



BESTbelt



With financial
support of the
European Union



Smjernice za dodjelu koncesijskih odobrenja i dozvola

Smjernice su izrađene u sklopu European Green Belt projekta "Sustainable Water-based Sport Solutions, br. HR-23-1068-69" (hrv. Održiva rješenja za sportove na vodi).

Travanj 2025.

Autori:

Taida Garibović, GAIA savjetovanje

Michael Meyer, Ecological Tourism in Europe – Linking Tourism and Conservation

Prijevod izvornog dokumenta:

Mirjana Sever d.o.o.

Napomena:

Ovaj dokument izrađen je u sklopu European Green Belt projekta „Sustainable Water-based Sport Solutions, br. HR-23-1068-69“ (hrv. Održiva rješenja za sportove na vodi). Ovaj dokument predstavlja prilagođenu verziju dokumenta „*Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: Generating sustainable revenues for conservation and development*“, izrađenog u sklopu izvješća „*Report to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN (June 2017)*“.

Sadržaj

1. Područje primjene Smjernica.....	3
2. Turizam u zaštićenim područjima.....	4
2.1. Preporučeni preduvjeti za aktivnosti održivog turizma u vidu koncesijskih odobrenja i dozvola	4
2.2. Vrste koncesijskih odobrenja i dozvola za turističke djelatnosti te partnerstva (potencijalni koncesionari, nositelji koncesijskih odobrenja i/ili dozvola)	5
2.3. Vrste partnerstva (vrste potencijalnih koncesionara)	6
2.4. Pravni instrumenti	7
3. Zakonodavni okvir i temelj za postupak dodjele koncesija.....	9
4. Održivost u postupku dodjele koncesija.....	11
4.1. Jamčenje održivosti u postupku dodjele koncesija i partnerstvima	11
5. Postupak dodjele koncesija korak po korak	14
5.1. Analiza područja primjene.....	14
5.1.1. Motivacija	14
5.1.2. Kapaciteti upravitelja zaštićenog područja	14
5.1.3. Privlačenje ulagača	15
5.1.4. Zakonodavni okvir.....	16
5.1.5. Izrada Strateškog plana	16
5.2. Definiranje odobrenja i dozvola za koncesiju.....	16
5.2.1. Definiranje zaštićenog područja i lokaliteta.....	16
5.2.2. Pravna procjena	17
5.2.3. Uključivanje dionika.....	17
5.2.4. Određivanje postupka dodjele koncesija.....	18
5.2.5. Procjena izvodljivosti.....	18
5.2.6. Tržišna održivost za ulagače i isplativost za upravitelja zaštićenog područja	19
5.3. Javni poziv/natječaj i sklapanje ugovora	20
5.3.1. Postupak javnog poziva/natječaja.....	20
5.3.2. Sklapanje ugovora	21
5.4. Upravljanje ugovorom.....	22
5.4.1. Praćenje i provedba ugovora	22
6. Zaključak	26
7. Izvori	27
8. Popis tablica i slika.....	28

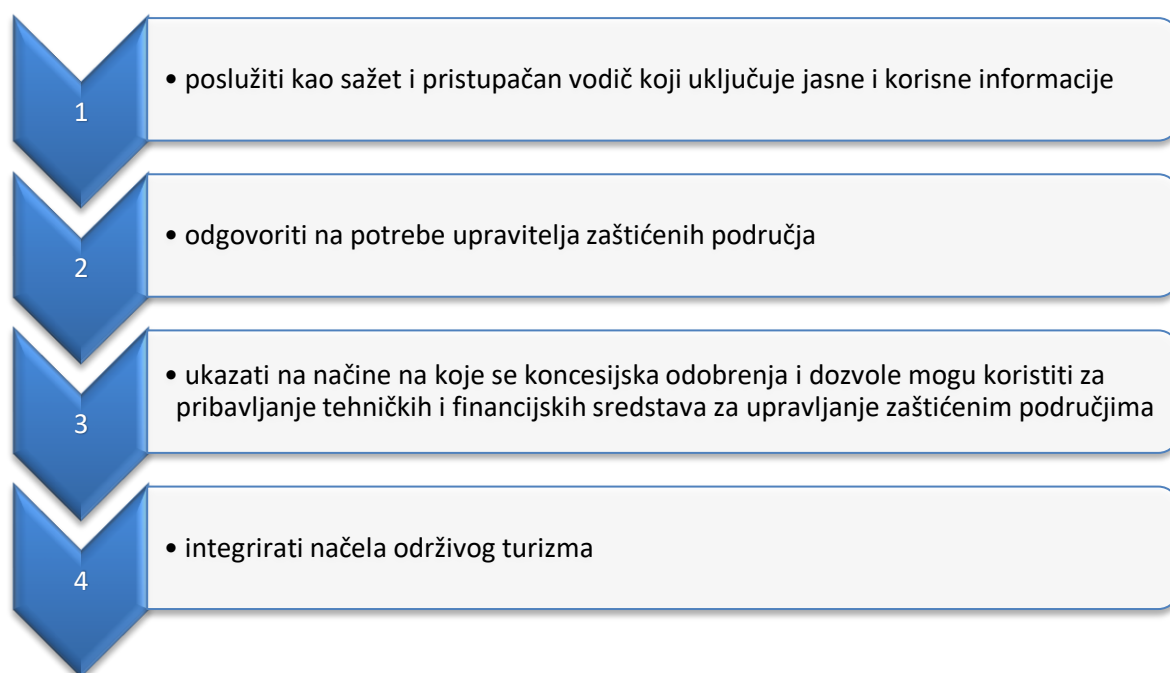
1. Područje primjene Smjernica

Područje primjene Smjernica za dodjelu koncesijskih odobrenja i dozvola (u nastavku: Smjernice) jest isticanje odluke o turizmu iz Konvencije o biološkoj raznolikosti (engl. Convention on Biological Diversity - CBD) koja poziva na *jačanje kapaciteta upravitelja zaštićenih područja u vidu partnerstva s turističkom industrijom s ciljem financijskog i tehničkog doprinosa zaštićenim područjima kroz alate poput koncesija, javno-privatnih partnerstva i drugih oblika plaćanja usluga ekosustava*.¹ Upravitelji zaštićenih područja trebaju prepoznati i razumjeti potencijal turizma kao rastuće gospodarske grane te ga iskoristiti kako bi unaprijedili očuvanje i zaštitu zaštićenih područja za koja su nadležni. Pritom trebaju izbjeći, spriječiti i/ili ublažiti negativne utjecaje turističkog djelovanja.

Smjernice predstavljaju adaptiranu verziju dokumenta „*Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: Generating sustainable revenues for conservation and development*“, izrađenog u sklopu izvješća „*Report to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN (June 2017)*“, reflektirajući se na trenutno stanje procesa dodjele koncesija u zaštićenim područjima u Hrvatskoj.

Cilj Smjernica je pružiti informacije koje će pomoći upraviteljima zaštićenih područja u postizanju održivog poslovanja u turizmu u zoni njihove nadležnosti, kao i iskoristiti dobrobiti održivog turizma u upravljanju zaštićenim područjima te razvijati održiva i odgovorna partnerstva u turizmu i modele dodjele koncesija. Formiranjem kvalitetnih partnerstava, koja počivaju na transparentnosti i međusobnom povjerenju, mogu se pribaviti tehnička i financijska sredstva za upravljanje zaštićenim područjem.

Svrha Smjernica je:



¹ Konvencija o biološkoj raznolikosti (CBD) Odluka XII/11 o Bioraznolikosti i razvoju turizma(odlomak 1(d))

2. Turizam u zaštićenim područjima

Rekreacija je jedna od ključnih usluga ekosustava u prirodi, što zaštićena područja čini iznimno poželjnim destinacijama za provođenje aktivnosti u slobodno vrijeme. Mnogi poslovni subjekti u turizmu uočili su potencijal zaštićenih područja za ostvarivanje financijske dobiti. S druge strane, budući da turizam u velikoj mjeri ovisi o prirodnim resursima, istovremeno može izravno doprinijeti očuvanju zaštićenih područja u skladu s globalnom strategijom zaštite prirode. Uspješan turizam u zaštićenim područjima iziskuje sposobnost razvoja i promocije turističkih proizvoda koji proizlaze iz ponude zaštićenog područja kao i održavanje kvalitete tog područja za buduću uporabu.² Upravitelji zaštićenih područja mogu to sami provoditi, no pritom trebaju koristiti brojne resurse uključivši financijske, ljudske i logističke. Budući da već imaju brojne zadaće povezane s očuvanjem i drugim poslovima u zaštićenom području, ovo može biti poprilično zahtjevno, jer je za dugoročnu održivost ključno da svi segmenti skladno djeluju. U tom slučaju upravitelji zaštićenih područja mogu prepustiti vanjskim suradnicima provedbu turističkih aktivnosti kroz dodjelu koncesijskih odobrenja i dozvola u svrhu poticanja uspješnog i održivog turizma u zaštićenim područjima.

