

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Međunarodna trgovina i turizam – globalni program održivog razvoja”*(samoinicijativno mišljenje)*

(2020/C 14/05)

Izvjestitelj: **Alfred Gajdosik**

Odluka Plenarne skupštine:	24.1.2019.
Pravni temelj:	pravilo 32. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležno tijelo:	Stručna skupina za vanjske odnose
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.9.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.9.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	546
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	134/0/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) snažno naglašava općenitu višeslojnu povezanost turizma i međunarodne trgovine. S obzirom na to da je stopa rasta u turizmu veća od stope rasta u gospodarstvu općenito, nedvojbeno je moguće okarakterizirati turizam važnim pokretačem zapošljavanja i gospodarskog rasta. Iz tog su razloga turizam i međunarodna trgovina odlučujući čimbenici za postizanje ciljeva Programa održivog razvoja do 2030⁽¹⁾. Stoga Odbor predlaže da odgovorni akteri u dotičnim gospodarskim sektorima budu izričito uključeni u ostvarivanje ciljeva održivog razvoja putem izjave o preuzimanju obveza, na primjer stvaranjem dostojanstvenih i trajnih radnih mjesta u skladu s 8. ciljem održivog razvoja.

1.2. EGSO skreće pozornost na važnost financijskog planiranja za provedbu političkih prioriteta i naglašava važnost proračuna kao vjerojatno najučinkovitijeg sredstva za provedbu politika. Stoga poziva da se značaj turizma uvaži, pored ostalog i revizijom najnovijeg prijedloga višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021. –2027., i to tako da se u njega uvede proračunska linija za turizam.

⁽¹⁾ Ciljevi održivog razvoja:

- cilj 1.: iskorjenjivanje siromaštva,
- cilj 2.: iskorjenjivanje gladi,
- cilj 3.: zdravlje i dobrobit,
- cilj 4.: kvalitetno obrazovanje,
- cilj 5.: rodna ravnopravnost,
- cilj 6.: pitka voda i higijenski uvjeti,
- cilj 7.: pristupačna i čista energija,
- cilj 8.: dostojanstven rad i gospodarski rast,
- cilj 9.: industrija, inovacije i infrastruktura,
- cilj 10.: smanjenje nejednakosti,
- cilj 11.: održivi gradovi i održive zajednice,
- cilj 12.: odgovorna potrošnja i proizvodnja,
- cilj 13.: klimatske aktivnosti,
- cilj 14.: život ispod vode,
- cilj 15.: život na kopnu,
- cilj 16.: mir, pravda i snažne institucije,
- cilj 17.: partnerstvo za ciljeve.

1.3. EGSO izražava žaljenje zbog toga što turizam dosad nije uvršten u uredbu o europskim strukturnim i investicijskim fondovima kao zaseban cilj, nego samo kao alat, odnosno sektor. Iako valja pozdraviti činjenicu da se tim uredbama predviđaju mogućnosti za ulaganja u pametni turizam, EGSO smatra da to nije dovoljno da bi se odrazio ukupan gospodarski, socijalni i kulturni značaj turizma, uključujući i u pogledu njegove vidljivosti. EGSO stoga poziva na uvrštavanje turizma u tematske ciljeve u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova.

1.4. Relativno male prepreke ulasku na tržište u sektoru turizma ne smiju dovesti do negativnih gospodarskih i socijalnih posljedica za zaposlenike u području turizma.

1.5. EGSO poziva na uvođenje mjera za usklađivanje odnosno priznavanje osposobljavanja te profesionalnih standarda i kvalifikacija u području turizma, na ulaganje većeg napora u uspostavu europske isprave za profesionalne kvalifikacije te na poticanje cjeloživotnog učenja u području turizma.

1.6. S obzirom na to da međunarodni turizam pored svoje ekonomske važnosti neosporno i u značajnoj mjeri pridonosi i razumijevanju među narodima i smanjenju predrasuda, čime snažno podupire vanjsko djelovanje Unije, posebni oblici turizma, kao što su kulturni i socijalni turizam, iziskuju i potporu u obliku posebnih mjera. Osim toga, EGSO ukazuje na potrebu za poticanjem zdravstvenog i sportskog turizma, agroturizma, ekoturizma i drugih.

