

ЗНАЧАЈ И ИЗАЗОВИ ТУРИСТИЧКЕ ПОЛИТИКЕ У САВРЕМЕНОМ СВЕТУ

ДОБРИЦА ЈОВИЧИЋ, АНДРИЈАНА МИРКОВИЋ, МИКИЦА СИБИНОВИЋ

Универзитет у Београду – Географски факултет, Студентски тр 3/3, Београд, Србија

Садржај: Јачање свести у експертским круговима и широј јавности о хетерогености ефеката које доноси туризам (економски, социјални, културни, еколошки), наметнуло је потребу организованог усмеравања развоја ове делатности и њеног стављања под оквир јавне (државне) политике. У складу са тим, данас се скоро у свим туристички развијеним земљама користе различити инструменти за контролisanje развоја овог комплексног феномена савременог доба. У раду је посебна пажња посвећена анализи улоге, значаја, модела, поступка креирања и спровођења туристичке политике, у контексту опште политике и других секторских политика које доносе владе у туристички развијеним државама и државама које настоје да то постану. Туристичка политика данас представља полазну тачку мисаоног процеса у туризму. Она је фокусирана на усмеравање развоја туризма на свим нивоима (међународни, национални, регионални, локални), односно, она мора креирати дугорочну и целовиту развојну перспективу.

Кључне речи: туризам, политика, влада, развој, планирање,

Увод

Доношење политике карактерише и туристичке дестинације и предузећа као привредне субјекте, што значи да је у питању активност која прожима и јавни и приватни сектор. На нивоу туристичке оперативе, нпр. одређеног хотела, туристичка политика је фокусирана на унутрашње послове овог привредног субјекта и то, пре свега, на економску одрживост пословања. При томе се често губи из вида чињеница да пословни планови предузећа и пратеће одлуке/активности производе ефекте по ширу друштвену заједницу, као што и ефекти произведени у широј заједници (локалној, регионалној) повратно утичу на успешност пословања приватног сектора (Јовичић и Бранков, 2009; Russo и Segre, 2009). Циљеви политике јавног сектора у домену туризма укључују: стварање дохотка/богатства, отварање радних места, изградњу и усавршавање имица одређеног подручја у јавности/тржишту, очување и побољшање квалитета живота људи и стања животне средине, успостављање и побољшање веза између нација и држава, као и уравнотежење националног платног биланса путем развоја туризма (Hartley & Cooper, 1993). Из поменутог проистиче и основни задатак/изазов туристичке политике, који се састоји у томе како циљеве шире друштвене заједнице интегрисати са личним циљевима приватних предузећа.

Креирање политике

Gunn (1980) тврди да политика јавног сектора „укључује све активности влада држава“, при чему треба узети у обзир прокламоване циљеве/намере влада, али и разумети разлоге због којих владе у неким случајевима одлучују да ништа не

предузму у погледу одређених питања и проблема. Улога политичке моћи, вредности и интереса има веома битну улогу у туристичкој политици, што је раније било често запостављено у анализама туристичких експерата. На то указују Hall и Jenkins (1995), по којима је политика последица политичког окружења, вредности и идеологије, дистрибуције моћи, институционалних форми и процеса доношења одлука.

Из поменутих тврдњи је јасно да је креирање политике важна активност, али коју не треба увек схватити као целовиту и смислену активност (као што је утврђивање планских циљева), јер је она превасходно рефлексивна вредности које карактеришу одређено политичко окружење. Официјена или званична туристичка политика се доживљава од стране грађана и туристичких привредника као скуп регулаторних докумената, правила и упутстава које доносе политичари – изабрани на позицијама државне власти – за потребе друштва које треба да спроводи односне документе и одлуке (Howie, 2003).

Henry (1993) разликује четири категорије политике, а то су: *дистрибутивне политике* које доносе корист свим или великој већини грађана без дискриминације; *редистрибутивне политике* које обично фаворизују одређени сегмент популације на рачун осталих група грађана; *конститутивне политике* које дефинишу процедуре у демократском друштву као што су, нпр. закони о изборима; и *регулативне политике*, усмерене на контролу понашања чланова одређене друштвене заједнице. Туристичка политика може да има одлике трију од поменутих четири категорија политике. Она може бити дистрибутивна, нпр. имплементација политике која доноси користи читавој држави или некој њеној регији; затим, може бити редистрибутивна, нпр. фаворизовање једног региона у односу на други како би се отколонили економски дисбаланси између њих или да би се омогућио економски опоравак региона у коме је одређена традиционална привредна делатност доживела драстичан пад. Такође, туристичка политика може бити и регулативна, у случајевима када се врши рестрикција туристичких активности које производе штету у животној средини.

Поменута категоризација типова политике је сврсисходна, јер указује на разлике између фундаменталних циљева које треба реализовати путем одређеног типа политике. Разумевање ових типова политике и њихових карактеристика има велики значај за менаџере дестинација, јер на основу тога могу лакше проверавати и оцењивати успешност и исправност политике, и циљева које спроводе у одређеној дестинацији.

Доношење политике врши и јавни и приватни сектор, на основу својих специфичних циљева и властито одабраних параметара за доношење одлука и предузимање активности. Приватан сектор (од малих предузећа до великих корпорација) своје фундаменталне циљеве фокусира на максимирању економског обрта и због тога се таква политика сматра за опортунистичку, индивидулистичку, спекулативну и мање/више ризичну (Okumus et al., 2010). Јавни сектор (национални, регионални и локални органи, као и различите агенције) се суочава са много комплекснијим циљем оличеним у „заштити јавних интереса“, чиме се фокусира потреба максимирања општег благостања и минимизирања негативних ефеката, и за шта се користе различита средства (нпр. регулисање понашања на тржишту, повећање или снижавање пореза и др.). Политике јавног сектора карактеришу опрез и предостројност, усмереност на развој, и оне имају општу стратегијску и координирајућу улогу. Оне су подложне идеолошким утицајима, нарочито у случајевима промене влада и одликује их ауторитативност, јер их подупиру и прати одређени правни акт или документ (www.hmsa.gov.uk/acts.htm). Такве политике имају карактер општег програма, нпр. за област саобраћаја или образовања, и универзалне су, с обзиром да се доносе да би се спроводиле у читавој земљи или регији. Оне,

такође, могу бити оријентисане на решавање конфликта или утемељене на саосећању према одређеним сегментима становништва, нпр. у случајевима социјалне политике.

Без обзира на високе идеале јавне политике, она се у демократским друштвима обично реализује у пракси постепено, у виду промена/резултата малих размера. Вредности такве политике се скоро сваког дана оцењују и преиспитују од стране владајућих политичких партија које желе да имају континуирану подршку у бирачком телу. Дешава се да посвећеност влада, односно органа власти, у реализацији првобитно декларисане политике током времена ослаби, уколико реализација такве политике не наилази на адекватну подршку у бирачком телу или у случајевима када се јаве конфликти политика, нпр. између туризма и саобраћаја (Howie, 2003). Проблеми се јављају и када дође до преплитања и супротности краткорочних и дугорочних циљева који се желе остварити прокламованом политиком. Пре или касније, већина бирачког тела мења своје вредности или једноставно изражава „вољу за променом“, тако да на неким наредним изборима гласа за другу политичку партију. Због тога је разумљиво зашто политике јавног сектора у малој мери могу одржавати континуитет, јер наилазе на „милост и немилост“ (Mason, 2008) бирачког тела и изборних циклуса. То се може тумачити као слабост демократских ситета или, пак, као њихова велика снага (Hall и Jenkins, 1995).

Модел доношења политике

Увид у расположиву литературу показује да постоје различити модели који објашњавају приступе креирању политике. Амерички политиколог, Дуге (1987), анализирајући различите типове јавне политике, истиче да „већина јавних политика представља комбинацију рационалног планирања, *инкрементализма*^{*}, конкуренције између различитих друштвених група, преференција елитног дела друштва, политичких процеса и институционалних утицаја“.

Најједноставнији модел који влада може усвојити састоји се у следећем исказу: „Јасно нам је да не можемо све људи учинити константно задовољним, али ћемо уложити максимум својих напора да се што више приближимо реализацији датог циља“ (Howie, 2003).

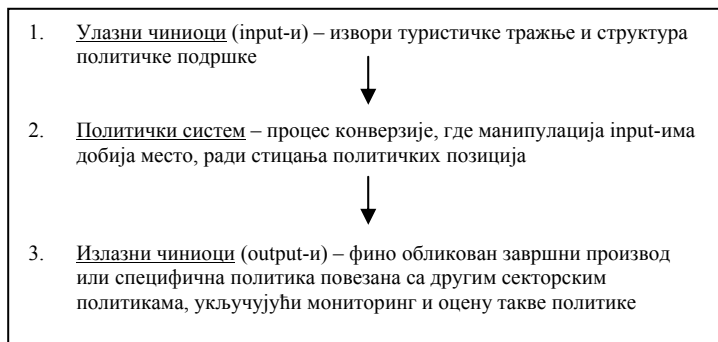
Ипак, формулисање јавне политике је, по својој природи, комплексан процес, тако да се и поменута симплификација чини неадекватном. У избору адекватног модела политике који ће донети користи најширим слојевима становништва, односно локалне заједнице, менаџери дестинација морају бити свесни својих јаких и слабих тачака. Модели морају испунити неколико задатака: учинити комплексне проблеме једноставнијим и разумљивијим; идентификовати главне аспекте проблема, и успоставити везу између улазних чинилаца (узроци) и излазних чинилаца (последица). Увид у расположиву литературу показује постојање различитих приступа дефинисању категорија/модела доношења политике, међу којима највећи значај имају: аполитички, политички и хибридни модел (Дуге, 1987).

