицаја на економску и друштвену сферу у Европи, путем праксе организовања редовног годишњег форума о европском туризму (*Annual European Tourism Forum*), који се почев од 2002. године одржава у земљама чланицама ЕУ.

Године 2007. Европска комисија објављује Агенду за одрживи и конкурентни европски туризам, истичући у први план економски просперитет, друштвену једнакост и кохезију, као и заштиту животне средине и културе, из чега проистичу и посебно дефинисани циљеви за област туризма (Commission of the EU, 2007):

- Примена принципа одрживости дестинација од стране менаџмента;
- Интеграција политике одрживости од стране предузећа;
- Подизање свести туриста о одрживом развоју туризма.

Примена Агенде је самостална и добровољна одлука држава чланица. Улога Европске комисије је у томе да са своје стране пружи подршку свим стејкхолдерима из области туризма у Европи, и то на свим нивоима власти: локалне власти, организације које су задужене за менаџмент дестинација, регије, државе чланице, предузећа, туристи и сва друга тела која могу да стимулишу, подрже и утичу на туризам (Commission of the EC, 2007).

Захваљујући дугогодишњим напорима Европске комисије, у кооперацији са државама чланицама ЕУ и европским туристичким удружењима, имплементиране су различите активности и иницијативе у сврху јачања европског туризма и његове конкурентности. Континуирано залагање Европске комисије за унапређење европског туризма резултирало је постављањем темеља за формирање заједничке, европске политике туризма. Ступањем на снагу Лисабонског споразума 01.12.2009. године, споразум из Рима из 1958. године преименован је у Споразум о функционисању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union TFEU*), у оквиру кога је чланом 195, Европска унија званично добила следећа овлашћења у области туризма (ЕС, 2010):

- промовисање конкурентности подухвата из области туризма и креирање окружења погодног за њихов развој;
- подстицање кооперације између држава чланица, посебно путем размене добрих пракси;
- развој интегрисаног приступа туризму, у коме се туризам озбиљно узима у обзир у другим наднационалним политикама.

Официјално дефинисане и признате наднационалне ингеренције у области туризма представљају круцијални корак ка стварању и утемељењу европске политике туризма, која треба да донесе корист свим државама у Европској унији, јер свака од њих, иако не у истој мери, има интерес да развија свој туристички потенцијал. Новим оквиром деловања ЕУ у области туризма дефинисаним 2010. године, постављени су следећи врло амбициони циљеви ((ЕС, 2010):

- Стимулисање конкурентности у сектору европског туризма;
- Промовисање разноврсности понуде туристичких услуга у Европи;
- Развој иновација у индустрији туризма;
- Унапређење професионалних вештина запослених у сектору туризма;
- Подстицање екстензије туристичке сезоне;

- Консолидација базе социоекономских знања за туризам;
- Промовисање развоја одрживог, одговорног и висококвалитетног туризма;
- Консолидовање имиџа и профила Европе као скупа одрживих и висококвалитетних туристичких дестинација;
- Максимизирање потенцијала финансијских политика и инструмената Европске уније за развој туризма.

Анализа претходно наведених фаза у процесу формирања европске политике туризма омогућава резимирање важних ставки попут трајања сваке од фаза (година/е), настајања стратешких докумената којима се дефинишу основни циљеви за област туризма, као и увид у то косу главни актери у процесу развоја европске политике туризма усвакој од његових фаза (Табела 1.).

Табела 1: Процес формирања јединствене европске политике туризма (1990.-2010.)