1.7. Iznimno je važno i hitno zajamčiti dostojanstvena i održiva radna mjesta u tom sektoru putem kolektivnih ugovora te u skladu s 8. ciljem održivog razvoja. EGSO poziva na iskorjenjivanje svih oblika nezakonitog i/ili nesigurnog rada u sektoru turizma.

1.8. Održivost turizma uvelike ovisi i o izboru ekološki što prihvatljivijih oblika prometa; posebnu pozornost stoga treba posvetiti razboritoj i odgovornoj upotrebi prijevoznih sredstava.

2. Uvod

2.1. Ovim mišljenjem EGSO želi skrenuti pozornost na usku povezanost turizma i međunarodne trgovine te naglasiti njihovu zajedničku važnost za postizanje ciljeva Programa održivog razvoja do 2030.

2.2. Međunarodna trgovina ima dugu tradiciju, ali njezina posebna socijalna i politička važnost znatno se povećala tijekom povijesti. Dok je međunarodna trgovina tradicionalno bila uređena bilateralnim sporazumima, od Drugog svjetskog rata naovamo sve su važniji multilateralni sporazumi. Od osnivanja Svjetske trgovinske organizacije (WTO) postoji trgovinska struktura koja uređuje međunarodnu trgovinu i unutar koje Europska komisija od 2011. pruža potporu vanjskoj trgovini Zajednice uz pomoć nove generacije trgovinskih sporazuma čiji je cilj jačanje gospodarskih i trgovinskih odnosa s određenim trgovinskim partnerima.

2.3. Napetosti između slobodne trgovine i protekcionizma također pokazuju da se međunarodna trgovina može koristiti i kao element političkog uplitanja.

2.4. Turizam je treći sektor po veličini u međunarodnoj trgovinskoj bilanci, s doprinosom globalnom BDP-u u iznosu od 10,4 % (EU: 10,3 %) te s 313 milijuna radnih mjesta na svjetskoj razini. Na svjetskoj je razini svako jedanaesto radno mjesto povezano s turizmom. Za trećinu zemalja u razvoju turizam je glavni čimbenik izvoza, zbog čega ima velik utjecaj na gospodarsko stanje tih zemalja.

2.5. Turizam stoga znatno pridonosi postizanju ciljeva održivog razvoja, no pritom treba uzeti u obzir da je 8 % emisija stakleničkih plinova povezano s globalnim turizmom.

2.6. Na svjetskoj razini turizam pridonosi gospodarskoj i socijalnoj integraciji u ruralnim područjima i najudaljenijim regijama. Međutim, pritom se mora voditi računa o neželjenim posljedicama, kao što su gubitak poljoprivrednih površina, ugrožavanje zaštite prirode, onečišćenje zraka itd., te ih izbjegavati u što većoj mjeri.

2.7. Tijekom 2017. u međunarodnom turizmu zabilježene su 1,32 milijarde dolazaka (+ 7 %) na svjetskoj razini, odnosno 671 milijun dolazaka na europskoj razini, čime tržišni udio Europe iznosi 51 % (+ 8 %). Međutim, iz dugoročne prognostičke studije Svjetske turističke organizacije (UNWTO) vidljivo je da će rast turizma u Europi oslabjeti do 2030. s procijenjenih 744 milijuna turista (+ 1,8 %) i ukupnim tržišnim udjelom od 41,1 %.

2.8. Ugovorom iz Lisabona (1. prosinca 2009.) stvorena je posebna pravna osnova Unije za turizam ⁽²⁾. Komisija je u skladu s time 2010. objavila komunikaciju „Europa, vodeće svjetsko turističko odredište – novi politički okvir za turizam u Europi” ⁽³⁾. Međutim, ni u trenutačnom višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje 2014. – 2020., ni u najnovijem prijedlogu za razdoblje 2021. – 2027. nije predviđena posebna proračunska linija za turizam.