Аполитички модели

Аполитички модели настоје да решавају проблеме, без ометања и утицаја припадника различитих политичких снага/убеђења. Овакви модели могу веродостојно приказати проблем који треба решити, и допринети систематичном и сврсисходном прикупљању информација, ради сагледавања потреба и жеља друштва. На тој основи

^{*} Инкрементализам подразумева модел одлучивања, при чему носиоци одлука чине мале помаке у политици на основу постојећег стања ствари, тј. политичке ситуације.

могу се тражити решења и одређивати ток будућих акција. Иако су модели оваквог типа фокусирани на систематично прикупљање релевантних информација ради адекватног сагледавања потреба друштва и изналажења оптималних решења за евидентиране проблеме, њихова слабост се очитује у изолованости у односу на „политичку реалност“, и идеалистичком виђењу стварности и окружења за имплементацију односне политике. Због тога је аполитичке моделе тешко реализовати у реалном животу. Они су, такође, веома захтевни у погледу ресурса које треба обезбедити, што додатно умањује могућности примене оваквих модела. Постоје три типа аполитичких модела: рационалан, инкременталан и системски модел (Hall и Jenkins, 1995).



Слика 1. Системски модел доношења политике (Dye, 1987)

Рационалан модел је усмерен на свеобухватном прикупљању информација о потребама и жељама друштва, на темељу чега би се дефинисала оптимална решења. Међутим, због идеалистичког виђења окружења у коме ће се дефинисана решења реализовати, али и високе захтевности по питању обезбеђења нужних ресурса, овакви модели најчешће на пружају много изгледа за успех у реалном животу. Инкрементални модел покушава да оствари циљеве на поступан начин, тј. „корак по корак“, уз фино подешавање инструмената за остварење постављених циљева, и сталну оцену остварених резултата у пракси. Замерке овом моделу се најчешће односе на недостатак флексибилности и неуважавање крупних политичких промена које се одвијају у реалном животу. Системске моделе одликује системски и научно-методолошки приступ решавању проблема. Они су привукли велику пажњу у ери експанзије компјутерско-информатичке технологије, која је омогућила ефикасну обраду прикупљених података, и целовиту анализу међузависности улазних и излазних чинилаца. Сходно томе, овај модел разматра (Слика 1): „input-e“ (потражња, политичка подршка и др.), „процез конверзије“ (нпр. дејство политичког система), и „output-e“ (предлози и препоруке).

И овај модел има лимитиране домете, јер зависи од људи који га спроводе у датом политичком окружењу.

Политички модели

Постоје три типа политичких модела: елитистички, групни и институционални тип. Они се налазе под великим утицајем „уских“ секторских интереса (туристички лоби је један од њих) и идеолошких вредности, што је понекад у супротности са „општим добром и интересима“. Политички модели, у сваком

случају, одсликавају природу друштва, нарочито неједнаку расподелу моћи и утицаја (Dye, 1987; Mason, 2008).

Елитистички модел фаворизују они кругови који сматрају да доношење политике треба бити у рукама елитних тела која одликују знање и моћ, и која ће одредити правац политике. Присталице овог модела обично кажу „да су масе апатичне и да ће радо делегирати одговорност за доношење значајних политичких одлука на елитни део друштва“. Они акценат стављају на хијерархијском устројству друштва, при чему се „елита налази на врху, а масе на дну пирамиде“ (Dye, 1987; Baum, 1994).

Основна слабост елитистичког модела се огледа у томе што елите не морају адекватно репрезентовати друштво у целини, због чега политика коју доносе често није у складу са јавним интересима и вредностима друштва као целине. Носиоци елите могу бити крупни финансијери, медији, предузетници, шефови синдиката, земљопоседници, што значи да „постоји политичка елита и на левици и на десници“ (Howie, 2003).



Слика 2. Елитистички модел доношења политике (Baum, 1994)

Други политички модел је групни модел. Његова снага се базира на веровању да одређена заједница (национална, регионална, локална) најбоље функционише ако се организује у групе, креирајући коалиције ако је потребено, од којих ће свака група стремити остварењу одређених циљева заснованих на сопственим интересима. Група се у овом случају сматра за посредника између владе и „маса“, тако да се и политика креира на успостављању равнотеже између различитих група и њихових интереса. Слабости овог модела леже у познатој чињеници да добро информисане групе или организације, које располажу снажним ресурсима, желе остварити знатно већи утицај у друштву у односу на број чланова које имају. Такве групе се могу званично декларисати да су посвећене заштити јавних интереса, али у пракси оне су усмерене на остварењу сопствених интереса. Сходно томе, група никада не може бити заступник интереса читаве друштвене заједнице. Треба имати у виду и чињеницу да

се динамичност група током времена мења, јер у њих улазе нови а напуштају их досадашњи активисти, што води нестабилности политичких агенди.

Институционални модел је класичан политички модел. Укључује процес током кога јавна политика пролази кроз више логично повезаних фаза: Политика се предлаже – усваја – стиче легитимитет (доношење одређеног прописа) – постаје општа (или се доноси за одређене циљне групе) – спроводи – намеће (уз употребу мера санкционисања). За овакав модел је неопходна подршка званичних институција, односно органа власти. Слабости институционалног модела састоје се у томе што он није аполитичан, јер га спроводи влада која има одређену идеологију, подложну утицајима и убеђивању моћних појединаца, група и елитних кругова. Основна брана томе је функционисање јавних служби, али се у пракси дешава да цивилна и службена лица у таквим службама буду „исполитизована“, тј. запоставе јавне интересе услед политичких притисака.

Хибридни модели

На основу увида у расположиву литературу, могуће је издвојити више типова „хибридних“ модела. Њихов распон је веома широк, од оних типова који имају упориште у рационализму, па до оних који се ослањају на инкрементализам, при чему сви имају исту слабост, а то је да су више политички него аполитички. У хибридне спадају: екстра-рационалан модел, модел минималног задовољења (satisficing модел), модел комбиноване контроле (скенирања), и модел управљања на основу циљева. У реалном животу већина модела је у одређеном степену хибридна, комбинујући елементе других модела, зависно од специфичног контекста у коме се креира одређена политика (Dye, 1987; Baum, 1994).

Екстра-рационалан модел допуњује атрибуте рационалног модела стеченим искуством из досадашњег периода. Значи да искуство модификује идеализам, тако да је овај модел мање подложен „перфекцији“. Модел минималног задовољења, како сама реч каже, усмерен је на остварење минимума постављених циљева, што подразумева достизање доњег прага реализације циљева. Односни модел користи рационалне методе и не претендује остварењу „најбоље солуције“, него се задовољава испуњењем минималних критеријума према којима се одређена политика третира успешном. Модел комбиноване контроле (скенирања) полази од тога се проблему мора прићи на начин који ће омогућити имплементацију циљева. Карактерише га понављање следећих процеса:

- ◆ рационална дисагрегација (разлагање) комплексних проблема/циљева на једноставније компоненте;
- ◆ тражење парцијалних решења за поједине компоненте проблема;
- ◆ комбиновање парцијалних решења;
- ◆ унапређивање парцијалних решења (Okumus et al., 2010).

Модел управљања на основу циљева се базира на савременој пракси менаџмента. То значи да је за остварење жељених резултата, неопходно ускладити планиране активности са расположивим ресурсима за остварење тих резултата.

Модели минималног задовољења, комбиноване контроле и управљања на основу циљева су предмет честих критика, јер се сматра да су они подложни манипулацијама, услед чега се не остварују целовити, него парцијални/делимични резултати.

Ни један од презентованих модела доношења политике није савршен, али се сматра (Howie, 2003; Henry, 1993) да је системски модел у највећој мери прилагођен реалном животу, из више разлога. Он се заснива на рационалном процесу који

укључује: логичку прогресију, „feedback канал“ (добиање повратних информација), успостављање мониторинга, довођење у везу различитих компонената проблема, и уважавање дејства спољних фактора, ван очекиваног политичког оквира унутар кога се политика спроводи.