Година	Стратешки документ	Основни циљеви	Актери
1990.	Резолуција о години европског туризма	Промовисање користи од ширег тржишта ослобођеног националних граница. Промовисање улоге туризма у интеграцијама и стварању идентитета европског грађанина односно Европљанина. Наглашавање економске и друштвене улоге туризма у регионалном развоју и креирању послова.	Европска комисија; Веће министара; Европски парламент; Земље чланице споразума ЕФТА; Националне организационе комисије, јавне и приватне туристичке организације, трговачке организације; Комисија за менаџмент европске године туризма.
1991.	Акциони план Заједнице за помоћ туризму (<i>Community Action Plan to assist Tourism, COM (91) 97 final</i>)	Координација политике туризма Европске заједнице и националних политика путем јачања кооперације ЕС са државама чланицама у оквиру саветодавног тела за туризам, иосигуравања да се одлуке које се односе на ЕС политику доследно комуницирају у државама чланицама; Организовање консултација са туристичким удружењима; Дисперзија туризма ван актуелних летњих/зимских/празничних сезона; Унапређење заштите права туриста као потрошача туристичких услуга и производа.	Европска комисија; Европски парламент; Европски суд правде; Европска група за економске интересе (<i>European Economic Interest Grouping</i>); Комисија за економска и социјална питања (<i>Economic and Social Committee</i>); Земље чланице;

1996.	<p>Вишегодишњи програм помоћи туризму „Philoxenia“ (1997-2000)</p> <p><i>Council decision on a First Multiannual Programme to Assist European Tourism- “PHILOXENIA” (1997-2000), COM (96) 635 final</i></p>	<p>Унапређење знања у области туризма путем развоја базе информација везаних за туризам, сакупљање информација о туризму које се налазе у другим изворима и олакшавање евалуације оних мера Заједнице које имају утицаја на туризам.</p> <p>Унапређење правног и финансијског амбијента за туризам путем интензивирања сарадње са земљама чланицама, индустријом и другим стејкхолдерима.</p> <p>Повећање квалитета европског туризма путем промовисања одрживог туризма и отклањања препрека за развој туризма.</p> <p>Повећање броја посетилаца из трећих земаља промовисањем Европе као туристичке дестинације.</p>	<p>Европска комисија (<i>European Commission</i>);</p> <p>Веће министара (<i>European Council</i>);</p> <p>Европски парламент (<i>European Parliament</i>);</p> <p>Комисија за економска и социјална питања (<i>Economic and Social Committee</i>);</p> <p>Комисија за регионална питања (<i>Committee of the Regions</i>);</p> <p>Екстерна контрола за имплементацију акционог плана Заједнице за помоћ туризму (<i>External audit</i>);</p> <p>Државе чланице (<i>Member states</i>);</p>
1999.	<p>Јачање туристичког потенцијала у циљу повећања запошљавања</p> <p><i>Enhancing Tourism's Potential for Employment, COM (1999) 205 final</i></p>	<p>Фокусирање на хоризонталне акције и мере релевантне за туризам у оквиру Националног плана запошљавања.</p> <p>Укључивање специфичних мера за подстицање предузетничког потенцијала у области туризма, младих и посебно женске популације</p>	<p>Европска комисија</p>
2001.	<p>Заједнички рад за будућност европског туризма <i>Working together for the future of European tourism, COM/2001/066 5 final</i></p>	<p>Унапређење информација, знања и њихове дисеминације.</p> <p>Стварање мотивисаних и компетентних људских ресурса.</p> <p>Интеграција политика о заштити животне средине и промоцији одрживог туризма.</p> <p>Хармонизација квалитета туристичких услуга и инфраструктуре у Европској унији, и њихове процене и мониторинга.</p> <p>Интегрисање прикупљања и тока информација у свим туристичким активностима и бизнисима, посебно у малим и средњим предузећима (СМЕС) која су</p>	<p>Европска комисија;</p> <p>Светска туристичка организација (<i>World Tourism Organisation</i>);</p> <p>Организација за економску сарадњу и развој (<i>OECD</i>);</p> <p><i>Eurostat</i>;</p> <p>Државе чланице (<i>Member states</i>);</p> <p>Стејкхолдери из области туризма (<i>Tourism industry</i>);</p> <p>Цивилни сектор (<i>Civil sector</i>);</p>