2.9. Međutim, uzimajući u obzir da je rast zapošljavanja, a time i gospodarski rast u području turizma u Uniji tijekom posljednjih godina kontinuirano izraženiji u odnosu na druge grane gospodarstva, na temelju dostupnih podataka može se zaključiti da nije samo opravdano nego i hitno potrebno dodatno produbiti vanjsku politiku u području turizma te uvesti odgovarajuće proračunske mjere na razini Zajednice.

2.10. Odbor izričito pozdravlja zaključke Vijeća od 27. svibnja 2019. ⁽⁴⁾ u kojima se, u svjetlu izazova s kojima se suočava turistički sektor (digitalizacija, održivost i znanje i vještine specifični za sektor), iznose konkretni prijedlozi o Programu održivog razvoja do 2030. te poziva na donošenje odgovarajućih mjera za potporu turizmu kako bi EU zadržao poziciju svjetskog predvodnika u turizmu.

2.11. U području turizma postoji velik potencijal za otvaranje novih radnih mjesta. Činjenica da je u području turizma na globalnoj razini u prosjeku zaposlen veći broj žena i mladih u odnosu na druge sektore isto je tako značajna za postizanje ciljeva održivog razvoja, osobito ciljeva br. 5 i 10.

2.12. Plaće u području turizma i ugostiteljstva u većini su zemalja znatno manje od medijalnih plaća, zbog čega je potrebno poduzeti odgovarajuće mjere za uvođenje primjerenih plaća u svim kategorijama radnih mjesta u tom sektoru. To je još značajnije kad se u obzir uzme da su uvjeti rada u području turizma često veoma teški te da se u praksi često ne poštuju dogovori socijalnih partnera o minimalnoj plaći i maksimalnom radnom vremenu, kao ni odredbe o sigurnosti i zdravlju na radnom mjestu. Zbog toga je hitno potrebno stvoriti dostojanstvena i trajna radna mjesta u tom sektoru, u skladu s 8. ciljem održivog razvoja. Odbor smatra da je isto potrebno i ojačati okvirne uvjete, sklopiti jasne kolektivne ugovore te pružati potporu digitalizaciji tog sektora.

3. Turizam i gospodarstvo

3.1. Stoga značaj turizma kao važnog pokretača gospodarskog rasta uvelike premašuje stvarno područje sektora turizma te ima učinak na međunarodnu trgovinu i prodaju, ali i na sve javne i privatne sektore, kao i na poljoprivredu i promet.

3.2. Osim toga, za mnoge regije, kao što su mali otoci ili izolirana planinska područja, turizam predstavlja jednu od malobrojnih, a u nekim slučajevima i jedinu gospodarsku djelatnost u okviru današnje međunarodne podjele rada.

3.3. Usto, turizam je mnogim regijama pomogao u ponovnom oživljavanju zapuštenih područja.

4. Turizam i održivost

4.1. Konkurentnost turizma usko je povezana s njegovom održivošću jer privlačnost i kvaliteta turističkih destinacija uvelike ovise i o prirodnom i kulturnom okruženju, kao i o uključenosti u lokalnu infrastrukturu.

4.2. Održivost turizma temelji se na različitim elementima, npr.:

- odgovornom upravljanju prirodnim bogatstvima (posebno vodom),
- upotrebi čistih izvora energije,
- brizi o okolišnim učincima turističkih djelatnosti (npr. odlaganja otpada, povećanog opterećenja tla i vode),
- očuvanju biološke raznolikosti,
- zaštiti kulturne baštine,
- očuvanju kvalitete i trajnosti radnih mjesta otvorenih u području turizma,

⁽²⁾ Članak 195. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁽³⁾ COM(2010) 352 final.

⁽⁴⁾ Dokument Vijeća br. 9707/19 od 27. svibnja 2019. „Konkurentnost turističkog sektora kao pokretača održivog rasta, otvaranja radnih mjesta i socijalne kohezije u EU-u tijekom sljedećeg desetljeća”.

- vođenju računa o utjecaju na lokalno stanovništvo,
- razvoju osoblja,
- prometu.