Позитивне карактеристике системског модела, кога чине три међусобно повезане фазе (Слика 1.), огледају се у следећем (Дуе, 1987):

- ◆ има отворену структуру – свака његова компонента је изложена утицају осталих;
- ◆ препознаје и уважава дејство низа различитих чинилаца: елите, групе за притисак, постепеност промена, институције и др.;
- ◆ свака компонента је укључена у мрежу доношења одлука, која се налази у константном процесу развоја и усавршавања;
- ◆ влада одређене државе има јасну одговорност за имплементацију јавне политике.

Без обзира која политика добије подршку и спроводи се од стране специфичне администрације у одређеном временском периоду, у демократским друштвима изборни систем омогућава грађанима да остваре своје бирачко право, на основу чега се и политичке партије смењују на власти. У складу са тим, и јавна политика унутар одређене активности/делатности (укључујући туризам) се током времена мења, као што се мења и мишљење/ставови јавности о политици која се води унутар дате области (о томе политичке партије посебно морају водити рачуна).

Hall (2008) је дао успешан пресек историјских промена у политици и ставовима према туризму и доколици у Великој Британији. Почетком 19. века улога Британске владе у туризму била је усмерена на јачању улоге комерцијалног сектора и малих предузетника у пружању туристичко-угоститељских услуга, док је туризам племићког типа био потискиван у други план. Крајем 19. века либералан приступ економској и социјалној политици био је мање изражен, што се манифестовало у државним подстицајима туристичкој и осталој рекреацији (изградња спортских терена/стадиона, музичких хала, железничке инфраструктуре и сл.). Прва половина 20. века означава почетак „државе благостања“, што је пратила повећана брига и интересовање државе за укључивање ширих друштвених слојева у туристичку рекреацију. Овакво стање, у коме је туристичка потреба трансформисана из некадашње „високо луксузне“ у „егзистенцијалну и свакодневну друштвену потребу“ трајала је скоро до касних 1970-их година и периода „гачеризма“. Наиме, Влада на челу са Маргарет Тачер, изразито „десне политичке оријентације“, увидела је нову економску реалност, и посветила се реструктурирању „државе благостања“, што се манифестовало и у мањој улози државе у домену туризма. У складу са тим, током 1980-их и почетком 1990-их година тржиште и тржишни механизми постају основни регулатори вредности услуга које се испоручују туристима, без већег уплитања државних органа. Дерегулација, приватизација и елиминисање пореских подстицаја обележили су еру „гачеризма“, у којој се туристичка делатност превасходно третира као инструмент економске, а мање социјалне ревитализације друштва. Период од 1997. године обележиле су левичарске владе на челу са Тони Блером и Гордоном Брауном. Своју идеологију утемељену на социјалној праведности, ове владе су инкорпорирале у циљеве везане за формирање фондова за подстицање привредног развоја, и већу укљученост локалне заједнице у доношењу и мониторингу управних одлука у различитим областима, укључујући туризам.

Појам и значај туристичке политике

Hall и Jenkins (1995), дефинишу туристичку политику веома широко, обухватајући под овим појмом „све оне активности/циљеве које влада одабере или одбаци да реализује, а које имају везе са туризмом“. Соорег и група аутора (2005),

говорећи о туристичкој политици, истичу да велики број нивоа треба бити укључен у доношење политике – европски, национални, регионални, локални. Поменути аутори истичу да туризам мора бити адекватно интегрисан у концепт/политику целокупног привредног и друштвеног развоја одређеног подручја. Amoah и Baum (1997) су понудили прецизнију дефиницију туристичке политике. Према њиховом виђењу, „туристичка политика се може схватити као сет упутстава која ће помоћи да се одреде специфичне активности и циљеви који ће се реализовати, како би се задовољиле потребе одређеног подручја“. Они већи акценат стављају на потребу креирања туристичке политике у мањим просторним подручјима, него на нивоу државе у целини. Исти аутори истичу да политика није само производ (нпр. документ који ће бити донет), него да је у питању континуирани процес.

Детаљну дефиницију туристичке политике понудио је Goeldner са групом аутора (2000), по коме је “туристичка политика скуп регулативе, правила, упутстава, директива и развојно-промотивних стратегија, што чини оквир за колективне и индивидуалне одлуке које директно утичу на развој туризма, и дневне активности актера укључене у ову делатност”. Користи успешне политике су бројне и хетерогене, што укључује ревитализацију урбаних подручја, смањење незапослености, економски прогрес, одрживи развој, очување културних и природних вредности, смањење депопулације руралних подручја и др. (Baum, 1994).

Честа су мишљења да владе или политичари представљају искључиве ауторе опште и секторских политика. У одређеној мери то је истинита тврдња, зато што су политичари кључни субјекти који доносе коначну одлуку шта ће садржати политика, односно шта ће бити написано у документу о одређеној политици. Међутим, усвајању финалне верзије одређене политике, претходи дуг и чест комплексан поступак. Велики је број „stakeholder“-а који утичу на политичаре када донети политику, или који пружају сугестије о томе шта односна политика треба да садржи (Howie, 2003; Okumus et al., 2010). Нпр. када се креира нова национална политика у области заштите животне средине, обично се формира комитет/одбор који ће обезбедити да се уваже интереси великог броја људи и друштвених слојева које тангира доношење такве политике. У такво тело ће бити укључени представници владе, парламента, привредних асоцијација, синдиката, интересних група, невладиних организација, медија и других организација. Структура оваквих тела никада не може бити таква да у потпуности одслика и задовољи интересе свих појединаца у друштву, али се тиме, ипак, спречава да ужа група људи доноси одлуке који ће утицати на нацију у целини.

Осврт на националне туристичке политике у свету

У државама са демократским политичким системима присутне су разлике у погледу улоге коју јавни и приватни сектор имају у доношењу и спровођењу туристичке политике. У Великој Британији, нпр. влада штити јавни интерес и друштво у целини од неконтролисаног и егоистичног понашања приватног бизниса (нарочито када је у питању пословање мултинационалних компанија), али је, истовремено и снажно посвећена пружању различитих видова подршке приватним предузећима. Несумњиво је да оваквим приступом влада нема намеру да се у пуној мери уплиће и административно регулише развој туризма, као што је случај у неким другим земљама. Насупрот томе, демократски изабране владе у Француској испољавају већу тежњу за централизованом контролом туристичког развоја. То је потврдио случај медитеранске туристичке регије Languedoc-Roussillon (Klemm, 1992), за коју је национална влада донела амбициозан план туристичког развоја, задржавајући висок степен регулације и контроле над радом приватног сектора датог подручја.

Однос између јавног и приватног сектора/интереса имао је најекстремније облике у бившем Совјетском Савезу, где је централна влада имала потпуно контролу на целокупним социјалним и економским развојем, при чему приватан сектор није ни постојао. Туризам је био важна тема у политици тоталитарног режима у бившем Совјетском Савезу, јер је тамошња влада финансијски подстицала туристичка путовања својих грађана. Међутим из економских и политичко-идеолошких разлога ова путовања су се могла реализовати само у оквиру граница тадашњег СССР-а, и држава некадашњих чланица Варшавског пакта. На тај начин је било спречено отицање материјалних средстава у државе које су биле супротстављене Варшавском пакту, а, такође, житељи земаља овог социјалистичког блока нису имали могућност да виде како се живи у земљама Запада, са демократским политичким системима, отвореним границама и тржишном привредом. Вреди истакнути и однос према туризму у државама са десничарским тоталитарним режимима. Почетак 1950-их година у Шпанији обележава почетак масовног приморског туризма који је подржавао тадашњи диктатор Франко, надајући се да је то одличан начин за повећање националних девизних прихода. Он је, при томе, занемарио чињеницу да ће обимне посете страних туриста, и мешање њихове културе и моралних ставова са културом и начином живота становника Шпаније (процес „акултурације“), проузроковати незадовољство домицилног становништва. То је један од разлога који су касније довели до свргавања Франковог диктаторског режима и трансформације Шпаније у демократску европску државу.

Међу најдраматичније примере промена политичких ставова према туризму спада случај савремене Кине. Тамошња социјалистичка влада је иницирала крупне политичке промене према туризму крајем 1990-их година, утемељене на идеолошкој премиси да ће туризам допринети развоју социјалистичког модела тржишне привреде, чиме се омогућио велики прилив иностраних инвестиција у туризам, али је и кинеским житељима омогућено да путују у иностранство (Zhang et al., 1999). Ове мере су донеле велике социјалне, културне и економске промене у Кини која се данас профилисала као снажна емитивна (Кина је, са потрошених 54,9 милијарди US\$ на инострана путовања, трећа емитивна земља у свету – www.unwto.org) и рецептивна земља (Кину је посетило 55,7 милиона страних туриста у 2010. г., и она се налази на трећем месту међу рецептивним земљама – www.unwto.org).