		<p>најчешће директни пружаоци услуга.</p> <p>Стварање мреже стејкхолдера и партнерстава, посебно између директних пружала туристички услуга.</p>	<p>Туристички сателити за статистику (<i>Tourism Satellite Accounts -TSA</i>)</p> <p>Države članice.</p>
2003.	<p>Основне смернице за одрживост европског туризма</p> <p><i>Basic orientations for the sustainability of European tourism, COM/2003/071 6 final</i></p>	<p>Коришћење свих предности принципа субвенционисаности и приступа „од дна ка врху“ у решавању проблема.</p> <p>Сагледавање индивидуалних компоненти, подсектора, области и аспеката, и специфичних проблема који се на њих односе, пре него третирање туризма и његове одрживости као јединственог питања.</p> <p>Обезбеђивање информација о потрошачима/туристима како би се осигурало да тржишни механизми делују у правцу промоције одрживе потрошње и производње.</p> <p>Препознавање специфичне природе и улоге микро, малих и средњих предузећа (СМЕС) у области туризма.</p> <p>Обезбеђивање друштвене и економске одрживости, као и одрживости животне средине, руралних и приобалних заједница.</p>	<p>Европска комисија;</p> <p>Светска туристичка организација (<i>World Tourism Organisation - WTO</i>);</p> <p>Програм Уједињених нација о заштити животне средине (<i>United Nations Environment Programme - UNEP</i>);</p> <p>Међународно Веће за локалне иницијативе у области заштите животне средине (<i>International Council for Local Environmental Initiatives - ICLEI</i>);</p> <p>Група за одрживост туризма (<i>Tourism Sustainability Group -TSG</i>);</p> <p>Државе чланице .</p>
2006.	<p>Обновљена политика туризма Европске уније- ка јачању партнерстава за европски туризам</p> <p><i>A renewed EU Tourism Policy - Towards a stronger partnership for European Tourism, COM/2006/013 4 final</i></p>	<p>Унапређење регулатива које утичу на туризам како на националном тако и на европском нивоу, са посебним акцентом на поједностављење постојећег европског законодавства.</p> <p>Боља координација низа политика и инструмената са индиректним или директним утицајем на туризам и његову конкурентност.</p> <p>Побољшање употребе доступних европских финансијских инструмената односно програма финансијске подршке развоју туризма.</p>	<p>Европска комисија;</p> <p>Eurostat;</p> <p>Саветодавна Комисија за туризам (<i>Advisory Committee on Tourism</i>);</p> <p>Комисија за европска путовања (<i>European Travel Commission</i>);</p> <p>Државе чланице и националне агенције за статистику.</p>

		<p>Промовисање одрживости европског туризма кроз покретање Европске агенде туризма 21. Века (<i>European Agenda 21 for tourism</i>).</p> <p>Континуирано сакупљање и хармонизација статистичких података у форми стандардног статистичког оквира за мерење економских показатеља туристичке делатности (<i>Tourism Satellite Accounts TSAs</i>).</p> <p>Редовно објављивање специјалних едиција и публикација о туризму од стране Eurostat-a.</p> <p>Промоција европских дестинација, кроз финансирање стварања портала европских туристичких дестинација (<i>European Tourist Destinations Portal</i>).</p> <p>Организовање редовног годишњег форума о европском туризму (<i>Annual European Tourism Forum</i>).</p>	
2007.	<p>Агенда за одрживи и конкурентни европски туризам</p> <p><i>Agenda for a sustainable and competitive European tourism, COM/2007/062 1 final</i></p>	<p>Примена принципа одрживости дестинација од стране менаџмента.</p> <p>Интеграција политике одрживости од стране предузећа.</p> <p>Подизање свести туриста о одрживом развоју туризма.</p>	<p>Европска комисија;</p> <p>Група за одрживост туризма (<i>Tourism Sustainability Group</i>)</p> <p>Сви релевантни стејкхолдери из области туризма: на европском, националном, регионалном и локалном нивоу;</p> <p>Микро бизниси, мала и средња предузећа (SMEs);</p> <p>Државе чланице.</p>
2009.	<p>Споразум о функционисању у Европске уније</p> <p><i>(Treaty on the Functioning of the European Union TFEU)- Article 195</i></p>	<p>Промовисање конкурентности подухвата из области туризма и креирање окружења погодног за њихов развој.</p> <p>Подстицање кооперације између држава чланица, посебно путем размене добрих пракси.</p> <p>Развој интегрисаног приступа</p>	<p>Европска комисија;</p> <p>Државе чланице.</p>