4.3. Održivi turizam utvrđen je kao ključni sektor desetogodišnjeg okvirnog programa održive potrošnje i proizvodnje. U skladu s time, održivi bi turizam kao sektor budućnosti mogao ne samo postati standard za tu cjelokupnu gospodarsku granu, nego i za nacionalna gospodarstva na svjetskoj razini. ⁽⁵⁾

Odbor smatra da bi osobe odgovorne za međunarodnu trgovinu i turizam trebale iskoristiti taj potencijal radi pronalaženja načina za učinkovito doprinošenje postizanju ciljeva održivog razvoja (u ovom kontekstu osobito ciljeva br. 3, 6, 7, 12, 14 i 15), kao i da bi trebale nastojati sudjelovati u partnerstvima iz cilja br. 17.

4.4. Gospodarski značaj turizma s udjelom zaposlenosti od 17 % (pri čemu su 44 % zaposlenika žene) na svjetskoj razini ima znatan utjecaj na mnoga područja politike održivosti.

4.5. Osim gospodarske dimenzije, turizam kao sveobuhvatna gospodarska djelatnost ima i ekološku, socijalnu i kulturnu dimenziju te je stoga važan čimbenik za postizanje ciljeva održivog razvoja. S tim u vezi, prihodi iz tog sektora mogu imati ključnu ulogu u podupiranju održivog upravljanja turističkim područjima.

4.6. Trebalo bi težiti pristupu u okviru kojeg se ne bi samo analizirali negativni učinci turizma nego bi se razmatrao i njegov pozitivan utjecaj na različite aspekte (okolišne, socijalne itd.). U okviru tog oblika „turizma s učinkom” koji je osmišljen u Sloveniji i koji se temelji na „pokazateljima učinka 10 + 1” u obzir se uzima i pozitivan utjecaj turizma u svim bitnim područjima života. ⁽⁶⁾

4.7. Nove tehnologije dovele su do strukturnih promjena i u gospodarstvu, koje su posebno izražene kod manjih struktura. U okviru turizma to se ne odnosi samo na ponudu usluga nego i na stavljanje na tržište i navike u pogledu rezerviranja.

4.8. Poseban problem za cijeli sektor turizma predstavlja povećanje broja rezervacija preko raznih privatnih platformi diljem svijeta. Neosporno je da taj novi oblik stavljanja na tržište ima prednosti za neprofesionalne ponuditelje i turistički nerazvijena ili slabo razvijena područja. Međutim, sa stajališta ukupnog gospodarstva neprihvatljivo je da privatni pružatelji usluga imaju konkurentsku prednost zbog situacije u kojoj možda uopće ne plaćaju ili plaćaju minimalna davanja te nisu obvezni pridržavati se uobičajenih strogih smjernica u pogledu higijene i sigurnosti. Zbog toga bi se, na primjer, i takvi pružatelji usluga trebali pridržavati obveze registracije i kriterija ocjenjivanja koji se primjenjuju na pružatelje komercijalnih usluga smještaja.

5. Turizam i okoliš

5.1. Održiva uspješna politika u području turizma i učinkovita zaštita okoliša načelno nisu proturječne te bi ih se trebalo smatrati mjerama koje se međusobno nadopunjuju i pružaju potporu, pa bi se kao takve trebale i provoditi.

5.2. Upotreba raznih prijevoznih sredstava (brodovi, zrakoplovi, autobusi, automobili) te njihov učinak na okoliš nedvojbeno predstavljaju problem povezan sa sve većim međunarodnim turizmom.

5.3. Veliki turoperatori, koje je potrebno podsjetiti na njihovu ulogu u području odgovorne politike održivosti i ohrabrivati ih u tom pogledu, trebali bi zaposliti stručnjake nadležne za pitanja povezana s okolišem koji pri savjetovanju i planiranju vode računa o ciljevima održivog razvoja.