САД су, међутим, снажно посвећене свом капиталистичком бићу (много више него В. Британија, нпр.), с обзиром да тржиште диктира политику у многим подручјима и делатностима. Управа САД за путовања и туризам (USTTA), као главна владина агенција задужена за туристичку политику, била је жртва неслагања између политичара и водећих привредних компанија, због чега је укинута 1996. године. Туризам има велики значај за америчку економију, али то није довело до креирања снажне националне туристичке политике (Brewton и Withiam, 1998). То се делимично може објаснити тиме што за доносиоце политичких одлука у САД домаће тржиште има највећи значај, тако да су и много мањи притисци привреде и шире јавности да се развије инострано туристичко тржиште, што је чест случај у другим државама (у овом контексту разумљиво је укидање USTTA). Док владе у већини других држава настоје да ојачају сарадњу туризма и других сектора привреде, то у САД није случај, јер амерички туризам није подржан мерама снажних управних органа, државна подршка туризму је слаба, и мало је регулаторних механизма у овом домену. Бројне су земље, нпр. Кипар и Индонезија, које издвајају више новца за развој иностраног туризма, него САД (Brewton и Withian, 1998; Howie, 2003).

Владе европских држава, генерално, снажно подржавају туризам, мада постоје значајне разлике у погледу циљева националних туристичких политика, што је последица економских и културних специфичност односних држава. Владе

туристички развијених земаља (нпр. Аустрија или Швајцарска) својом политиком подржавају већ изграђени конкурентски оквир за понашање приватног сектора у туристичком процесу, како би он остваривао што веће приходе од иностраног туризма. Француска влада је током последњих година усмерена на повећани раст домаћег туризма, како би се смањио велики одлив дохотка на путовања француских туриста у иностранство (потрошња француских туриста на инострана путовања повећана је са 17,8 милијарди US\$ у 2000. г. на 39,4 милијарди US\$ у 2010. години – www.unwto.org). У Немачкој је, већ више деценија, приоритетан задатак Владе везан за обезбеђење оквирних услова за развој туризма, али не и за максимирање промета и прихода појединачних туристичких предузећа. У складу са тим, државни органи не испољавају намеру да штите туристичку привреду од неугодне конкуренције, последица промена тражње или техничко-технолошког развоја. Прилагођавање туристичке понуде измењеним условима тражње у овој држави је, превасходно, ствар самих предузећа.

У бившој Југославији туризам је спадао међу приоритете привредног и друштвеног развоја, што се огледало и у политици коју су водиле тадашња Федерална влада и владе република чланица СФРЈ. У домаћем туризму раст животног стандарда после II св. рата и стимулативне државне мере деловале су пресудно. Домаћи туризам је у бившој СФРЈ имао третман опште друштвене потребе што је на различите начине позитивно утицало на развој ове делатности (Јовичић, 2008) Под повољним условима грађена су омладинска и радничка одмаралишта, запослени су имали посебан регрес за годишњи одмор, давале су разне повластице за децу и омладину или кроз синдикалне организације. Брз успон материјалне базе туризма све до краја 1980-их година био је стимулисан низом мера друштвено-економске и развојне политике. Током 1960-их година одобрани су повољни инвестициони кредити за развој туризма и инфраструктуре у туристичким местима из Савезног инвестиционог фонда. Од 1966. године подстиче се развој тржишне привреде, а инострани туризам је сврстан међу приоритете, па је његов развој усмераван на Јадранско приморје, и потпомаган одобравањем повољних кредита за изградњу објеката. Наиме Федерација, републике и општине су преко банака-кредитора одобравале инвеститорима кредите уз бенефициране камате, да би они своја средства пласирали у туризам. Дакле, средства акумулације привреде су знатним делом преливана у туризам због његове девизне компоненте, и значајних мултипликативних ефеката девизног прилива из туризма. Али за развој туризма није била довољна само изградња смештајних капацитета, па је стимулативним мерама у туристичким (нарочито приморским) местима, подстицана изградња инфраструктуре, трговинских, здравствених и других објеката. На тај начин се туризам афирмисао као фактор просторне и функционалне интеграције.

Туризам Србије се, након маргиналне улоге у туризму некадашње СФРЈ (изузев Београда као престонице), чија Федерална влада је превасходно стимулисала туристички развој Јадранског приморја, затим крвавог распада те исте државе, као и међународне изолације и економских санкција у 1990-им годинама, почетком 20. века нашао на новом почетку. Потребне за профилисањем Србије као нове туристичке дестинације, са другачијим развојним приоритетима у односу на ранији период, и вођењем нове туристичке политике, нашле су своју конкретни израз у Стратегији развоја туризма Србије, донетој 2005. године (www.turizam.mepp.gov.rs).

У овом документу посебно место заузимају два принципа на којима треба да се темељи туризам наше земље. Први принцип указује на неопходност планирања туризма од регионалног ка државном/националном нивоу, сходно савременим светским искуствима да се претпоставке успеха неке државе у туризму, пре свега, стварају на локалном и регионалном нивоу. У том смислу, идентификована су четири кластера (Војводина, Београд, Југозападна и Југоисточна Србија) који имају

потенцијал и снагу за развој облика туристичког промета који ће бити конкурентни на међународном тржишту. У том смислу, за сваки кластер треба дефинисати развојну визију и доминантне облике понуде, затим план инвестиција, план конкурентности и маркетинг план, који ће се потом интегрисати у целовити план развоја туризма Србије (www.turizam.mert.gov.rs).

Укључивање интересних партнера (stakeholders) је други важан принцип без којег није могуће очекивати висок ниво имплементације решења развоја туризма предложених у односном документу. То значи да је неопходно остварити широку комуникацију са свим кључним интересним партнерима у јавном и приватном сектору туризма Србије, као што су туроператори, потенцијални инвеститори, невладине организације и интернационални фондови.

Кластеризација туризма Србије извршена је на бази потребе да индивидуални кластери сами дизајнирају властито позиционирање, на начин да конкуришу на тржишту на бази властитих предности. На тај начин ће се најуспешније диференцирати и супротставити конкуренцији. Конкурентске активности кластера могу се успешно развити само уз међусобну интеракцију и партнерство приватног и јавног сектора. Кроз кооперацију и партнерство између актера јавног и приватног сектора, који разматрају различите опције деловања и постижу договоре коришћењем свих својих интелектуалних, техничких и финансијских ресурса, једино може да се ефикасно утиче на дугорочну конкурентност кластера. Влада Србије може успешно допринети овом комплексном процесу стварањем транспарентних и стимулативних услова унутар туристичких кластера, који ће у истој мери важити за домаће и стране предузетнике, а то су: инфраструктура, квалитетна регулатива, систем стимулација и сл.

Искуства од доношења Стратегије до данас показују да је продуктивност у туризму Србије веома мала, да нема дугорочних финансијских извора, да нема системски припремљених пројеката за инострано тржиште, и да приватни сектор унутар наведених кластера нема довољно снаге за развојни узлет. Из тих разлога, а имајући искуства других земаља (Грчка, Египат, Турска), требало би формирати специјализовану агенцију која ће директно улазити у припрему инвестиционих пројеката за тржиште, и привремено имати улогу предузетника, у циљу бржег развоја туризма Србије.

Изазови и задаци туристичке политике у наредном периоду

Од првих деценија 19. века (када је настао туризам као феномен у савременом смислу речи) па до данас, туризам је у највећем периоду третиран као делатност која производи скоро искључиво позитивне ефекте. Тек почетком 1980-их година сазрела је свест о хетерогености ефеката (економски, социјални, културни, еколошки) које доноси туризам, што је наметнуло потребу организованог усмеравања развоја ове делатности, и њеног стављања под оквир јавне (државне) политике. У складу са тим, данас се скоро у свим туристички развијеним земљама користе различити инструменти за контролisanje развоја овог комплексног феномена савременог доба. Прихватање/уважавање званичне државне политике у туризму, али и другим сферама живота, може се наметати или подстицати различитим мерама. У том циљу доносе се закони и други облици регулативе, уводе казне за не-спровођење, и подстицаји за спровођење званичне државне политике. Владе држава могу у одређеној мери користити и медије, како би утицали на представнике туристичке привреде. Најмоћније средство које владама стоји на располагању, свакако је доношење нове политике, уколико се претходна показала недовољно успешном, и није наишла на ширу подршку приватног сектора и грађана.

Без обзира на очигледну моћ којом располажу, владе у мешовитим привредним системима (где су заступљени и јавни и приватни сектор), ипак, имају ограничене могућности за доношење и доследно спровођење политике. Овде, пре свега, треба узети у обзир снагу јавног мњења, које се у великој мери обликује или се на њега утиче активностима великих привредних корпорација (пропагандне активности, нпр.) и медија који, не само да су подложни утицају влада, него и сами утичу на владе и њихове активности/политику. Из поменутог би могло произићи питање: да ли се јавни и приватни сектор налазе у међусобном надметању/конкуренцији или су они комплементарни један другом? Друго питање које би се могло поставити, гласи: да ли је јавни сектор мање ефикасан од приватног сектора? Потврдан и кратак одговор на ово питање, иако често присутан у привредно развијеним државама, водио би крајњем поједностављењу онога што доноси реалан живот. У покушају дефинисања целовитијег одговора на поменуто питање, треба, нпр. размотрити и следећу дилему коју доноси пракса: да ли би се инвеститори тако често жалили на дужину поступка за добијање грађевинских дозвола, да су руковођени само жељом за доношење општег добра одређеној локалној и регионалној заједници или држави у целини, без постојања икаквих личних интереса. Иако звучи исувише једноставно и добро познато, мора се још једном нагласити да у заштити јавних интереса, владе држава морају водити рачуна о балансирању широког спектра циљева своје политике – социјални, еколошки, културни, економски – док је превасходна интенција приватног сектора: остварење профита.