2.1. Preporučeni preduvjeti za aktivnosti održivog turizma u vidu koncesijskih odobrenja i dozvola

Ako upravitelji zaštićenih područja odluče prepustiti komercijalne turističke aktivnosti potencijalnim ulagačima ili turističkim tvrtkama putem koncesijskih odobrenja i dozvola, preporučuju se kao preduvjet sljedeće radnje:

1. **Plan upravljanja zaštićenim područjem.** Najvažniji pravni dokument koji svako zaštićeno područje treba izraditi nakon uspostave. Plan upravljanja jasno definira tip turizma koji se može razvijati, te gdje i kako se može razvijati i provoditi. Temelj je za planiranje postupka dodjele koncesija.
2. **Studija izvodljivosti.** Dokument bi trebao uključivati analizu svih vrsta turističkih aktivnosti koje se mogu provoditi u određenom zaštićenom području. Važno je prikupiti sve informacije i procjenu samog zaštićenog područja jer je ključno razumjeti njegov položaj u širem kontekstu uključivši lokaciju, stanje prirodnih resursa, objekte, pristupačnost i izvedivost pružanja usluga za koje su posjetitelji spremni platiti. Dokument bi također trebao sadržavati analizu potražnje na tržištu kako bi se uskladila s turističkim uslugama i proizvodima unutar zaštićenog područja. Pritom je važan kreativan pristup oblikovanju raznovrsne ponude turističkih proizvoda i usluga. I na kraju, treba uskladiti postupak dodjele koncesija s ponudom usluga, resursa i atrakcija u zaštićenom području.
3. **Analiza troškova i koristi (engl. Cost Benefit Analysis – CBA).** Nakon što upravitelji zaštićenog područja i dionici odrede potencijalne turističke proizvode, koji će možda uključivati i novu gradnju, preporučuje se primijeniti CBA kako bi se provjerila ekonomska i društvena održivost prijedloga prije nego što se predstavi (ponudi) mogućim ulagačima.

² Spenceley, A., Snyman, S. & Eagles, P. (2017). Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: Generating sustainable revenues for conservation and development. Report to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN.

4. **Interni pravilnici.** Dokumenti koji su specifični za pojedino zaštićeno područje, a sastavljaju ih upravitelji. Usklađeni su s nacionalnim zakonodavstvom i sadrže detaljnu razradu određene turističke aktivnosti i pravila ponašanja u zaštićenom području.
5. **Kapaciteti djelatnika u zaštićenom području.** Manja skupina zaposlenika (po mogućnosti 2-3 osobe) trebala bi nadzirati postupak dodjele koncesija, i to djelatnici koji razumiju komercijalne turističke aktivnosti i usko surađuju s ostalim zaposlenicima te odgovornim osobama (najčešće upravnim vijećem, tj. upravom) zaštićenog područja u postupku provedbe i dodjele koncesijskih odobrenja i dozvola.

2.2. Vrste koncesijskih odobrenja i dozvola za turističke djelatnosti te partnerstva (potencijalni koncesionari, nositelji koncesijskih odobrenja i/ili dozvola)

Vrste koncesijskih odobrenja i dozvola za turističke djelatnosti u zaštićenim područjima razlikuju se od države do države. Uvelike ovise o povijesti korištenja zaštićenih područja, kulturi određene države, politikama vezanim uz zaštitu prirode te uključenosti postupka dodjele koncesija. Neke države i zaštićena područja dopuštaju intenzivno korištenje prirodnih resursa u turističke svrhe dok druge ograničavaju turističku djelatnost kako bi se priroda mogla regenerirati i kako bi se utjecaj turizma na okoliš sveo na minimum.

Prilikom odabira postupka dodjele koncesije, tj. koncesijskog odobrenja i dozvola te postupka odabira potencijalnih budućih koncesionara, upravitelji zaštićenih područja moraju uzeti u obzir sve prilike i izazove koji se moraju ispravno obraditi (kao dio Studije izvodljivosti i Plana upravljanja). U Tablici 1. prikazane su prilike i izazovi postupka dodjele koncesija i partnerstva (potencijalnih koncesionara) u zaštićenim područjima.

Tablica 1. Prilike i izazovi postupka dodjele koncesija i partnerstva u zaštićenim područjima²

Prilike	Izazovi
• Dodatni turistički proizvodi i usluge: ponuda dodatnih turističkih usluga, proizvoda i infrastrukture za koje upravitelji zaštićenog područja nemaju predviđena sredstva ili ih nisu u mogućnosti pružiti. • Dodatna sredstva: naknade i zakupnine pridonose financiranju zaštićenih područja. • Povećana turistička potražnja: omogućuje proširenje zaštićenih područja na njihova susjedna područja važna za bioraznolikost, kao i stvaranje koridora i povezivanje područja bioraznolikosti, što pak dovodi do dodatnih mogućnosti za razvoj turizma u prirodi i edukacija. • Podizanje svijesti i širenje znanja: koncesijska odobrenja i dozvole za turističke djelatnosti poboljšavaju edukaciju i doživljaj posjetitelja kvalitetnom interpretacijom i posebnim iskustvom.	• Problem kapaciteta i potrebnih vještina: nedostatak kapaciteta i turističkih vještina djelatnika zaštićenog područja za upravljanje procesom dodjele koncesija i suradnju s koncesionarima. • Vremenska ograničenja: odabir, upravljanje, praćenje i ocjena postupka dodjele koncesija mogu ispuniti znatan dio radnog vremena djelatnicima zaštićenog područja. Infrastrukturni problemi: upravitelji zaštićenih područja često ne mogu osigurati ili nisu nadležni za odgovarajuću infrastrukturu za turističke potrebe (npr. ceste, opskrbu vodom, komunikacijsku mrežu itd.). • Postupanje protivno pravilima i prijetnje održivosti: koncesionari koji ne poštuju pravila i propise zaštićenog područja ili uvjete koncesijskog odobrenja ili dozvole mogu

• Prilika za fokus na primarnu funkciju: zaposlenici zaštićenog područja mogu se posvetiti osnovnoj zadaći očuvanja bioraznolikosti: financiranje iz državnog proračuna i drugih izvora može se usmjeriti na aktivnosti zaštite prirode umjesto na turističke. • Ostvarivanje važnih društveno-ekonomskih veza: koncesijskim odobrenjima i dozvolama turističke djelatnosti mogu uspostaviti važnu povezanost između lokalne zajednice, društveno-ekonomskog razvoja i očuvanja bioraznolikosti. • Povećanje zaposlenosti: mogućnost povećanja lokalne, direktne i indirektno zapošljivosti kao rezultat dodjele koncesijskih odobrenja i dozvola za turističke djelatnosti. • Povećanje lokalnih multiplikatora: nove prilike za zapošljavanje i razvoj malih poduzeća u lokalnim zajednicama.	prouzročiti ekološku, kulturnu ili društvenu štetu. • Politički utjecaj koncesionara: može dovesti do neprimjerenih odobrenja ili uvjeta, ili do manjkave provedbe preduvjeta iz koncesijskog odobrenja ili dozvole. • Problemi turističke potražnje: izrazita konkurentnost u turističkoj industriji; turizam može biti sezonski i podložan nestabilnostima uslijed političkih, prirodnih, ekonomskih i zdravstvenih kriza. • Izazovi u upravljanju: korupcija i neučinkovitost u postupku dodjele koncesija mogu rezultirati slabim interesom za koncesijskim odobrenjima i dozvolama. • Naknade i uvjeti: potencijalnom koncesionaru treba ponuditi prihvatljivu strukturu naknada i uvjete (npr. vremensko razdoblje trajanja koncesije). • Veličina i lokacija zemljišta predviđenog za dodjelu koncesije: potrebno je utvrditi veličinu (površinu) i lokaciju za buduća koncesijska odobrenja i dozvole, a vezano uz infrastrukturu i usluge (npr. ceste, ulaze, rute, granice zaštićenog područja, opskrbu energijom, prolazak kroz privatne posjede itd.).
--	--

2.3. Vrste partnerstva (vrste potencijalnih koncesionara)

U zaštićenim područjima mogu se pružati različite vrste usluga za posjetitelje, od onih koje su izravno usmjerene na njih (npr. vođene ture, najam opreme) do onih koje pružaju podršku prilikom turističkih posjeta (npr. digitalni sustav brojenja posjetitelja). Upravljačko tijelo zaštićenog područja odlučuje za svaku vrstu usluge hoće li se ista provoditi interno (od strane djelatnika zaštićenog područja) ili će se prepustiti vanjskim turističkim tvrtkama, tj. dodijeliti koncesijska odobrenja ili dozvole. Ta odluka proizlazi iz Plana upravljanja, CBA analize i Studije izvedivosti, budući da je potrebno razmotriti brojne aspekte (npr. ljudske resurse, financije, vrijeme, volju itd.).

Ako se upravitelj zaštićenog područja odluči za **internu provedbu (*insourcing*)**, tada zaštićeno područje djeluje kao poslovni subjekt i u javnu korist. Pritom djelatnici i objekti zaštićenog područja izravno pružaju turističku uslugu posjetiteljima.

Ako se upravitelj zaštićenog područja odluči za **vanjsku provedbu (*outsourcing*)**, tada sklapa ugovor s trećom stranom koja isporučuje turističku uslugu. Kao što je prikazano u Tablici 1., taj model ima svoje prednosti i nedostatke.

Postoje različiti oblici potencijalnih koncesionara. Mogu se razlikovati po pitanju pravnog statusa, no svi moraju biti registrirani za pružanje tražene turističke usluge koju upravljačko tijelo zaštićenog područja želi prepustiti vanjskom subjektu.



Slika 1. Različiti pravni oblici potencijalnih koncesionara

2.4. Pravni instrumenti

Svaka država ima različite pravne instrumente za povjeravanje turističkih usluga vanjskim subjektima. Prije donošenja odluke o vrsti instrumenta koji će se koristiti, upravitelj zaštićenog područja treba proučiti relevantno zakonodavstvo svoje zemlje. U Tablici 2. prikazane su najčešće vrste pravnih instrumenata korištene od strane upravitelja zaštićenih područja u Hrvatskoj.