5.4. U nekim se regijama prekomjerni turizam već razvio u problem koji ugrožava kvalitetu života domaćeg stanovništva, ali i okoliš. S obzirom na to da za „prekomjerni turizam” ne postoji jedinstvena definicija, pojam je nedovoljno konkretan i ne može se jednostavno primijeniti. Međutim, nije riječ o novonastalom problemu. Već se u razdoblju 1980. –1990. pod pojmom „efekt Mallorce” radilo na tome da se na plaži smjesti što više turista bez prevelikih posljedica. Međunarodne turističke organizacije prije svega rade na predstavljanju primjera najbolje prakse u cilju pružanja uputa i smjernica pogođenim regijama.

5.5. Pored toga, Odbor potiče velika međunarodna turistička udruženja da se usuglase i oko kodeksa ponašanja pri marketinškom promicanju turističkih odredišta kako bi se vodilo računa o okolišu i održivosti, ali i suzbijalo prekomjerni turizam koji, među ostalim, utječe i na okoliš i održivost.

⁽⁵⁾ Vidjeti izvješće Svjetske konferencije o trgovini i razvoju UNCTAD 2017. „Turizam kao izvor transformativnog i uključivog rasta”.

⁽⁶⁾ <https://www.impact-tourism.net/>

6. Turizam i etika

6.1. Turizam se odnosi na nacionalni, ali i transnacionalni i međunarodni promet putnika i usluga te, osim svoje gospodarske važnosti, ima utjecaj i na društveno i kulturno životno okruženje ne samo onih koji su uključeni u turizam u zemljama podrijetla i odredišta.

6.2. Svjetska turistička organizacija (UNWTO) kao međunarodni forum za politiku u području turizma i platforma za međunarodnu komunikaciju nadležnih javnih tijela uzela je u obzir tu činjenicu te je 1999. objavila „Globalni etički kodeks za turizam” (7), u kojemu su veoma raznoliki aspekti globalnog turizma detaljno uređeni s pomoću 10 načela i 49 stavaka. (8) Taj se kodeks stoga ujedno smatra „pravilima za etičko ponašanje u turizmu”.

6.3. U smjernicama tog etičkog kodeksa u obzir se uzima složenost te grane gospodarstva jer se kodeks ne odnosi samo na gospodarske, društvene i kulturne aspekte, nego i na poštovanje temeljnih i ljudskih prava (vidjeti mjere protiv zlostavljanja djece, dječjeg rada i seksualnog iskorištavanja djece u sektoru turizma).

6.4. S obzirom na to da je taj etički kodeks samo prijedlog te da ni njegovi potpisnici nisu obvezni pridržavati ga se, UNWTO je u rujnu 2017. predstavio okvirni sporazum o etici u turizmu (Međunarodna okvirna konvencija o etici u turizmu, engl. *International Framework Convention on Tourism Ethics*) (9), koji je potpisala većina članica. Taj se sporazum sadržajno oslanja na etički kodeks i ne sadržava znatne izmjene, no njegova je prednost to što su potpisnici obvezni pridržavati ga se.

7. Turizam i kultura

7.1. Jedan od najvažnijih pokretača turizma jesu kulturna dobra zemlje odredišta.

7.2. Kulturni turizam povećava zanimanje za strane kulture i potiče razumijevanje među narodima te ima znatan utjecaj na smanjivanje predrasuda.

8. Turizam i demografija

8.1. Demografski razvoj utječe i na turizam: dobna piramida sa znatnim udjelom još pokretnih starijih osoba s uglavnom sigurnim prihodima dovela je do povećanja broja putovanja starijih osoba. Ta putovanja starijih osoba u međuvremenu čine posebno velik udio u grupnim putovanjima te su u određenim područjima dovela do izmjena u strukturi turističkih ponuda zbog toga što starije osobe često rezerviraju dugotrajna putovanja, i to uglavnom neovisno o sezoni. Tu je činjenicu u obzir uzela i Svjetska turistička organizacija na svojem sastanku na vrhu te je posebnu pozornost posvetila turizmu za starije osobe.

8.2. Inicijativa „Calypso – Turizam za sve” održivi je doprinos Europske komisije rastu socijalnog turizma, u okviru koje je Komisija pružila potporu mjerama za uspostavu turizma za starije osobe, ali i za osobe slabijeg imovinskog stanja. To je dovelo do novih turističkih ponuda, ali i većeg korištenja termina izvan sezone. U tom bi kontekstu trebalo podijeliti stečena iskustva s partnerima izvan Europske unije u cilju poticanja uzajamnog turizma.