Закључак који се намеће је да у мешовитим привредним системима општи или крајњи друштвени циљ мора бити заснован на комплементарности, односно усклађивању јавних и приватних интереса. Туристичка политика данас представља полазну тачку мисаоног процеса у туризму. Она је фокусирана на усмеравање развоја туризма на свим нивоима (међународни, национални, регионални, локални), односно, она мора креирати дугорочну развојну перспективу. Владе држава кроз туристичку политику имају задатак да штите опште (јавне) интересе од могућих егоистичних интереса приватних предузећа туристичке и комплементарне привреде. Међутим, ефективна туристичка политика подразумева интерактиван однос на релацији држава - приватни сектор, јер и општи друштвени циљеви не смеју бити у колизији, односно, онемогућити реализацију приватних и секторских интереса. Уколико до колизије дође, тада државна политика добија бирократски карактер и долази у сукоб са реалном стварношћу.

Литература

- Amoah, V., Baum, T. (1997) "Tourism education: policy versus practice", *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 9 (1), pp. 5-12
- Baum, T. (1994). The development and implementation of national tourism policies. *Tourism Management*, 15 (3), pp. 185-92
- Brewton, C., Withiam, G. (1998). United States tourism policy alive, but not well. *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, 39 (1), pp. 50-59
- Gunn, C., A. (1997). *Vacationscape: Developing Tourist Areas* (3rd edn.). London: Taylor & Francis
- Goeldner, C., Ritchie, B., McIntosh, R. (2000). *Tourism: Principles, Practices, Philosophies* (8th edn.). Canada: John Wiley & Sons
- Dye, T. (1987). *Understanding public policy*. New York: Prentice Hall
- Zhang, H., Chong, K., Ap., J. (1999). An analysis of tourism development in modern China. *Tourism Management*, 20, 471-5
- Јовичић, Д. (2008). Стање и перспективе развоја бањског туризма у Србији. *Гласник Српског географског друштва*, 88 (4), стр. 3-18.
- Јовичић, Д. (2009). *Туристичка географија Србије*. Универзитет у Београду: Географски факултет
- Јовичић, Д., Бранков, Ј. (2009). Туристичке атракције – кључни елементи туристичке ресурсне основе. *Гласник Српског географског друштва*, 89 (1), стр. 3-20.
- Klemm, M. (1992). Sustainable tourism development : Languedoc—Roussillon thirty years on. *Tourism Management*, 13 (2), pp. 169-180
- Lindblom, C., Woodhouse, E. (1993). *The Policy Making Process* (3rd edn.). New York: Prentice Hall
- Mason, P. (2008). *Tourism Impacts, Planning and Management* (2ed). Oxford: Butterworth BH Heinemann
- Okumus, F., Altinay, L., Chathoth, P. (2010). *Strategic Management for Hospitality and Tourism*. Oxford: Butterworth BH Heinemann
- Russo, A., Segre, G. (2009). Destination models and property regimes. *Annals of Tourism Research*, 36 (4), pp. 587-606
- Hartley, K., Cooper, N. (1993). *Tourism policy*. London: International Thomson Business Press
- Howie, F. (2003). *Managing the Tourist Destination*. London: Cengage Learning EMEA
- Henry, J. P. (1993). *The Politics of Leisure Policy*. London: Macmillan
- Hall, M. C., Jenkins, J. (1995). *Tourism Policy*. London: International Thomson Business Press
- Hall, M. C. (2008). *Tourism Planning – Policies, Processes and Relationships*. Harlow: Pearson Education.
- Cooper, C. et al., (2005): *Tourism, Principles and Practice*. London: Pitman.
- www.hmso.gov.uk/acts.htm
- www.unwto.org
- www.turizam.merr.gov.rs

SIGNIFICANCE AND CHALLENGES OF THE TOURISM POLICY IN THE MODERN WORLD

DOBRICA JOVIČIĆ, ANDRIJANA MIRKOVIĆ, MIKICA SIBINOVIĆ

University of Belgrade - Faculty of Geography, Studentski trg 3/3, Belgrade, Serbia

Abstract: Raising awareness in expert circles and the general public about the heterogeneity of effects caused by tourism (economic, social, cultural, ecological), imposed the need for organized guidance of development of this activity and its placement under the framework of public (government) policy. Accordingly, today in almost all developed tourist countries are being used different instruments to control the development of this complex phenomenon of the modern age. In this paper, special attention is paid to the analysis of the role, importance, models, processes of development and implementation of tourism policy, in the context of the general policy and other sectoral policies brought by governments in developed tourist countries and countries trying to become such. Tourism policy today is the starting point of the thinking process in the tourism industry. It is focused on directing the development of tourism at all levels (international, national, regional, local), that is, it must create a long-term and integral development perspective.

Key words: tourism, politics, government, development, planning.

Introduction

Policy-making characterizes tourist destinations and enterprises as economic entities, which means that this is activity which permeates both the public and private sector. At the level of tourist operations, for example a hotel, tourism policy is focused on the internal affairs of this economic entity and, above all, on the economic viability of the business. In doing so, it often loses sight of the fact that the business plans of companies and related decisions/actions produce effects on the wider community, such as the effects produced in the wider community (local, regional) in turn influence the performance of the private sector (Jovicic and Brankov, 2009; Russo and Segre, 2009). The goals of the public sector policy in tourism include: the creation of income/wealth, creation of jobs, construction and improvement of the specific area image in the public/market, preservation and enhancement of the life quality of people and the environment, establishing and improving the relationship between the nations and the state, as well as balancing the national balance of payments through tourism development (Hartley & Cooper, 1993). Resulting from the above is the main task/challenge of the tourism policy, which is how to integrate the wider community goals with personal goals of private companies.

Policy-making

Gunn (1980) argues that the public sector policy „includes all activities of state governments“, while we should take into account the declared goals/intentions of the government, but also understand the reasons why the governments in some cases decide to take no action with respect to particular issues and problems. The role of political power, values and interests has a very important role in tourism policy, which was formerly often neglected in the analysis of tourism experts. This is indicated by Hall and Jenkins (1995), according to whom politics is a consequence of the political environment, values and ideology, power distribution, institutional forms and processes of decision making.

From these statements it is clear that the policy making is an important activity, but that it can not always be understood as a complete and meaningful activity (such as the

determination of planned goals), because it is primarily a reflection of the values that characterize a particular political environment. Official or formal tourism policy is perceived by citizens and tourist businessmen as a set of regulatory documents, policies and guidelines made by politicians - elected on positions in state government - for the needs of society to carry out relevant documents and decisions (Howie, 2003).

Henry (1993) distinguishes four policy categories, namely: *distributive policies* that bring benefits to all or the vast majority of citizens without discrimination; *redistributive policies* that usually favor certain segment of the population at the expense of other groups of citizens; *constituent policies* that define procedures in a democratic society such as, for instance election laws; and *regulatory policies*, aimed at controlling the behavior of members of a certain community. Tourist policy can have characteristics of three of the above four categories of policies. It can be a distributive, for example, implementation of a policy that benefits the entire state, or its region; then, can be redistributive, for example, favoring one region over another in order to eliminate economic imbalances between them or to enable economic recovery of the region in which certain traditional economic activity experienced a drastic decline. Also, a tourism policy may be regulatory, when restrictions of tourism activities that produce environmental damage are made.

The aforementioned categorization of policy types is purposeful, since it indicates the difference between the fundamental objectives to be implemented by a certain type of politics. Understanding these types of policies and their characteristics is very important for destination managers, because based on that it may be easier to verify and evaluate the effectiveness and correctness of policy, and objectives to implement in a specific destination.

Policy-making is done by both public and private sector, based on their own specific objectives and selected parameters for making decisions and taking action. The private sector (from small businesses to large corporations) focuses its fundamental objectives on maximizing economic turnaround and therefore this policy is considered to be opportunistic, individualistic, speculative and more/less risky (Okumus et al., 2010). The public sector (national, regional and local authorities, as well as various agencies) is facing a more complex goal embodied in "the protection of the public interest", which focuses the need of maximization of the general welfare and minimization of adverse effects, and for what various means are used (eg. regulation of behavior in the market, raising and lowering taxes etc.). Public policies are characterized by caution and foresight, focus on development, and they have an overall strategic and coordinating role. They are subject to ideological influences, especially in the case of changes of government, and they are characterized by authoritativeness, because they are supported and followed by the legal act or document (www.hmso.gov.uk/acts.htm). Such policies have the character of a general program, for example, in the field of transport and education, and are universal, since are made to be implemented in the entire country or region. They may also be oriented toward the resolution of conflicts or based on compassion for certain segments of the population, for example in the case of social policy.

Regardless of the high ideals of public policy, in a democratic society it is typically gradually implemented in practice, as changes/results of small-scale. Values of such a policy are evaluated and reviewed almost every day by the ruling political parties that want to have continued support of the electorate. It happens that the commitment of the government and authorities in the implementation of the initially declared policy weakens over time, if the implementation of such policy is not receiving the appropriate support in the electorate, or in cases where policy conflicts arise, for example, between tourism and transport (Howie, 2003). The problems arise also when it comes to the overlapping and contradiction of short-term and long-term goals that want to be achieved by the proclaimed policy. Sooner or later, most of the electorate changes its values or simply expresses a "desire for change", so at

some future elections votes for another political party. Therefore, it is understandable why the public sector policies can maintain continuity to a small extent, as encountering “mercy and disfavor“ (Mason, 2008) of electorate and electoral cycles. This can be interpreted as a weakness of the democratic systems or, in turn, as their great power (Hall and Jenkins, 1995).

Models of policy-making

Insight into the available literature shows that there are different models that explain the policy-making approaches. American politicologist, Dye (1987), analyzing different types of public policy, said that “most of the public policies are a combination of rational planning, *incrementalism**, competition between different social groups, preferences of elite part of the society, political processes and institutional impacts.“

The simplest model that can be adopted by the government consists of the following statement: „We understand that we can not make all people constantly happy, but we'll make the most of our efforts to get closer to the realization of a given objective" (Howie, 2003).

However, the formulation of public policy is, by its nature, a complex process, so the above-mentioned simplification seems inadequate. In the selection of the appropriate policy model that will benefit the general population and the local community, destination managers must be aware of their strengths and weaknesses. Models must fulfill several tasks: making complex issues simple and understandable; identify the main aspects of the problem, and establish a relationship between the input factors (causes) and output factors (consequences). Insight into the available literature indicates the existence of different approaches to defining categories/models of policy-making, among which the most important are: apolitical, political and hybrid model (Dye, 1987).

Apolitical models

Apolitical models try to solve problems without the interference and influence of members of different political forces/beliefs. Such models can reliably show the problem that needs to be solved, and contribute to the systematic and purposeful collection of information, in order to review the needs and desires of society. On this basis, one can look for solutions, and determine the course of future actions. Although models of this type are focused on the systematic collection of relevant information for a proper consideration of the needs of society and to find optimal solutions to recorded problems, their weakness is reflected in the isolation in relation to the „political reality“, and idealistic vision of reality and the environment for the implementation of the respective policy. Therefore, it is difficult to realize apolitical models in real life. They are also very demanding in terms of resources to be provided, which further reduces the possibility of applying such models. There are three types of apolitical models: rational, incremental and system model (Hall and Jenkins, 1995).

* Incrementalism implies the decision-making model, where decision-makers make small shifts in policy on the basis of the existing state of things, that is, political situation

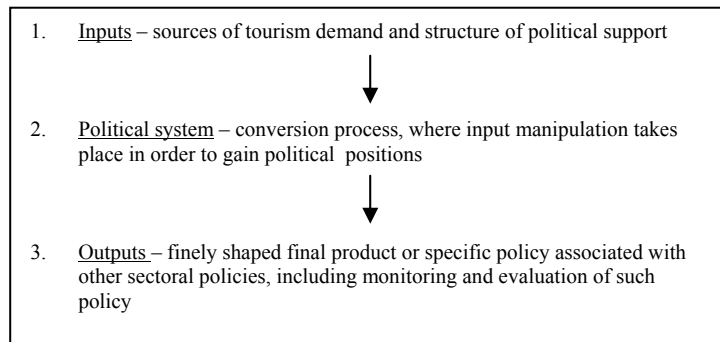


Figure 1. System model of policy-making (Dye, 1987).

The rational model is focused on a comprehensive collection of information about the needs and desires of society, on what basis the optimal solutions would be defined. However, due to the idealistic vision of environment in which defined solutions will be implemented, and high demanding in terms of providing the necessary resources, these models usually don't provide a lot of the prospects of success in a real life. Incremental model seeks to achieve the objectives in a phased manner, i.e. „step by step“, with the fine-tuning of instruments to achieve the set goals, and ongoing evaluation of the results achieved in practice. The objections to this model are usually related to the lack of flexibility and disregard of major political changes taking place in real life. System models feature a systemic and scientific-methodological approach to problem solving. They have attracted a lot of attention in the era of expansion of computer-information technology that enabled efficient data processing, and comprehensive analysis of the dependencies of input and output factors. Therefore, this model considers (Figure 1): „inputs“ (demand, political support, etc.), „process of conversion“ (eg. the effect of the political system), and „outputs“ (proposals and recommendations).

This model also has limited aspirations, because it depends on the people who implement it in the given political environment.

Political Models

There are three types of political models: elitist, group and institutional type. They are heavily influenced by the „narrow“ sectoral interests (tourism lobby is one of them) and ideological values, which is sometimes in conflict with „the general welfare and interests“. Political models, in each case, reflect the nature of the society, especially the uneven distribution of power and influence (Dye, 1987; Mason, 2008).

Elitist model is favored by those circles who believe that policy-making should be in the hands of elite bodies that are characterized by knowledge and power, and will determine the direction of policy. Supporters of this model usually say that „the masses are apathetic and would like to delegate the responsibility for making important political decisions on elite part of society“. They put the emphasis on the hierarchy of society, where „the elite is at the top, and the masses are at the bottom of the pyramid“ (Dye, 1987; Baum, 1994).

The main weakness of the elitist model is reflected in the fact that the elites don't have to adequately represent the whole society, so that policy making is often not consistent with the public interests and values of the society as a whole. Carriers of elite may be a big funders, the media, business people, union bosses, landlords, which means that „there is a political elite at the left and the right side“ (Howie, 2003).

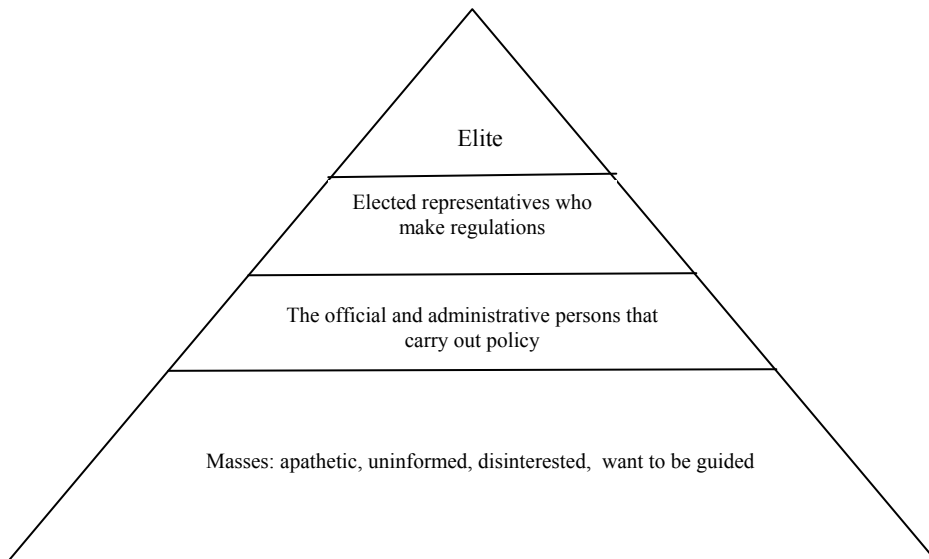


Figure 2. Elitist model of policy-making (Baum, 1994).

The second political model is a group model. Its strength is based on a belief that a community (national, regional, local) works best if it is organized into groups, creating a coalitions if required, from which each group will strive for the achievement of certain goals based on their own interests. The group in this case is considered as a mediator between the government and the „masses“, so the policy is being made on the establishment of a balance between the different groups and their interests. The weaknesses of this model lie in the well-known fact that well-informed groups or organizations that have strong resources, want to achieve much greater impact on the community in relation to the number of members they have. Such groups can officially declare that they are dedicated to protecting the public interests, but in practice they are focused on pursuing their own interests. Consequently, group can never be representative of the interests of the whole community. It should be borne in mind that the group dynamic changes over time, because into them are entering new and leaving them former activists, leading to instability of political agendas.

The institutional model is a classic political model. It includes a process during which public policy is going through many logically connected phases: policy is being proposed - approved - it acquires legitimacy (adopting certain regulations) - becomes a common (or made for specific target groups) - is implemented - is imposed (using measures of sanctions). For this model the support of official institutions i.e. government authorities is necessary. Weaknesses of the institutional model consist in the fact that it is apolitical, because it is implemented by a government that has a certain ideology, susceptible to the influences and persuasion of the powerful individuals, groups, and elite circuits. The main barrier is functioning of public services, but in practice it happens that civilians and officials in those agencies are "politicized", i.e. they neglect the public interest due to political pressures.

Hybrid models

Based on the insight into the available literature, it is possible to separate several types of „hybrid“ models. Their range is very wide, from those types that have a basis in rationalism, to those who rely on incrementalism, where everyone has the same weakness, and that is to be more political rather than apolitical. The hybrid models include: extra-rational model, the model of the minimum satisfaction (satisficing model), model of the combined control (scanning), and model of management based on goals. In real life, most of the models are to some extent hybrid, combining elements of other models, depending on the specific context in which a certain policy is created (Dye, 1987; Baum, 1994).

Extra-rational model complements the rational model attributes with the experience gained from the previous period. It means that experience modifies idealism, so that this model is less susceptible to “perfection“. Minimum satisfaction model, as the word says, is aimed at achieving a minimum of set objectives, including achieving the lower threshold of realization of goals. This model uses rational methods and does not aspire to achieving the „best solution“, but it is satisfied with meeting the minimum criteria according to which a policy is treated as successful. Combined control model (scanning) assumes that the problem must be approached in a manner that will facilitate the implementation of objectives. It is characterized by repetition of the following processes:

- ◆ rational disaggregation (decomposition) of complex problems/goals into simpler components;
- ◆ searching the partial solutions for specific components of the problem;
- ◆ combining of partial solutions;
- ◆ improvement of partial solutions (Okumus et al., 2010).

Model of management based on goals is based on modern management practices. This means that in order to achieve desired results, it is necessary to align the planned activities with the available resources to achieve these results.

Minimum satisfaction model, combined control model and model of management based on goals are a subject of frequent criticism, as it is believed that they are susceptible to manipulation, resulting in not receiving complete, but partial results.

None of the presented models of the policy making is not perfect, but it is considered (Howie, 2003; Henry, 1993) that the system model is mostly suited to real life, for many reasons. It is based on a rational process that includes: a logical progression, „feedback channel“ (getting feedback), the establishment of monitoring, linking the various components of the problem, and taking into account the effects of external factors, beyond the expected political framework within which the policy is implemented.

Positive characteristics of a system model, which consists of three interrelated phases (Figure 1), are reflected in the following (Dye, 1987):

- ◆ has an open structure - every single component is exposed to the influence of the others;
- ◆ recognizes and respects the effects of a number of different factors: the elite, pressure groups, gradual changes, institutions, etc.;
- ◆ each component is a part of the decision-making network, which is in a constant process of development and refinement;
- ◆ certain state government has a clear responsibility for the implementation of public policy.

No matter which policy gets support and is implemented by the specific administration over a certain period of time, in a democracy the electoral system allows citizens to realize their right to vote, on the basis of which the political parties alternate in power. Accordingly, the public policy within the specific activity (including tourism) is changing over time, as are changing the opinions/attitudes on public policy that leads within a given field (political parties must take that into account).

Hall (2008) gave a successful intersection of historical changes in policies and attitudes towards tourism and leisure in the UK. In early 19th century, the role of the British government in tourism has been focused on enhancing the role of the commercial sector and small businesses in the tourism and hospitality services, while nobility tourism was pushed into the background. In the late 19th century liberal approach to economic and social policy was less prominent, which was manifested in state incentives to tourist and other recreation (construction of sport courts/stadiums, music halls, railway infrastructure and the like.). The first half of the 20th century marks the beginning of the "welfare state", which was followed by increased concern and interest of the state to include broader social strata in tourist recreation. This situation, in which the tourist need is transformed from the former „high luxury“ in "existential and everyday social need", lasted almost until the late 1970's and the period of "Thatcherism". The government led by Margaret Thatcher, very „right wing political orientated“, realized a new economic reality, and got dedicated to the restructuring of "the welfare state", which was also demonstrated in the smaller role of the state in the field of tourism. Accordingly, during the 1980's and early 1990's, the market and the market mechanism are becoming the main regulators of the value of services provided to tourists, without too much interference from state authorities. Deregulation, privatization and the elimination of tax incentives have marked the era of „Thatcherism“, where tourist activity was primarily treated as an instrument of economic, and less as an instrument of social revitalization of society. The period since 1997. was marked by the left-wing governments led by Tony Blair and Gordon Brown. Their ideology based on social justice, these governments have incorporated in the objectives associated with the establishment of funds to promote economic development, and greater involvement of local communities in decision-making and monitoring of administrative decisions in various fields, including tourism.

The term and importance of tourist policy

Hall and Jenkins (1995), define tourism policy very broad, including under this term „all those activities/objectives that the government chooses or rejects to implement, and which have something to do with tourism“. Cooper et al. (2005), speaking of tourism policy, point out that a large number of levels should be involved in policy making - European, national, regional, local. These authors point out that tourism must be properly integrated into the concept/policy of overall economic and social development in certain areas. Amoah and Baum (1997) offered a more precise definition of tourism policy. According to their view, „tourist policy can be understood as a set of guidelines that will help to identify specific activities and objectives to be implemented, in order to meet the needs of a particular area“. They put more emphasis on the need for creation of tourism policy in a smaller spatial areas, rather than at the level of the state as a whole. The same authors point out that policy is not just a product (e.g. a document that will be passed), but it is a continuous process.

Detailed definition of tourism policy is offered by Goeldner et al. (2000), in which the „tourist policy is a set of regulations, policies, guidelines, directives and development and promotional strategies, which makes a framework for collective and individual decisions that directly affect the development of tourism, and daily activities of the actors involved in

this activity“. Benefits of a successful policy are numerous and heterogeneous, including the revitalization of urban areas, the reduction of unemployment, economic progress, sustainable development, conservation of cultural and natural resources, reduction of depopulation of rural areas etc. (Baum, 1994).

There are frequent opinions that the government or politicians are the authors of general and sectoral policies. To some extent this is a true statement, because the politicians are key players who make the final decision about what will the policy contain, or what will be written in a document about a particular policy. However, the adoption of the final version of a policy, is often preceded by a long and complex procedure. There is a large number of stakeholders who have the influence on the politicians when to make policy, or who provide suggestions on what should the policy contain (Howie, 2003; Okumus et al., 2010). For example, when creating a new national policy in the field of environmental protection, usually is formed a committee/board to ensure that the interests of a large number of people and social classes that are affected by the adoption of such policy are recognized. Such body will include representatives of government, parliament, business associations, trade unions, interest groups, NGOs, the media and other organizations. The structure of these bodies may never be such as to fully reflect and satisfy the interests of all individuals in society, but this, however, prevents the narrow group of people to make decisions that will affect the nation as a whole.

A review of the national tourism policies in the world

In countries with a democratic political systems, there are differences regarding the role that the public and private sector play in the adoption and implementation of tourism policy. In the UK, for example, the government protects the public interest and the community of uncontrolled and egotistical behavior of private business (especially when it comes to the business of multinational companies), but, at the same time it is strongly committed to providing various forms of support to private enterprises. There is no doubt that with such an approach the government has no intention to fully interfere and administratively regulate tourism development, as is the case in some other countries. In contrast, a democratically elected governments in France are showing more desire for centralized control of tourism development. This is confirmed by the case of Mediterranean tourist region Languedoc-Roussillon (Klemm, 1992), for which the national government has made ambitious tourism development plan, while maintaining a high degree of regulation and control over the work of the private sector in given area.

The relationship between the public and private sectors/interests had extreme forms in the former Soviet Union, where the central government had total control of the overall social and economic development, and the private sector did not exist. Tourism was an important issue in the politics of totalitarian regime in the former Soviet Union, because government used financial incentives to encourage tourist travel of its citizens. But for the economic and political-ideological reasons, these travels could have been carried out only within the limits of the former Soviet Union, and the countries of the former Warsaw Pact. In this way has been prevented the outflow of material resources into the countries that were opposed to the Warsaw Pact, and also citizens of countries of the socialist bloc didn't have the opportunity to see how people live in western countries with democratic political systems, open borders and a market economy. It is worth to mention the relationship with tourism in states with right-wing totalitarian regimes. Beginning of the 1950's in Spain marks the beginning of large-scale coastal tourism, which was supported by former dictator Franco, hoping it's a great way to increase the national foreign currency revenues. He has, thereby, ignored the fact that the extensive visits of foreign tourists, and the mixing of their cultures and moral attitudes with the culture and a way of life of the residents of Spain (the

process of "acculturation"), will cause the dissatisfaction of local residents. It's one of the reasons which have led to the overthrow of the Franco's dictatorship and the transformation of Spain into a democratic European state.

Among the most dramatic examples of change in political attitudes towards tourism is the case of contemporary China. The local socialist government has initiated a major political changes in tourism in the late 1990's, based on the ideological premise that tourism will contribute to the development of the socialist market economy model, which provided a large influx of foreign investments in tourism, but it also made possible for the Chinese residents to travel abroad (Zhang et al., 1999). These measures have brought great social, cultural and economic changes in China which is now profiled as a strong emissive (China, with 54.9 billion of US\$ spent on foreign trips is third emissive country in the world - www.unwto.org) and receptive country (55.7 million of foreign tourists visited China in the 2010, and she is in the third place among the receptive countries - www.unwto.org).

The U.S., however, is strongly committed to its capitalistic self (much more than United Kingdom, for example). Given that the market dictates policy in many areas and industries. U.S. Department of Travel and Tourism (USTTA), as the main government agency responsible for tourism policy, was the victim of disagreement between politicians and leading industrial companies, why it's been terminated in the 1996. Tourism is very important to the U.S. economy, but this has not led to the creation of a strong national tourism policy (Brewton and Withiam, 1998). This can be partly explained by the fact that for the policy makers in the U.S. domestic market is of utmost importance, so the pressures of the economy and the general public to develop international tourism market are much smaller, which is often the case in other states (in this context, it is understandable the abolition of USTTA). While governments in most other countries are seeking to strengthen cooperation between tourism and other sectors of the economy, this is not the case in the U.S., because the U.S. tourism is not supported by strong measures of governing bodies, state support for tourism is poor, and there are few regulatory mechanisms in this field. There are many countries, for example Cyprus and Indonesia, which set aside more money for the development of foreign tourism than the U.S. (Withian and Brewton, 1998; Howie, 2003).

European governments, in general, strongly support tourism, although there are significant differences in terms of the objectives of national tourism policies as a result of economic and cultural specificity of the states. Governments of tourism developed countries (e.g. Austria or Switzerland) through its policy support already built competitive framework for the behavior of the private sector in the tourism process, so it would realize higher revenues from foreign tourism. The French government has in recent years been focused on the expected rise in domestic tourism, in order to reduce the huge outflow of income on the French tourists traveling abroad (French tourists spending on foreign travel has increased from 17.8 billion U.S.\$ in 2000. to 39.4 billion U.S.\$ in 2010. - www.unwto.org). In Germany, for decades, the Government priority has been attached to ensuring the basic conditions for the development of tourism, but not to maximizing turnover and revenues of individual tourism businesses. Accordingly, the authorities do not show intention to protect the tourism industry of unpleasant competition, consequence of changes in demand or technological development. Adjustment of the tourist supply to changed conditions of demand in this country is, primarily, a matter of the companies themselves.

In the former Yugoslavia, tourism was among the priorities of economic and social development, as reflected in the policy that led the federal government and the governments of the constituent republics of the SFRY. For the domestic tourism, growth in living standards after the Second World War and government stimulative measures have been crucial. Domestic tourism in the former Yugoslavia had a treatment of a general social need which in the different ways positively influenced the development of this activity (Jovicic,

2008). Under favorable conditions, a youth and worker resorts were built, the staff had a special vacation pay, various privileges for children and youth were given or through the union organizations. The rapid rise of the material base of tourism to the end of the 1980's, was stimulated by a number of measures of socio-economic and development policy. During the 1960's for the development of tourism and infrastructure in the tourist areas were granted favorable investment loans from the Federal Investment Fund. Since 1966, the development of a market economy has been encouraged, and foreign tourism is included among the priorities, so its development was directed to the Adriatic coast, with assistance of favorable loans for construction of facilities. In fact, the Federation, the Republics and municipalities have through the banks-creditors condoned loans with subsidized interest rates to investors, so they would place their funds in tourism. Thus, resources of accumulation of the economy were to a considerable extent overflowed into tourism for its foreign exchange component, and significant multiplier effects of foreign exchange earnings from tourism. But for tourism development the construction of accommodation facilities was not sufficient, so stimulative measures in tourist (especially coastal) areas, encouraged the construction of infrastructure, trade, health and other facilities. In this way, tourism was affirmed as a factor of spatial and functional integration.

Tourism in Serbia, after a marginal role in the tourism of the former Yugoslavia (except Belgrade as the capital), which federal government primarily stimulated the development of tourism of the Adriatic coast, then the bloody break-up of the same state, and international isolation and economic sanctions in the 1990's, in the beginning of the 20th century found itself at a new beginning. The need for profiling Serbia as a tourist destination, with different development priorities in relation to the previous period, and running the new tourism policy, found its concrete expression in the Tourism Development Strategy of Serbia, adopted in 2005. (www.turizam.merr.gov.rs).

In this document, the key ones are the two principles on which the tourism of our country should be based. The first principle indicates the necessity of tourism planning from regional to state/national level, according to the contemporary world experiences that prerequisites of success of the state in the tourism industry are primarily created at the local and regional level. In this sense, they identified four clusters (Vojvodina, Belgrade, Southwest and Southeast Serbia) who have the potential and power to develop the form of the tourist traffic that will be competitive in the international market. In this sense, for each cluster should be defined the development vision and the dominant forms of supply, then the investment plan, the competitiveness plan and marketing plan, which will then be integrated into a holistic plan for tourism development in Serbia (www.turizam.merr.gov.rs).

Involving stakeholders is another important principle without which is not possible to expect a high level of implementation of the proposed solutions for tourism development in the relevant document. This means that it is necessary to make extensive communication with all key stakeholders in the public and private sectors of tourism in Serbia, such as tour operators, potential investors, NGOs and international funds.

Clustering of tourism in Serbia was made based on the need that the individual clusters design their own position, in the way to compete in the market based on their own strengths. In this way they will make the most successful differentiation and oppose the competition. Competitive cluster activities can be successfully developed only with the interaction and partnership between the private and public sectors. Through the cooperation and partnership between stakeholders of public and private sector who are considering different options of action and achieve agreements using all their intellectual, technical and financial resources, can only be effectively affected long-term competitiveness of the cluster. The Serbian government can successfully contribute to this complex process by creating a transparent and stimulative conditions within the tourism clusters, which will apply equally

to domestic and foreign entrepreneurs, namely: infrastructure, quality of regulation, a system of incentives etc.

The experiences from the time of developing the Strategy to this date indicate that productivity in Serbian tourism is very small, there are no long-term financial resources, no systematic prepared projects for the international market, and that the private sector within the specified clusters does not have enough power for growth. For these reasons, and given the experiences of other countries (Greece, Egypt, Turkey), should be formed a specialized agency that will directly go into the preparation of investment projects for the market, and occasionally act as entrepreneur, in order to speed up the development of tourism in Serbia.

Challenges and tasks of tourism policy in the future

From the first decades of the 19th century (when tourism has emerged as a phenomenon in the modern sense of the word) to the present, tourism has been in the largest period treated as an activity that produces almost exclusively positive effects. It was not until the early 1980's, that the awareness about the heterogeneity of effects (economic, social, cultural, environmental) caused by tourism arose, which has imposed the need for organized direction of development of this activity, and its placement under the framework of public (government) policy. Accordingly, today in almost all tourist developed countries are used different instruments to control the development of this complex phenomenon of the modern era. Acceptance/appreciation of official state policy in tourism, but also in other spheres of life, may be imposed or encouraged by various measures. In that order laws and other forms of regulation are made, fines for non-enforcement, and incentives for the implementation of official government policy are introduced. State governments can to some extent use the media to influence the representatives of the tourism industry. The most powerful tool available to governments is the making of the new policy, if previous was insufficiently successful, and has not met with wide support from the private sector and citizens.

Regardless of the apparent power at their disposal, the governments in mixed economic systems (in which are represented both public and private sectors), however, have limited opportunities for adoption and consistent implementation of the policy. Here, first of all, we should take into account the strength of public opinion, which is largely shaped or influenced by the activities of large business corporations (advertising activities, for example), and the media, that are not only susceptible to the influence of the governments, but they themselves influence the governments and their activities/policies. From the above a question might arise: are the public and private sectors in competition with one another or are they complementary to each other? Another question that might be asked, is whether the public sector is less efficient than the private sector? Affirmative and the short answer to this question, although often present in economically developed countries, would led to the extreme simplification of what real life brings. In an attempt to define more comprehensive response to the above question, we should, for example, consider the following dilemma brought by practice: whether the investors would so often complain about the length of the procedure for obtaining construction permits, if they were guided only by the desire to make the common good to a particular local and regional community or the state as a whole, without having any personal interests. Although it sounds too simple and well known, it must be emphasized once again that in the protection of public interests, national governments must take into account balancing a wide range of policy objectives - social, environmental, cultural, economic - while the primary intention of the private sector is: making a profit.

The imposed conclusion is that in mixed economic systems general or ultimate social goal must be based on complementarity and harmonization of public and private interests. Tourism policy today presents the starting point of the thinking process in tourism.

It is focused on directing the development of tourism at all levels (international, national, regional, local), that is, it must create a long-term development perspective. State governments through tourism policy have the task to protect the general (public) interests from potential egoistic interests of private companies in tourism and complementary industries. However, effective tourism policy implies an interactive relationship between the state and the private sector, as the general social objectives must not be in conflict, that is, prevent the realization of private and sectoral interests. If a collision occurs, the state policy gets the bureaucratic nature and comes into conflict with the reality.

References

See references on page 81.