Tablica 2. Najčešće vrste pravnih instrumenata u Hrvatskoj

Vrsta pravnog instrumenta	Opis	Trajanje	Primjeri
Koncesijsko odobrenje	Privremeno odobrenje kojim primatelj dobiva suglasnost za obavljanje zakonite aktivnosti u zaštićenom području. Obično vrijedi nekoliko godina i može se ponovno ishoditi putem novog natječaja za koncesijsko odobrenje. Najčešće je broj odobrenja ograničen društvenim ili okolišnim čimbenicima. U većini slučajeva odobrenje se daje onome tko plati odgovarajuću naknadu i ispuni sve zakonske uvjete natječaja za dodjelu koncesijskog odobrenja.	do 5 godina	Aktivnosti poput vođenih tura, raftinga, vožnje kajakom i kanuom, penjanja korištenjem opreme pružatelja usluge, najma opreme i brodski izleti.
Koncesijsko odobrenje na zahtjev	Privremeno odobrenje kojim primatelj dobiva suglasnost za obavljanje zakonite aktivnosti u zaštićenom području ili na zakupljenom dijelu zemljišta. Obično vrijedi nekoliko godina i može se ponovno ishoditi. Broj odobrenja određuje se na temelju zahtjeva vlasnika zemljišta ili zakupnika. Može se dogoditi da se broj odobrenja ograniči zbog društvenih ili okolišnih čimbenika. U većini slučajeva odobrenje dobiva svatko tko plati odgovarajuću naknadu.	do 5 godina	Restorani i barovi izvan naseljenih mjesta, kampovi, trgovine, parkirališta i pčelarstvo.

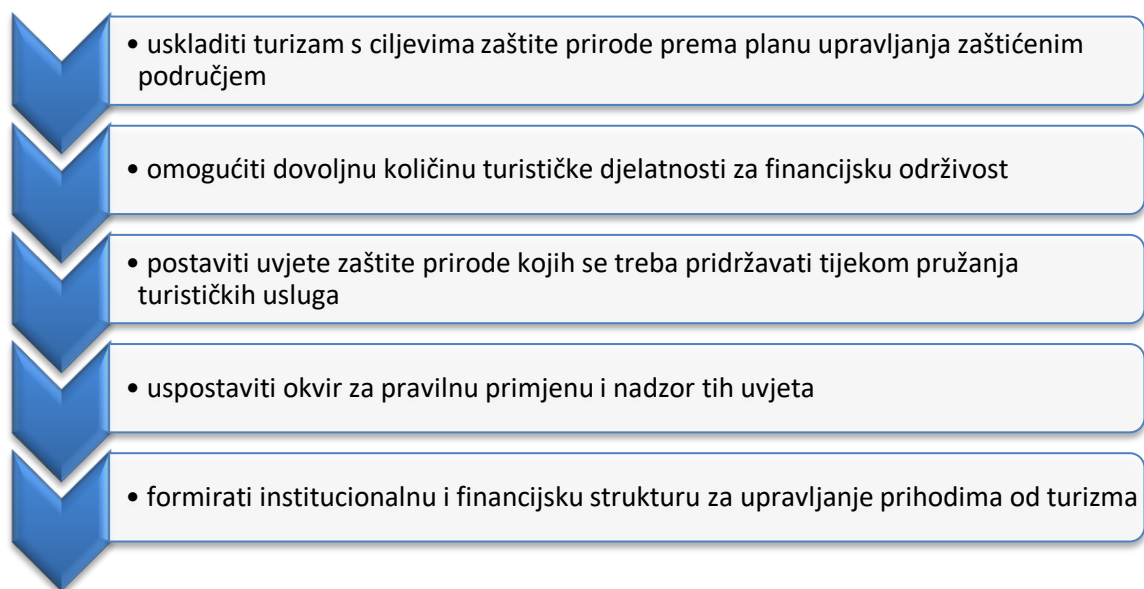
Zakup	Ugovorni odnos u kojem jedna strana (upravitelj zaštićenog područja) prenosi nekretninu (tj. objekte) na korištenje drugoj strani na određeno vrijeme. Zakupodavac zadržava vlasništvo, dok zakupnik stječe prava korištenja posjeda. Plaća se zakupnina.	do 5 godina	Korištenje fiksne infrastrukture poput smještaja, restorana, trgovina itd. uz plaćanje zakupnine.
Dozvola	Privremena dozvola kojom primatelj dobiva suglasnost za obavljanje zakonite aktivnosti na pomorskom dobru unutar zaštićenog područja. Najčešće je broj dozvola ograničen društvenim ili okolišnim čimbenicima. U većini slučajeva dozvola se daje onome tko plati odgovarajuću naknadu i ispuni sve zakonske uvjete natječaja za dodjelu dozvole.	2 do 5 godina	Aktivnosti poput iznajmljivanja opreme za rekreaciju i sport, ugostiteljstva, škole ronjenja, jedrenja.
Jednokratno koncesijsko odobrenje	Privremeno odobrenje kojim primatelj dobiva suglasnost za obavljanje zakonite aktivnosti u zaštićenom području u kratkom vremenskom razdoblju, ne duljem od 7 dana na godišnjoj razini. Odobrenje se daje na zahtjev, uz plaćanje naknade.	do 7 dana	Organizacija kulturnih događaja, manifestacija, komercijalno fotografiranje i snimanje.

3. Zakonodavni okvir i temelj za postupak dodjele koncesija

Nacionalno zakonodavstvo u većini zemalja definira postupak dodjele koncesija. U pravilu, upravitelj zaštićenog područja treba detaljno proučiti nekoliko zakona ili propisa kada se odluči za dodjelu koncesija. Također je važno imati na raspolaganju stručne djelatnike s odgovarajućim znanjem o nacionalnim zakonima i politikama koje reguliraju vanjsku provedbu turističkih usluga. To će uvelike utjecati na odabir, upravljanje i provedbu ugovora o koncesijskim odobrenjima ili dozvolama. Osim toga, u sklopu postupka dodjele koncesija preporučuje se proučiti važeće zakone o zaštiti prirode, kao i sve prateće propise koji se odnose na upravljanje zaštićenim područjima. Nadalje, postoje i specifični zakoni i pravilnici (npr. u Hrvatskoj - Pravilnik o koncesijskim odobrenjima na zaštićenom području i Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora) koji određuju koje su turističke aktivnosti dopuštene u zaštićenim područjima i na koji se način odobrava vanjskim dionicima korištenje posjeda u vlasništvu zaštićenog područja u svrhu turističkih djelatnosti.

Budući da se upravitelj zaštićenog područja susreće s različitim dionicima zainteresiranim za pružanje turističkih usluga, važno je razumjeti zakone koji uređuju pojedine aktivnosti u prirodi. Primjerice, u nekim zemljama država može dodijeliti dugoročnu koncesiju za upravljanje rijekama. Ukoliko se rijeka nalazi unutar zaštićenog područja, turističke tvrtke zainteresirane za njeno korištenje, moraju imati pisani sporazum s koncesionarom rijeke kako bi se definiralo vrijeme korištenja što je preduvjet za sudjelovanje u postupku dodjele koncesije koji provodi upravitelj zaštićenog područja.

Postupak dodjele koncesijskih odobrenja i dozvola i sklapanje partnerstva trebalo bi:³



Prihod od koncesijskih odobrenja i dozvola treba se računovodstveno voditi odvojeno kako bi se priljev sredstava transparentno pratio. U najboljem slučaju, cjelokupni prihod od koncesija se reinvestira u zaštićeno područje, primjerice u poboljšanje infrastrukture i ublažavanje mogućih negativnih učinaka turizma na okoliš. Ako dodjela koncesija, odnosno turističke aktivnosti,

³ Thompson, A., Massyn, P. J., Pendry, J., Pastorelli, J. (2014): Tourism concessions in protected natural areas: Guidelines for managers. United Nations Development Program

djeluju na lokalnu zajednicu, dio se prihoda može usmjeriti i njoj. Na taj se način osigurava transparentnost i gradi povjerenje između upravitelja zaštićenog područja, lokalne zajednice i koncesionara. Nacionalno zakonodavstvo uglavnom definira taj postupak. Tablica 3. sadrži popis karakteristika zakona, propisa i politika koje uređuju koncesijska odobrenja i dozvole.

Tablica 3. Sažetak karakteristika zakona, propisa i politika o koncesijskim odobrenjima i dozvolama³

- Uvjeti ugovora o koncesijskom odobrenju i dozvoli, primjerice rok trajanja ugovora
- Postupak pribavljanja ponuda za koncesijska odobrenja i dozvole
- Postupak dodjele
- Kriteriji za vrednovanje
- Zaštita koncesionara
- Naknade za koncesiju (u korist upravitelja zaštićenog područja)
- Namjena trošenja sredstava prikupljenih koncesijskim naknadama (npr. za zaštitu prirode, održavanje, lokalnu zajednicu itd.)
- Gospodarski razvoj
- Mogućnost davanja prednosti (npr. za veću dobrobit u procesu zaštite prirode, lokalnih tvrtki ili udruga)
- Ugovorni prijenos prava i ustupanja
- Postupci suspenzije ili raskida ugovora
- Kazneni postupci, povrede i penalizacija