		туризму, у коме се туризам озбиљно узима у обзир у другим наднационалним политикама.	
2010.	<p>Европа, најбоља светска туристичка дестинација-нови политички оквир за туризам у Европи</p> <p><i>Europe, the world's No 1 tourist destination – a new political framework for tourism in Europe, COM/2010/035 2 final</i></p>	<p>Стимулисање конкурентности у сектору европског туризма.</p> <p>Промовисање разноврсности понуде туристичких услуга у Европи.</p> <p>Развој иновација у индустрији туризма.</p> <p>Унапређење професионалних вештина запослених у сектору туризма.</p> <p>Подстицање екстензије туристичке сезоне.</p> <p>Консолидација базе социоекономских знања за туризам.</p> <p>Промовисање развоја одрживог, одговорног и висококвалитетног туризма.</p> <p>Консолидовање имиџа и профила Европе као скупа одрживих и висококвалитетних туристичких дестинација.</p> <p>Максимизирање потенцијала финансијских политика и инструмената Европске уније за развој туризма.</p>	<p>Европска комисија;</p> <p>Све асоцијације на наднационалном и националном нивоу, које репрезентују сектор туризма;</p> <p>Државе чланице</p>

Извор: Аутор: (прилагођено на основу претходно наведених докумената Европске комисије)

Анализа садржаја релевантних докумената Европске комисије о процесу развоја европске политике туризма пружа могућност за извођење основних закључака истраживања односно за синтезу наведеног процеса:

- Процес настанка јединствене европске политике туризма трајао је од 1990. до 2010. године, чиме се исти издаваја као јединствени пример у односу на формирање наднационалних политика других привредних грана.
- Прву деценију процеса стварања европске политике туризма (1990.-2000.) одликује сагледавање туризма као алата односно корисног инструмента за остваривање других наднационалних политика. Основни разлог таквом приступу туризму односи се на чињеницу да, према Споразуму Европске заједнице (*The EC Treaty*), Комисији није дозвољено да води политику специфичну само за туризам. Међутим, на основу члана 3 Споразума о Европској унији, који је измењен Споразумом из Мастрихта односно Споразумом о Европској унији (*The Treaty on European Union- TEU*) (ЕС, 1992), потписаним 07.02.1992. године, Комисији су дате надлежности у

различитим сферама економског и друштвеног деловања, чије се политике могу само индиректно примењивати и на туризам. Дакле, директно навођење туризма односно надлежности Комисије за област туризма и даље изостаје.

- Препознавање туризма као засебне привредне гране, која заслужује сопствену наднационалну политику, постаје актуелно тек од 2001. године, након чега се у свакој од наредних фаза све до коначног формирања јединствене европске политике туризма 2010. године, уочава све већа и јаснија односно директнија усмереност ка развоју туризма на наднационалном нивоу.
- Европска комисија представља основног иницијатора и актера у покретању процеса стварања европске политике туризма, у свакој од његових наведених фаза и то: предлагањем нових корака дефинисаних у наднационалним стратешким документима, формирањем нових наднационалних тела одговорних за област туризма, ангажовањем све већег броја релевантних наднационалних и националних стејкхолдера у област развоја и унапређивања европског туризма, унапређивањем правног оквира и смањивањем препрека и изазова развоју туризма, и развијањем финансијских инструмената за помоћ развоју туризма у европским државама.

4. Закључак

Хронолошка анализа деловања Европске комисије у правцу унапређења туризма у Европи недвосмислено показује да је њена улога врло значајана за формулисање заједничке европске политике туризма. Према је туризам на наднационалном нивоу најпре био третиран претежно као средство за остварење и унапређење других европских политика у циљу јачања европских интеграција, ипак је временом, у свакој следећој фази деловања Европске комисије, туризам стицао све већу препознатљивост. Последишно, као највиши ниво препознатљивости значаја туризма на наднационалном нивоу, 2010. године настала је јединствена политика европског туризма. У дводеценијском процесу развоја наднационалне политике европског туризма кључну улогу је одиграла Европска комисија. Наполетку, Европска комисија је и иницијирала коначно дефинисање заједничке политике европског туризма., креирајући финансијску и нефинансијску подршку развоју туризма, наглашавајући значај успостављања механизма статистичког мониторинга и евалуације у циљу прецизнијег праћења развоја и трендова у туризму Европске уније. Захваљући свему наведеном, на нивоу Европске уније постављен је темељ за озбиљнија истраживања у домену туристичке делатности, као засебне привредне гране. Штавише, стратегије унапређења конкурентности Европе у области туризма, сада базиране на јасним, за туризам специфичним статистичким подацима, бивају ефективније и ефикасније јер се заснивају на мерљивим индикаторима.

Литература:

1. Akerhielm, P., Dev, C. S. & Noden, M. A. (2003). Brand Europe: European Integration and Tourism Development, *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, 44 (5/6), p. 88-93

2. Anastasiadou, C.” Tourism and the European Union”, (p. 20-31), in: Hall D., Smith M.K., & Marciszewska B., (edc.), (2006). *Tourism in the New Europe: The Challenges and Opportunities of EU Enlargement*, CABI Publishing, UK
3. Ђатовић, Д. и Лековић, М. (2015). Макроекономски показатељи међународног туризма Републике Србије, *ХиТ менаџмент*, 3 (2), 47-58
4. Greenwood, J. (1993). Business Interest Groups in Tourism Governance, *Tourism Management*, 14 (5), p. 335-348
5. Davidson, R., & Maitland, R. (1997). *Tourism Destinations*, Hodder&Stoughton, London
6. Estol, J., & Font, X. (2016). European tourism policy: Its evolution and structure, *Tourism Management*, Vol. 52 in progress, February 2016, p. 230-241
7. European Commission- European Coordination; the Open Method of Coordination, http://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework/european-coop_en.htm (07.11.2015)
8. European Commission, (2010). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Europe, the world's No 1 tourist destination – a new political framework for tourism in Europe, COM/2010/0352 final, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC0352> (01.11.2015)
9. European Commission, Enterprise and Industry, Tourism, EU policy-background, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/background/index_en.htm (05.11.2015)
10. European Commission, Press release database, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-89-891_en.htm?locale=en (07.11.2015)
11. Lakićević, M. & Žarevac, M. (2014). Tourism thought as a factor of tourism development in Serbia, *HiT Management- Hotel and Tourism Management*, 2 (1), p. 29-37
12. Lickorish, L., J. (1991). Developing a single European tourism policy, *Tourism Management*, 12 (3), p. 178-184
13. Treaty on European Union, Official Journal of the European Communities, No C191/1, 29.07.1992 https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/maastricht_en.pdf (17.11.2015.)
14. Church, A., et al. (2000). Public policy engagement with British tourism: the national, local and the European Union, *Tourism Geographies*, 2 (3), p. 312-336
15. Commission of the European Communities, (1991). Community Action Plan to assist Tourism, COM (91) 97 final, Brussels, p. 2-3, <http://aei.pitt.edu/5397/1/5397.pdf> (12.10.2015)
16. Commission of the European Communities, (1996). Amended proposal for a Council decision on a First Multiannual Programme to Assist European Tourism- “PHILOXENIA” (1997-2000), COM (96) 635 final, Brussels, <http://aei.pitt.edu/10027/1/10027.pdf> (06.11.2015)
17. Commission of the European Communities, (1999). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing Tourism’s Potential for Employment, COM (1999) 205 final, Brussels, p. 8-9, <http://aei.pitt.edu/4955/1/4955.pdf> (12.10.2015)

18. Commission of the European Communities, (2001). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Working together for the future of European tourism, COM/2001/0665 final, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0665&from=EN> (06.11.2015)
19. Commission of the European Communities, (2003). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Basic orientations for the sustainability of European tourism, COM/2003/0716 final, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0716> (22.10.2015)
20. Commission of the European Communities, (2006). Communication from the Commission- A renewed EU Tourism Policy - Towards a stronger partnership for European Tourism, COM/2006/0134 final, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006DC0134> (25.10.2015.)
21. Commission of the European Communities, (2007). Communication from the Commission- Agenda for a sustainable and competitive European tourism, COM/2007/0621 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0621> (28.10.2015)

Примљено: 26.11.2015. Прихваћено: 27.11.2015.