8.3. Osim uobičajenih demografskih parametara, razvili su se i drugi posebni oblici turizma, kao što su hodočašća.

9. Turizam i osposobljavanje

9.1. S obzirom na raznolikost turizma, tržišna kretanja i sve veća očekivanja potrošača, postoje posebni zahtjevi u pogledu osposobljavanja za rad u tom sektoru, počevši od odgovarajućih jezičnih i informatičkih vještina pa do ekonomskih kompetencija i znanja u polju gastronomije.

(7) <https://www.tourism-watch.de/en/node/4597>

(8) Načela Globalnog etičkog kodeksa:

članak 1.: doprinos turizma međusobnom razumijevanju i poštovanju naroda i društava,

članak 2.: turizam kao način ispunjenja pojedinca i kolektiva,

članak 3.: turizam kao čimbenik održivog razvoja,

članak 4.: turizam, korištenje kulturne baštine čovječanstva i doprinos njezinom promicanju,

članak 5.: turizam kao korisna aktivnost za zemlje i društva domaćine,

članak 6.: obveze aktera u području razvoja turizma,

članak 7.: pravo na turizam,

članak 8.: sloboda kretanja turista,

članak 9.: prava zaposlenika i poduzeća u sektoru turizma,

članak 10.: provedba načela Globalnog etičkog kodeksa za turizam.

(9) Okvirna konvencija Svjetske turističke organizacije Ujedinjenih naroda o etici u turizmu

9.2. U mnogim zemljama Unije postoje različiti oblici i načini osposobljavanja nejednakog trajanja, zbog čega je otežano međusobno priznavanje kompetencija. U cilju povećanja mogućnosti zapošljavanja stručnjaka, utvrđivanjem određenih obrazovnih standarda mogle bi se povećati mogućnosti zapošljavanja raznih stručnjaka na području Zajednice, ali i u inozemstvu. Uz već spomenuto jačanje okvirnih uvjeta u tom sektoru, problem nedostatka kvalificirane radne snage koji je prisutan u ovom sektoru moguće je dugoročno riješiti samo s pomoću općih obvezujućih uvjeta u području osposobljavanja.

9.3. Poboljšanje statusa zanimanja u sektoru turizma u vidu dugoročnih karijernih mogućnosti bilo bi svrsishodno i zato što su radni uvjeti u području turizma često teži od onih u drugim sektorima.

10. Turizam i digitalizacija

10.1. Digitalizacija u području turizma ima dalekosežne učinke ne samo na ponašanje turista nego i na stranice pružatelja turističkih usluga.

10.2. Internetski turizam sve je omiljeniji, kao i objavljivanje internetskih recenzija; 2017. godine samo je u Njemačkoj 40 % svih putovanja rezervirano putem interneta. Time se otvaraju nova tržišta za MSP-ove, kojima se, međutim, za te inovacije mora osigurati i financijska potpora.

10.3. Istodobno su elektroničko umrežavanje i digitalizacija uvelike utjecali i na unutarnje procese turističkih poduzeća; danas i manja poduzeća svojim klijentima uglavnom omogućuju barem pristup internetu.

10.4. Digitalizacija će imati veliku ulogu i kod inovativnih oblika suradnje, što bi pak moglo imati znatne učinke na razvoj turističkih destinacija. Mnoge suvremene tehnologije (npr. umjetna inteligencija, virtualna stvarnost, proširena stvarnost, tehnologija lanaca blokova itd.) mogu većini udaljenih lokacija pomoći da postanu zanimljiva odredišta. Kako bi se iskoristile nove prilike, sektor turizma mora se u većoj mjeri usredotočiti na istraživanje i razvoj.

10.5. I kulturni turizam mogao bi imati koristi od digitalizacije jer virtualna stvarnost može predstavljati i poticaj za putovanja.

Bruxelles, 26. rujna 2019.

Predsjednik
Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER