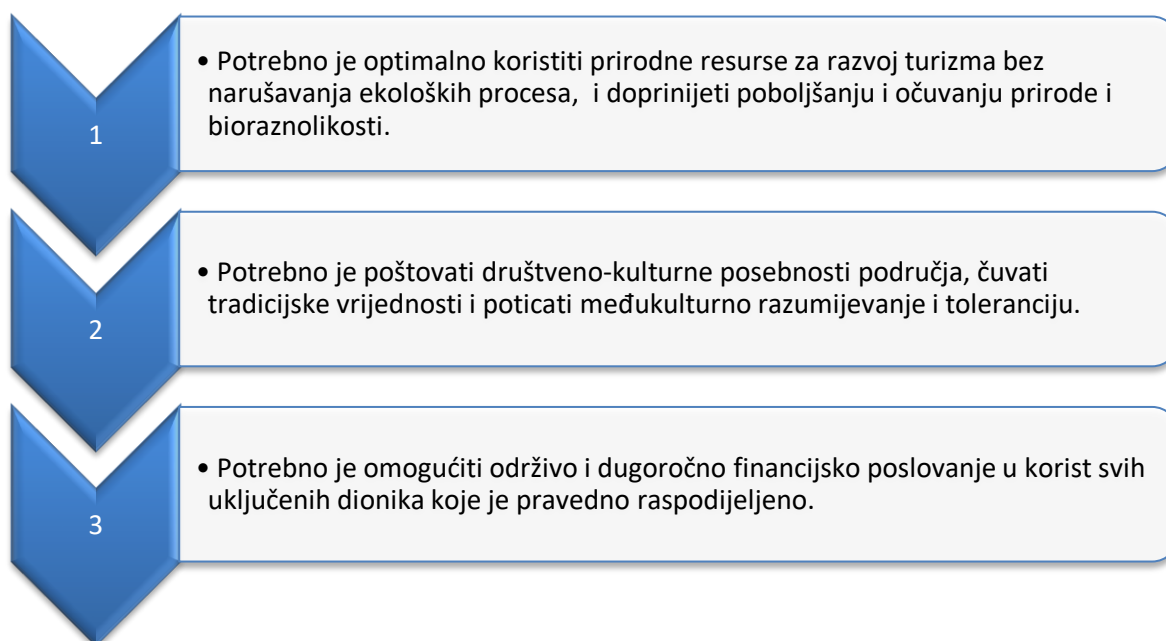
Prilikom sklapanja ugovora između upravitelja zaštićenog područja i koncesionara važno je voditi računa o sljedećem:²

- Ugovor treba biti jasan i ne smije ostavljati prostor za dvosmislenost. Mora postaviti jasna pravila i odgovornosti ugovornih strana, tj. upravitelja i koncesionara.
- Ugovor treba sadržavati sve turističke aktivnosti u zaštićenom području obuhvaćene koncesijskim odobrenjem ili dozvolom. Dužnosti svake strane moraju biti detaljno navedene u ugovoru, čime se olakšava redovita provjera provedbe ugovora. Također se moraju odrediti financijske i druge kazne za nepoštivanje ugovora.
- Ugovor treba sadržavati odredbe o raskidu ugovora u slučaju nepoštivanja bitnih klauzula ugovora.
- Ugovor mora sadržavati kriterije za zaštitu prirode i odredbu o praćenju provedbe, tj. redovitu provjeru od strane upravitelja zaštićenog područja o tome na koji se način provodi turistička aktivnost u sklopu koncesijskog odobrenja i dozvole. Također, koncesionar treba dostaviti godišnje izvješće o poštivanju pravila i propisa. Plan praćenja provedbe trebao bi, u pravilu, biti priložen ugovoru.
- Potrebno je uključiti odredbe o periodičnom revidiranju ugovora koje omogućuju fleksibilnost i prilagodbu ugovora koji se sklapaju na dulje od jedne godine.
- Ukoliko se ugovorne strane ne mogu samostalno dogovoriti o odredbama ugovora konačnu odluku o tumačenju ugovora donosi sud.

4. Održivost u postupku dodjele koncesija

Upravitelj zaštićenog područja mora se pobrinuti da se načelo održivosti uključi u svaki dio postupka dodjele koncesije, od pripreme javnog poziva/natječaja za koncesijsko odobrenje ili dozvolu, do sklapanja ugovora i praćenja njegove provedbe.

Načela održivog turizma odnose se na ekološke, gospodarske i društveno-kulturne aspekte razvoja turizma. Ta tri elementa trebaju biti u optimalnoj ravnoteži kako bi se postigla dugoročna održivost. **Održivi turizam** trebao bi uključivati **tri bitne smjernice** i to kako slijedi:



4.1. Jamčenje održivosti u postupku dodjele koncesija i partnerstvima

U sljedeće dvije tablice (Tablica 4. i Tablica 5.) naveden je niz ideja i kriterija održivosti koji se mogu integrirati u svim fazama dodjele koncesija: od pripreme javnog poziva/natječaja do sastavljanja ugovora.

Tablica 4. Koncesijska odobrenja i dozvole i partnerstva: analiza, strukturiranje i procjena izvedivosti, etape javnog poziva/natječaja - ideje za održivost²

Tema	Koncesijska odobrenja i dozvole i partnerstva: analiza, strukturiranje i procjena izvedivosti, etape javnog poziva/natječaja
Gospodarstvo	• Tražiti da ponuda uključuje plan razvoja koji navodi način na koji će koncesionari: (a) nabavljati robu i usluge od lokalnih dobavljača i onih koji posluju po principu poštene trgovine (<i>fair trade</i>), (b) zapošljavati i omogućiti napredovanje ljudima iz lokalne zajednice i marginaliziranih skupina i (c) osigurati jednake uvjete lokalnim/marginaliziranim skupinama. • Dodijeliti više bodova ponudama koje izravno koriste lokalnim zajednicama/marginaliziranim skupinama. • Provjeriti ugrožavaju li ponude tradicionalna prava pristupa resursima. • Informirati lokalne investitore o turizmu uključujući dolaske, financije, marketing itd. • Provjeriti poslovne modele investitora i uvjeriti se da su realni u vezi noćenja, prihoda, zapošljavanja itd. • Uspostaviti okvir koji uključuje planove raspodjele koristi za sve uključene dionike, od prihoda od koncesije za upravitelja zaštićenog područja ili od poslovanja koncesionara.
Ekologija	• Očuvanje prirode primarni je cilj zaštićenih područja i mora se uvijek uzeti u obzir u postupku donošenja odluka. • Procijeniti prihvatni kapacitet (Carrying Capacity - CC) područja u smislu broja posjetitelja i njihovog utjecaja na okoliš. • Odrediti koje su turističke aktivnosti prikladne za predmetno područje (npr. foto turizam, vožnja kajakom, pješačke ture itd.). • Razmotriti utjecaj lokacije, veličine itd. • Razmotriti trasiranje pristupnih cesta.
Društvo i kultura	• Neprekinut otvoren dijalog sa svim evidentiranim dionicima. • Provjeriti razvojne planove koji poštuju prava zajednice na pristup, vlasništva nad zemljom i važnih kulturnih lokaliteta. • Razmotriti mogućnosti integriranja lokalne kulture i kulturnih aktivnosti u turistički proizvod uz njihovo poštivanje. • Omogućiti jačanje kapaciteta za članove zajednice i institucije povezane s turizmom, poslovanjem itd. • Upravljanje očekivanjima zajednice realnim postavljanjem ciljeva i planiranjem raspodjele koristi. • Uključiti zainteresirane lokalne zajednice u turistički proizvod. • Omogućiti lokalnim zajednicama sudjelovanje u donošenju odluka o korištenju prihoda od koncesija ili poslovanja koncesionara ako na njih utječu ugovorene turističke djelatnosti.

Tablica 5. Koncesijska odobrenja i dozvole i partnerstva: upravljanje ugovorom - ideje za održivost i kriteriji²

Tema	Koncesijska odobrenja i dozvole i partnerstva: upravljanje ugovorom
Gospodarstvo	• Pošteno i transparentno zapošljavati djelatnike. • Promicati kontinuirane edukacije i razvoj poslovnih i turističkih vještina svih uključenih dionika. • Promicati društveno odgovorno poslovanje. • Poticati suradnju s lokalnim dobavljačima roba i usluga. • Pobrinuti se za učinkovitu, transparentnu i pravednu raspodjelu koristi. • Savjetovati mala lokalna poduzeća kako bi mogli nuditi svoje proizvode i usluge koncesionarima. • Pratiti i osigurati visoku razinu zadovoljstva turista.
Ekologija	• Provesti procjenu utjecaja na okoliš (PUO) ako je primjenjivo. • Provoditi Plan upravljanja zaštićenim područjem. • Razmotriti planove razvoja s najmanjim mogućim ekološkim otiskom, uključujući štednju energije i korištenje ekoloških proizvoda i usluga. Uvijek treba imati na umu da je očuvanje prirode primarni cilj zaštićenih područja. • Maksimalno koristiti materijale dobivene lokalno i na održiv način. • Koristiti lokalni arhitektonski stil kako bi se smanjio učinak na vizualni izgled. • Minimalno koristiti i pratiti potrošnju vode, neobnovljivih izvora energije i materijala. • Educirati djelatnike i goste o štednji resursa. • Učinkovito upravljati svim vrstama otpada, reciklirati. • Izbjegavati uporabu proizvoda štetnih za okoliš. • Saditi autohtono bilje. • Razmotriti učinak vožnje po terenu itd. • Koristiti energetske učinkovite uređaje (npr. solarne panele).
Društvo i kultura	• Kontinuirano uključivati i voditi otvoren dijalog sa svim dionicima. • Upravljati očekivanjima zajednice postavljanjem realnih ciljeva i planova raspodjele dobiti. • Provoditi Plan upravljanja zaštićenim područjem. • Poštovati društvene i kulturne običaje lokalne zajednice. • Omogućiti jačanje kapaciteta za članove zajednice i institucije u turizmu, poslovanju itd. • Promicati lokalnu gastronomiju. • Promicati lokalna poduzeća u turizmu (npr. obrti, posjeti selima itd.) • Čuvati integritet kulturnih dobara. • Poticati koncesionare na provedbu programa podizanja svijesti o okolišu za lokalno stanovništvo (osobito za djecu).

5. Postupak dodjele koncesija korak po korak

Ovo poglavlje sadrži detaljne informacije o početku, provedbi i praćenju cjelokupnog postupka dodjele koncesija, uzimajući u obzir sve ranije navedene smjernice.

5.1. Analiza područja primjene

U sklopu analize područja primjene upravitelj zaštićenog područja najprije treba odlučiti jesu li koncesijska odobrenja, dozvole i turistička partnerstva pravi izbor za njih. U toj se fazi može izraditi jednostavan strateški plan i djelovati sukladno njemu.

5.1.1. Motivacija

Motivacija se odnosi na razloge zašto su se upravitelji zaštićenog područja odlučili za partnerstva i koncesijska odobrenja/dozvole, ciljeve i moguće učinke na određeno zaštićeno područje. Može se temeljiti na politikama i strategijama zaštićenog područja, njihovim ciljevima (npr. spomenuto u Planu upravljanja ili u Akcijskom planu upravljanja posjetiteljima) i na specifičnim potrebama na lokalnoj razini (npr. generiranje prihoda u svrhu zaštite prirode, razvoj infrastrukture, povećanje zaposlenosti u lokalnoj zajednici). Motivacija se može kreirati unutar tima djelatnika zaštićenog područja i u dogovoru s relevantnim regionalnim i nacionalnim vlastima (npr. županijama, ministarstvima).

5.1.2. Kapaciteti upravitelja zaštićenog područja

Prije pokretanja postupka dodjele koncesija upravitelji zaštićenog područja trebaju procijeniti svoje kapacitete i vještine kako bi utvrdili eventualne nedostatke i potrebe. Budući da je postupak dodjele koncesija složen, upravitelji zaštićenog područja trebaju raspolagati sa stručnim i educiranim djelatnicima koji posjeduju vještine i sposobnosti koordinacije cijelog procesa. Ako zaštićeno područje raspolaže dostatnim financijskim sredstvima, mogu se angažirati vanjski suradnici koji posjeduju određena znanja i vještine. Toj mogućnosti treba oprezno pristupiti budući da je važno da ta osoba bude uključena u čitav proces dodjele koncesije.

Djelatnici bi trebali posjedovati različita znanja i vještine, od specifičnih (npr. razumijevanje turističkog poslovanja) do općenitih (npr. financije, analitika, upravljanje ugovorima, komunikacije itd.), (Tablica 6. sadrži detaljan popis potrebnih vještina.). Ukoliko se otkriju nedostaci, upravitelji zaštićenog područja trebaju planirati aktivnosti izgradnje kapaciteta kao što su:²

- formalne edukacije s naglaskom na različite aspekte postupka dodjele koncesija
- praktične edukacije, uključujući edukacije i treninge na radnom mjestu, praćenje rada (engl. job shadowing) i mentorstvo od strane turističkih djelatnika ili stručnjaka s potrebnim znanjima i vještinama
- studijska putovanja, odnosno posjete drugim zaštićenim područjima s ciljem učenja iz njihove uspješne priče i problematičnih situacija, razmjene ideja i razgovora o raznim temama u postupku dodjele koncesija

- angažman vanjskih stručnjaka/konzultanata s određenim tehničkim znanjima po potrebi
- podrška kroz partnerstva - javno-privatna partnerstva i drugi modeli partnerstva koji uključuju edukacije i treninge na radnom mjestu, mentorstvo i jačanje kapaciteta osoblja uz podršku privatnog sektora i drugih partnera
- internetski forumi i izvori (postoje brojni online tečajevi) - praćenje i sudjelovanje na forumu poput IUCN WCPA Tourism and Protected Areas Specialist (TAPAS) Group i u vezanim radnim skupinama može poslužiti za globalno umrežavanje i razmjenu vještina, znanja i resursa.

Tablica 6. Potrebne sposobnosti i vještine djelatnika zaštićenog područja u postupku dodjele koncesija²

- Razumijevanje turističkog poslovanja (turističke rute, promocija, prihodi i troškovi, analiza potražnje, diversifikacija turističkih proizvoda, pretpostavke politike zaštite prirode)
- Planiranje upravljanja zaštićenim područjem (npr. zoniranje, određivanje zona za koncesijska odobrenja i dozvole, razina isključivosti)
- Poslovno planiranje (tokovi novca, analiza isplativosti)
- Financijsko planiranje/upravljanje
- Razumijevanje transakcijskih troškova za koncesionare
- Planiranje korištenja prostora (npr. pristup, zoniranje)
- Upravljanje očuvanjem prirode
- Održivost (ekonomska, društvena i ekološka)
- Znanje o ekologiji i kulturi
- Procjena utjecaja na okoliš (PUO)
- Uključivanje dionika
- Uvođenje u posao i osposobljavanje djelatnika zaštićenog područja uključenih u proces dodjele koncesija
- Pregovaračke vještine
- Vještine za oglašavanje i marketing
- Poznavanje prava i zakona
- Analitičke vještine (npr. procjena ponuda, praćenje i vrednovanje)
- Vještina analize tržišta (npr. potrebe turista i turističkih tvrtki)
- Procjena rizika
- Infrastrukturna podrška i održavanje (npr. ceste)
- Komunikacijske vještine
- Poznavanje zaštićenog područja i organizacijske politike
- Upravljanje sukobima
- Upravljanje odnosima
- Upravljanje projektima i ugovorima o koncesijama
- Pružanje pomoćnih usluga
- Praćenje i izvještavanje (ekološko, društveno-gospodarsko, analiza podataka)

5.1.3. Privlačenje ulagača

Važno je napraviti opću procjenu koliko je određeno zaštićeno područje atraktivno i dostupno potencijalnim koncesionarima kako bi se utvrdilo postoji li potražnja za koncesijskim odobrenjima i dozvolama. Potencijalni koncesionari razmotrit će jedinstvenost krajolika,

kulturnu i prirodnu vrijednost za turiste, cestovnu pristupačnost i razinu osnovne infrastrukture (npr. električna energija, voda, komunikacijske mreže). Ukoliko već postoje gospodarske aktivnosti u zaštićenom području, utoliko je potrebno s provoditeljima tih aktivnosti obaviti dodatne radnje, organizirati radionice i dijaloge jer će u budućnosti trebati plaćati naknadu za korištenje usluga ekosustava, ako to do sada nije bio slučaj. Razgovori s postojećim i potencijalnim turističkim tvrtkama mogu biti korisni za utvrđivanje razine interesa za ulaganje.

5.1.4. Zakonodavni okvir

Službeno usvojen Plan upravljanja trebao bi biti preduvjet za postupak dodjele koncesije. Taj dokument uključuje zoniranje zaštićenog područja, ciljeve zaštite prirode i edukativne i komercijalne ciljeve. Razina zaštite također pokazuje je li turizam naveden kao jedan od prioriteta ili ne. Primjerice, prema IUCN-ovoj kategorizaciji zaštićenih područja, strogi rezervati prirode zabranjuju sve oblike turizma, dok je turizam predviđen kao jedan od ciljeva u parkovima prirode i nacionalnim parkovima. Osim toga, Plan upravljanja sadrži informacije o ključnim dionicima (poput lokalne zajednice) bilo da su korisnici ili koncesionari, a koje treba konzultirati tijekom cijelog procesa. U ovoj fazi treba provjeriti regionalne i nacionalne politike i zakone kako bi se potvrdilo da je Plan upravljanja usklađen s relevantnim zakonodavstvom i da nema većih nedostataka ili konflikata.

5.1.5. Izrada Strateškog plana

Analizu područja primjene valja zaključiti izradom jednostavnog Strateškog plana za postupak dodjele koncesija koji definira kontekst cijelog postupka. U tom se dokumentu sažimaju sve prethodno navedene spoznaje i preciziraju informacije potrebne za sljedeću fazu koja se odnosi na definiranje koncesijskih odobrenja i dozvola.

5.2. Definiranje odobrenja i dozvola za koncesiju

Ova faza nadovezuje se na analizu područja primjene te utvrđuje kako će izgledati postupak dodjele koncesija, uključujući raspoložive lokacije, pravne preduvjete i proces uključivanja dionika. Ovisno o vrsti koncesijskog odobrenja ili dozvole, na kraju ove faze može se utvrditi jednostavan novčani tok, poslovni plan ili CBA kako bi se provjerila financijska održivosti i korist za obje strane - zaštićeno područje i koncesionare.

5.2.1. Definiranje zaštićenog područja i lokaliteta

U ovoj fazi upravitelj treba odrediti lokalitete unutar zaštićenog područja koji su dovoljno atraktivni i pristupačni koncesionarima i posjetiteljima, a da pritom ne ugrožavaju ciljeve očuvanja prirode. Kriteriji za odabir najprikladnijih lokacija obuhvaćaju prirodne i kulturne značajke, ekološku osjetljivost na turizam, društvene aspekte (npr. lokalne zajednice) i vlasništvo nad zemljištem.

5.2.2. Pravna procjena

Pravna procjena je neophodna kako bi se utvrdilo jesu li ispunjeni uvjeti za dodjelu koncesijskih odobrenja i dozvola na nacionalnoj razini i za samo zaštićeno područje.

Na nacionalnoj razini upravitelj zaštićenog područja (ili angažirani pravni stručnjaci) trebaju provjeriti postojeće nacionalno zakonodavstvo koje dopušta i definira postupak dodjele koncesija u zaštićenim područjima i zakone koji se tiču posebnih oblika gospodarskih aktivnosti (npr. u Hrvatskoj: Zakon o pružanju usluga u turizmu, Zakon o slatkovodnom ribarstvu) budući da sadrže propise koje treba uklopiti u postupak dodjele koncesijskih odobrenja i dozvola, ako je primjenjivo.

Na razini samog zaštićenog područja potrebno je utvrditi vlasništvo nad zemljištem na kojem će se provoditi turističke aktivnosti. Primjerice, ako je u planu vožnja kajakom na rijeci za koje treba odrediti ulazne i izlazne točke, treba utvrditi jesu li ta zemljišta u nacionalnom, županijskom, gradskom, općinskom ili privatnom vlasništvu. Time se definira lokacija za određene aktivnosti, odnosno mjesto za gradnju prateće infrastrukture. Upravitelj zaštićenog područja treba odrediti upravu odgovornu za lokaciju koja će se koristiti u postupku dodjele koncesije, a u svrhu autorizacije postupka i definiranja pravnih koraka za zahtjeve i odobrenja za zemljište.

5.2.3. Uključivanje dionika

Postupak dodjele koncesija ne može se provoditi bez relevantnih dionika koji trebaju biti aktivno uključeni od samog početka i tijekom cijelog procesa. Njihova gledišta, znanje i ideje trebaju biti sastavni dio postupka dodjele koncesije. Stoga je važno prepoznati i istaknuti relevantne dionike i korisnike: institucije i predstavnike vlade, upravitelje zaštićenog područja, privatni sektor, lokalne zajednice, organizacije civilnog društva, akademsku zajednicu i razvojne agencije. Za svakog bi dionika trebalo utvrditi odgovarajuću razinu uključivanja u postupak (tj. informiranje, savjetodavnu ulogu, angažiranje, suradnju, ovlasti) i koje mehanizme koristiti i kako učinkovito komunicirati. Dionike treba uključiti u sastanke, terenske obilaske i komunikaciju putem medija (Slika 2. i 3.). Također je važno razmotriti njihove potrebe, viziju prostora i samog postupka i raspraviti s njima glavne elemente. Stoga ih je potrebno saslušati i uvažiti njihovo mišljenje budući da su oni ti koji znaju više o određenoj temi od upravitelja zaštićenog područja. Posebnu pozornost treba posvetiti lokalnim zajednicama na koje se turističke aktivnosti kroz dane koncesije izravno odražavaju. Njih, kao i djelatnike zaštićenog područja, trebalo bi najviše konzultirati o budućim turističkim aktivnostima i kako će to na njih pozitivno ili negativno djelovati i tražiti njihovo mišljenje. Negativne učinke treba posebno razmotriti i pokušati pronaći načine za njihovo ublažavanje ili izbjegavanje.



Autorica: Mihaela Mesarić



Autorica: Roberta Radović

Slika 2. i 3. Uključivanje dionika u proces

5.2.4. Određivanje postupka dodjele koncesija

U ovoj fazi upravitelj zaštićenog područja odlučuje o vrsti pravnog instrumenta koji će se koristiti u postupku dodjele koncesije za konkretnu gospodarsku/turističku aktivnost (Tablica 2.). Također, određuje vrste partnerstava koje su prihvatljive za postupak dodjele koncesije, sukladno važećim zakonima i propisima, (Slika 1.).

Također, definiraju se vrste turističkih proizvoda, odnosno gospodarske aktivnosti, koje će se ponuditi potencijalnim partnerima, a u skladu s Planom upravljanja. Na kraju se određuje trajanje koncesijskog odobrenja ili dozvole. U nekim zemljama zakonski je definiran maksimalni rok. No, u početku se može odrediti kraće razdoblje kako bi se koncesionari i upravitelj zaštićenog područja privikli na sustav. U pravilu, duljina koncesije povezana je s razinom ulaganja i rizika koji koncesionar preuzima.

5.2.5. Procjena izvodljivosti

Situacijska analiza turizma provodi se pregledom literature i razgovorima s relevantnim dionicima iz državnih institucija i privatnog sektora. Fokus je na procjeni ponude i potražnje kako bi se utvrdilo početno stanje:²

Potražnja: informacije o broju dolazaka na nacionalnoj razini, emitivnim tržištima, demografskim podacima, duljini boravka, potrošnji, popunjenosti smještaja, vrsti korištenog smještaja, posjećenim destinacijama, aktivnostima, trendovima i razvojnim ciljevima zaštićenog područja.

Ponuda: informacije o postojećim i konkurentnim smještajnim kapacitetima (broj, vrsta, kapaciteti, kvaliteta, cijene), turističkim agencijama i vodičima, ugostiteljskim objektima, prijevozu, informativnim uslugama, najavljenim novim proizvodima, atrakcijama te o konkurentskim destinacijama i proizvodima.

Ove informacije treba podijeliti s dionicima koji daju povratnu informaciju za predviđene lokacije obuhvaćene koncesijom. Na taj se način usklađuju stavovi o atraktivnosti zaštićenog područja,

lokaliteta i proizvoda te se utvrđuje jesu li zainteresirani za dodjelu koncesije i na koji bi način izvršili ulaganje i uključili ga u svoj poslovni model.

Određivanje naknada: postupak određivanja naknada treba biti transparentan, pravedan i dosljedan. U idealnom slučaju, visina naknade odražava vrijednost koju koncesionar ostvaruje korištenjem zaštićenog područja (javnoga dobra) i istodobno osigurava dovoljan prihod za zaštićeno područje. Koncesionarima treba napomenuti da koncesijska naknada za njih predstavlja trošak poslovanja, slično zakupu nekretnine i da se taj trošak može uračunati u cijenu turističkog proizvoda ili usluge. U konačnici, oni raspolažu vrijednim prirodnim i kulturnim resursima u svom poslovanju. Važna je i namjena prihoda od koncesijskih naknada koji se treba usmjeriti prema zaštićenom području, primjerice za infrastrukturne projekte, mjere očuvanja prirode ili lokalnu zajednicu. Modeli naknada uključuju sljedeće:²

- **Naknade temeljem ponude:** upravitelj zaštićenog područja predlaže minimalnu naknadu i nudi je tržištu natječajem (najčešće javnim pozivom).
- **Naknade temeljene na tržištu:** primijenjuju se u slučaju samoinicijativne ponude; investitor predlaže naknadu, a upravitelj zaštićenog područja može je prihvatiti ili mijenjati.
- **Naknade temeljene na prihodu:** određuju se kao postotak bruto prihoda koncesionara. Upravitelj zaštićenog područja pritom zadržava pravo na inspekciju i reviziju.
- **Jedinične naknade:** naplaćuje se fiksni iznos po jedinici korištenja. Upravitelju zaštićenog područja taj je model jednostavniji, ali je ključno realno procijeniti potencijalnu vrijednost usluge.
- **Fiksne naknade:** uobičajene za manja koncesijska odobrenja i dozvole kod kojih se ne očekuju visoki prihodi.
- **Kombinirane naknade,** npr. fiksne u kombinaciji s naknadama temeljenim na prihodu itd.
- **Simbolična naknada za zaštitu prirode od primjerice €1:** za gospodarske aktivnosti koje imaju posebno pozitivan učinak na očuvanje prirode.
- **Bez naknada:** koncesionar ne plaća naknadu za koncesiju, no obvezuje se određeni dio prihoda uložiti u lokalnu zajednicu preko posebnog Vijeća.

Prilikom određivanja naknada važno je utvrditi prihvatljivu internu stopu povrata koja pokriva rizike i troškove povezane s upravljanjem koncesijskim odobrenjima i dozvolama u zaštićenom području. Također, turistička tvrtka mora biti u mogućnosti ostvariti profit kako bi turističke aktivnosti bila održive, o čemu više govori posljednje poglavlje o fazama postupka dodjele koncesijskih odobrenja i dozvola.

5.2.6. Tržišna održivost za ulagače i isplativost za upravitelja zaštićenog područja

Ukoliko ima dovoljno vremena, financijskih sredstava i ljudskih resursa, preporučuje se izračunati isplativost koncesije izradom jednostavne projekcije novčanog toka, poslovnog plana ili CBA za mogućeg koncesionara s realno utvrđenom minimalnom naknadom za koncesiju. Na taj se način izbjegavaju nerealna očekivanja i omogućuje realno određivanje minimalne naknade za koncesijsko odobrenje i dozvole. Te se analize provode u suradnji s turističkim tvrtkama koje su identificirane kao dionici.

Upravitelju zaštićenog područja važno je utvrditi donose li koncesijska odobrenja i dozvole dovoljno vrijednosti za zaštićeno područje. Uspoređuju se potencijalno ostvarivi prihodi za očuvanje prirode, otvaranje radnih mjesta i razvoj infrastrukture s drugim opcijama (npr. interna provedba) ili pak sa zadržavanjem trenutnog stanja. Pritom treba voditi računa i o vezanim troškovima koji nastaju u postupku provedbe natječaja i upravljanja ugovorom o koncesiji.

Zaključno treba izraditi jednostavan novčani tok, poslovni plan ili CBA, ovisno o dimenziji turističke djelatnosti i predloženom koncesijskom odobrenju ili dozvoli. Trebalo bi jasno opisati važne elemente postupka dodjele koncesije (Tablica 7.).

Tablica 7. Preporučeni sadržaj poslovnog plana ili CBA analize za postupak dodjele koncesija²

- Ciljevi i svrha postupka dodjele koncesija
- Proizvodi i usluge koje će se razvijati, uz provjeru usklađenosti s okolišnom i društvenom osjetljivošću destinacije
- Odabrana koncesijska odobrenja i dozvole, uz definirane uloge i odgovornosti za upravitelja zaštićenog područja i koncesionara i relevantna institucionalna priprema
- Odabrana partnerstva (npr. privatni sektor, nevladine udruge)
- Analiza branše i tržišta, uključujući ponudu i međunarodnu, regionalnu i domaću potražnju, analiza konkurencije i rizika
- Utjecaj na razvoj vezano uz ostvarene prihode, stvorena radna mjesta, pokrenuta ulaganja, očuvane prirodne resurse, razvoj vještina i lokalni gospodarski razvoj
- Plan održivosti, uključujući direktne i indirektne društveno-gospodarske i kulturne veze s lokalnim zajednicama, očuvanje bioraznolikosti i upravljanje okolišem
- Raspored provedbe projekta, uključujući postupak mogućeg produljenja, tijek koncesijskog odobrenja i dozvole u koracima, postupak javnog poziva/natječaja, trajanje i završna faza
- Marketinški plan koji uključuje informacije o proizvodu, cijeni, promociji, kanalima distribucije i ulogama različitih institucija
- Financijski plan i projekcije koji uključuju najbolje, prosječne i najgore scenarije
- Kritični rizici i pretpostavke (npr. financijski, politički, okolišni, društveni, reputacijski i tržišni) i plan ublažavanja
- Praćenje i evaluacija procesa dodjele koncesije

5.3. Javni poziv/natječaj i sklapanje ugovora

U ovoj fazi priprema se javni poziv/natječajna dokumentacija za koncesijska odobrenja ili dozvole, a konačni ishod jest potpisivanje ugovora s odabranim koncesionarom. Predloženi novčani tok, poslovni plan ili CBA analiza iz prethodne faze služe kao okosnica.

5.3.1. Postupak javnog poziva/natječaja

Kod izrade dokumentacije za javni poziv/natječaj, upravitelj zaštićenog područja se referira na prethodno spomenuti poslovni plan ili CBA analizu. Važno je odrediti vrstu pravnog instrumenta (Tablica 2.) za pojedinačne turističke aktivnosti što nadalje definira elemente natječajne dokumentacije. Natječajni postupak treba uključivati sljedeće:²

- **Opis paketa koncesijskog odobrenja ili dozvole koji se nudi potencijalnim koncesionarima** što uključuje elemente poslovnog plana (Tablica 7.) i raspored provedbe projekta (tj. natječajni postupak, trajanje koncesije i pravne preduvjete).
- **Odabir natječajne strategije** kojom se detaljno opisuje vrsta natječaja - otvoreni natječaj, izravna ponuda, izravni pregovori.
- **Plan kontaktiranja ulagača**, odnosno način na koji upravitelj zaštićenog područja namjerava obavijestiti potencijalne koncesionare o javnom pozivu/natječaju za koncesiju (npr. web stranica, društvene mreže, događanja, izravan kontakt).
- **Izrada promotivnih materijala** u svrhu dodatnog informiranja potencijalnih koncesionara o postupku dodjele koncesije, a može sadržavati tehničke informacije za lakšu provedbu, relevantne politike i zakone, prioritete održivosti, troškove i postupke građenja i potrebne dozvole.
- **Izrada natječajne dokumentacije** koja uključuje priručnik (tj. pravila i postupke), oglase (npr. za iskaz interesa, ukoliko upravitelj zaštićenog područja želi ispitati razinu potražnje), kriterije za predkvalifikaciju, zahtjev za dostavom ponuda s ugovorima o povjerljivosti i ogledni ugovor. Dokumentacija također može potaknuti potencijalne koncesionare da predlože načine na koje se koncesijom ostvaruje korist za očuvanje prirode i lokalnu zajednicu kroz kapital, zapošljavanje i nabavu. Navedeni se prijedlozi razmatraju zajedno s financijskom ponudom. Za uspješne ponuditelje, njihovi ciljevi za okoliš i prirodu te osnaživanje mogu se integrirati u ugovorni sporazum i zatim pratiti. Ponuditelji su također obaviješteni o odjeljku s pitanjima i odgovorima u postupku nabave i trebaju dobiti sve potrebne informacije (uključujući posjete lokaciji). Od njih se također može tražiti da izrade vlastiti novčani tok, poslovni plan ili CBA, ovisno o dimenziji turističke aktivnosti.
- **Formiranje povjerenstva za evaluaciju ponuda** kojim se određuju kriteriji vrednovanja i definiraju uloge članova povjerenstva. Svi članovi trebaju potpisati izjavu o povjerljivosti i izuzeti se ako su u sukobu interesa.

5.3.2. Sklapanje ugovora

Po primitku i ocjeni ponuda donosi se odluka o odabiru koncesionara uz detaljan opis natječajnog postupka. Ako nema prigovora, odabrani koncesionari pozivaju se na potpisivanje ugovora o koncesijskom odobrenju ili dozvoli. Ako je primjenjivo, elementi tipičnog koncesijskog ugovora su sljedeći – navedeni u Tablici 8.:

Tablica 8. Elementi tipičnog ugovora o koncesiji²

• Priroda i opseg koncesije (npr. geografsko područje, opis usluge) • Uvjeti za stupanje ugovora na snagu • Trajanje ugovora • Imovinska prava stranaka u koncesiji (npr. pravo korištenja zemljišta ili infrastrukture) • Održavanje infrastrukture (ceste, pristupi itd.) • Plaćanje naknada (uključujući postupke prilagodbe i provjere)	• Ograničenje odgovornosti i odšteta za upravitelja zaštićenog područja • Viša sila (<i>Force Majeure</i>), npr. šteta ili razaranje uslijed događaja van kontrole uključenih stranaka • Utjecaj na okoliš tijekom izgradnje, djelovanja i puštanja u rad • Društveno-gospodarski doprinos (lokalni razvoj, zapošljavanje, nabava, socijalni projekti)
--	---

• Jamstva za ispunjenje ugovora (npr. razina usluge, popunjenost smještaja) • Uvjeti zaštite prirode • Nadzor i vrednovanje s ključnim pokazateljima izvedbe (KPI) i obrasci za praćenje provedbe ugovora u obliku kontrolnog popisa • Police osiguranja	• Promjene u propisima • Povrede ugovora i postupak raskida • Odredbe o rješavanju sporova • Mogućnost trećih strana ili upravitelja zaštićenog područja da preuzmu upravljanje (privremeno, ako dođe do ozbiljnog neuspjeha) • Porezi i druga fiskalna pitanja
---	---

5.4. Upravljanje ugovorom

U ovoj završnoj fazi postupka dodjele koncesija navode se postupci praćenja i provođenja ugovora i ublažavanje odnosno rješavanje potencijalnih problema. Budući da se koncesijska odobrenja i dozvole dodjeljuju na određeno razdoblje (npr. 5 godina), a u tom vremenu može doći do promjene u timu djelatnika upravitelja zaštićenog područja, važno je planirati prijenos obaveza, vještina i znanja kako bi se osigurao kontinuitet i održivost u postupku dodjele koncesije.

5.4.1. Praćenje i provedba ugovora

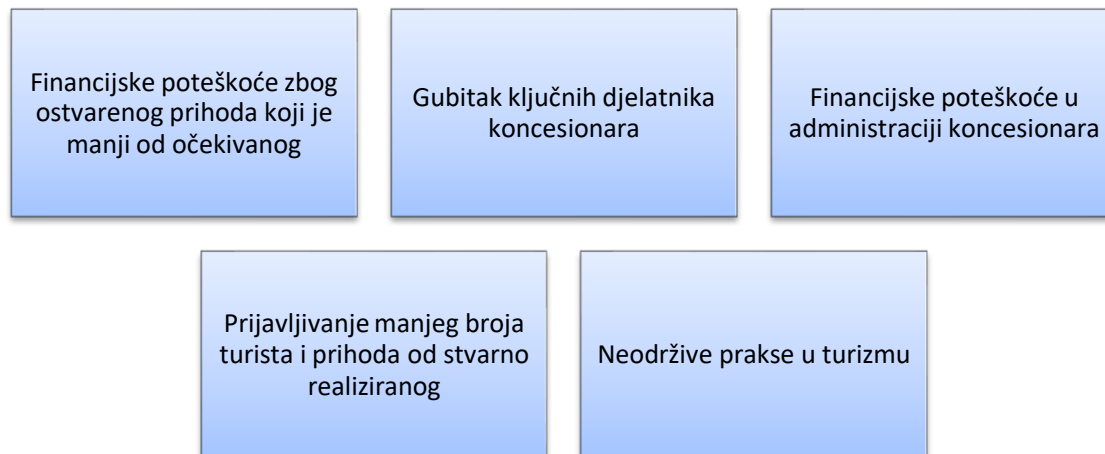
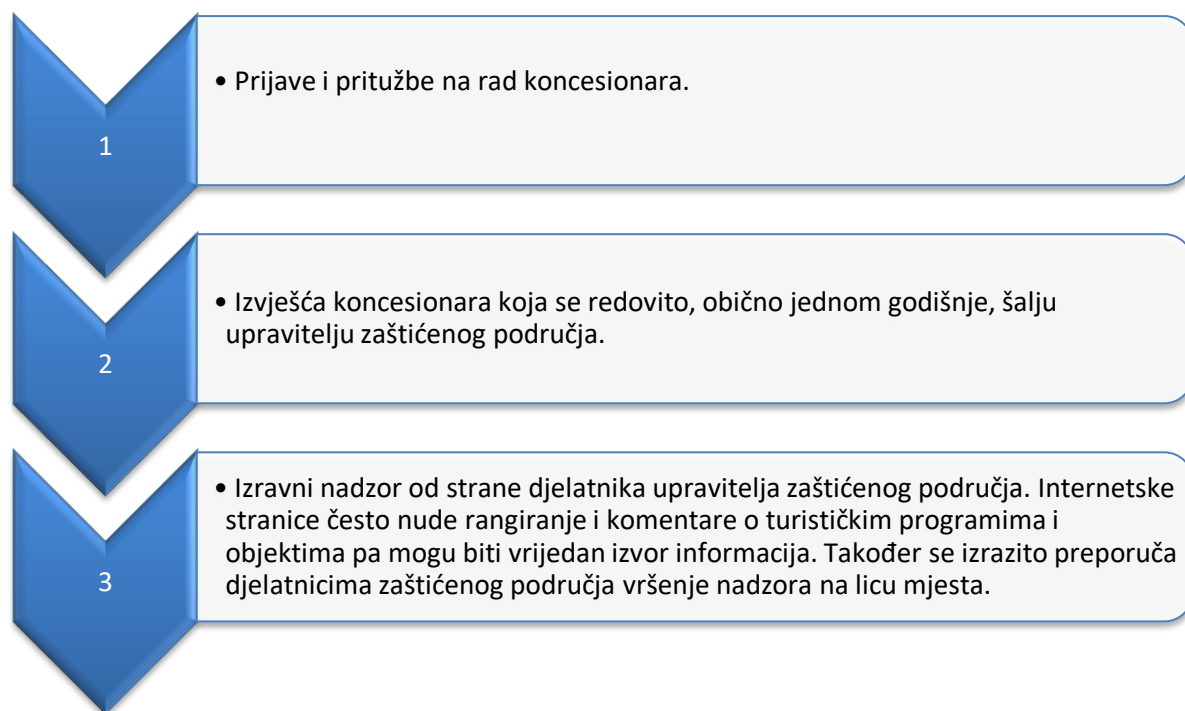
Djelatnici zaštićenog područja moraju pratiti i pobrinuti se za pravilnu provedbu ugovora. Probleme koji se mogu pojaviti treba pravodobno rješavati ili ublažiti. U Tablici 9. navedeni su mogući problemi i prijedlozi rješenja.

Tablica 9. Mogući problemi s ugovorima i prijedlozi rješenja²

Predmet	Problem/primjer	Moguća rješenja
Kapitalna ulaganja u objekte	Većina upravitelja zaštićenog područja želi kratkoročne ugovore kako bi zadržali fleksibilnost dok koncesionari preferiraju dugoročne ugovore radi razvoja poslovanja i povrata ulaganja. Koncesionari ne žele ulagati u objekte u vlasništvu zaštićenog područja pred kraj ugovora, odnosno radije prebacuju odgovornost za održavanje i očekuju da će upravitelj zaštićenog područja pokriti troškove obnove. Slika 4. prikazuje tipične probleme kod dugoročnih ugovora.	Potrebno je pronaći kompromisno rješenje koje često rezultira ugovorima na 5 godina ili dulje. Većim ulaganjem moguće je dobiti duže razdoblje trajanja ugovora. Koncesionarima se može dodijeliti posebna olakšica za kapitalno održavanje i poboljšanja. Pritom koncesionar vodi detaljnu evidenciju svih kapitalnih troškova. Potrebno je tražiti od koncesionara da vrši rutinsko održavanje i dokaže da je isto učinjeno.
Odgovornosti koncesionara vezane uz opće upravljanje zaštićenim područjem	Koncesionari često nastoje svesti svoje obveze samo na ono što je navedeno u ugovoru te izbjeći uključivanje u aktivnosti koje su van njihovog posebnog fokusa.	Prihod od koncesije trebao bi biti dovoljan za širi opseg upravljanja područjem. Ugovorom treba jasno definirati i pobrinuti se za jednostavno praćenje provedbe aktivnosti zaštite prirode.

Djelatnici koncesionara	Zaposlenici koncesionara nude određene usluge kao što je prodaja proizvoda u dućanu ili najam opreme. Moguće je da im nedostaje adekvatno razumijevanje politike zaštićenog područja. Stoga postoji mogućnost nezakonitog ponašanja djelatnika kao što je krivolov ili davanje netočnih informacija. Postavlja se i pitanje smještaja zaposlenika, kao i niske plaće, što može dovesti do protuzakonitog ponašanja (npr. krađa).	Uvesti obveznu obuku o politici zaštićenog područja za koncesionare i njihove djelatnike. Dati jasne smjernice uz redovito praćenje, vrednovanje i primjenu. Izgraditi i održavati posebne objekte u tu svrhu ili organizirati prijevoz do lokaliteta obuhvaćenog koncesijom. U natječajnoj dokumentaciji tražiti prikaz planiranih plaća i redovito pratiti da se radi o plaćama sukladno standardu života.
Loša kvaliteta usluge	Loša kvaliteta usluge može se detektirati pritužbama posjetitelja o nedovoljno kvalitetnom standardu usluge (npr. netočne informacije, neprihvatljive i opasne situacije, nepristojni djelatnici).	Ugovorom jasno definirati postupke za prepoznavanje i rješavanje problema kvalitete usluge.
Pravna odgovornost	Gosti korisnici usluge, objekta ili proizvoda očekuju sigurnost i zaštitu. Primarnu odgovornost snosi pružatelj usluge, i može odgovarati pred sudom, no i davatelj koncesije može snositi dio odgovornosti.	Uspostaviti odgovarajuće police osiguranja za koncesionara i upravitelja zaštićenog područja.
Politika cijena	Koncesionari mogu nuditi raznovrsne usluge, od proizvoda do privatnih tura.	Unaprijed definirati način kreiranja cijena.
Potruga, spašavanje i medicinske usluge	Poseban je izazov naplata troškova za potragu, spašavanje i medicinske usluge. Od posjetitelja koji krše pravila (npr. kreću se izvan označenih staza te se dovode u potencijalno opasnu situaciju) trebalo bi tražiti da podmire troškove spašavanja. No, naplata intervencije može biti složena. Bilo je slučajeva u kojima su izgubljeni i ozlijeđeni turisti izbjegavali spasitelje zbog straha od financijskih troškova koje bi mogli imati.	Sva zaštićena područja zahtijevaju određenu razinu usluga potrage i spašavanja. Za pružanje takvih usluga može se koristiti niz administrativnih opcija, uključujući posebno educirano osoblje zaštićenih područja, obučeni volonteri i druge vladine agencije poput policije, vojske, medicinske i vatrogasne službe lokalne zajednice. Ugovorom treba obuhvatiti planiranje i omogućavanje pružanja takvih usluga.
Upravljanje odnosima	Uspješno partnerstvo grade pojedinci, tako da su osobni stavovi važni za izgradnju međusobnog povjerenja između ljudi uključenih u projekt.	Uključene strane trebaju graditi suradnički odnos u projektu. Tome pridonose stručne radionice za teambuilding, otvoreni i jasni kanali komunikacije.
Političko uplitanje	Neki problemi uključuju zastoje u davanju dozvola, uplitanje politike tijekom postupka (tj. lobiranje za određene ponude), prihodi od koncesija odlaze u državni proračun umjesto da se koriste za zaštitu prirode i ublažavanje otiska posjetitelja, pritisak lokalne zajednice.	Transparentnost pomaže u izbjegavanju problema. Međutim, neki zakoni kod vanjskog pružanja usluga traže povjerljivost ugovora što otežava potpunu otvorenost. Važno je dogovoriti jasne planove raspodjele koristi od samog početka.

Tri su ključna aspekta praćenja ugovora:



Slika 4. Tipični problemi kod dugoročnih ugovora

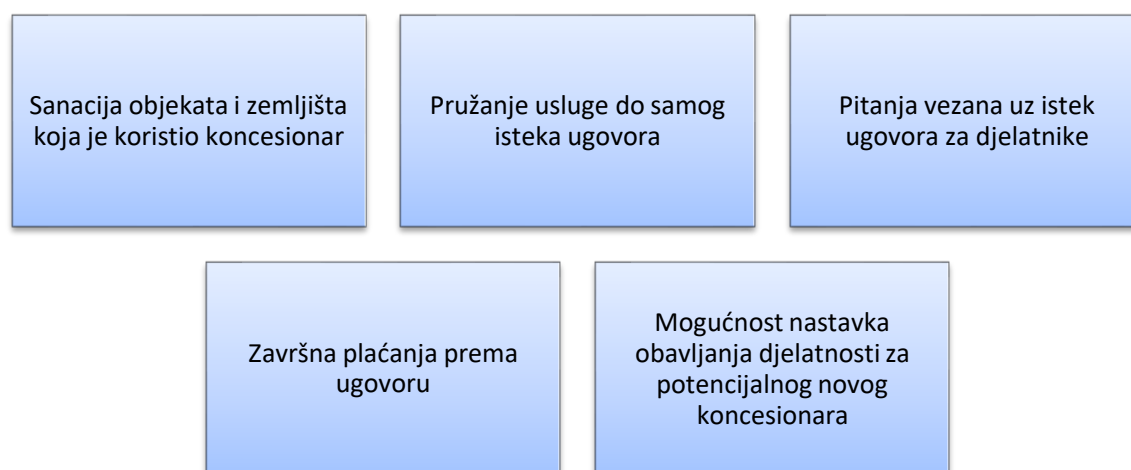
Djelatnici zaštićenog područja teško mogu osigurati da koncesionari točno izvješćuju o obujmu i prihodima od turizma. Koncesionari često imaju financijsku korist ukoliko prijave manje od ostvarenog, osobito kada postoji naknada po jedinici, kao što je financijski povrat po osobi u zaštićeno područje. Stoga je poželjno da upravitelji zaštićenog područja razviju neovisnu metodu mjerenja obujma turizma, uključivši praćenje tokova prometa za traženu ponuđenu uslugu i neovisnu reviziju prihoda koji proizlaze iz ugovora.

Mnogi koncesionari nisu otvoreni za kontinuirano praćenje poslovanja zbog čega se postavlja pitanje prikazuju li korektno svoje poslovne aktivnosti. Postoji sumnja da se vode dva kompleta knjiga, jedan za koncesionara i jedan za upravitelja zaštićenog područja. U takvim slučajevima pozitivno je rješenje neovisna revizija svih financijskih aktivnosti i izvješća koncesionara. Potpuna transparentnost i javna odgovornost u svim fazama ugovora je najpoželjnija, no u praksi je to teško provesti.

Najozbiljniji problem javlja se u slučaju bankrota koncesionara što dovodi do trenutnog raskida ugovora. Upravitelji zaštićenog područja trebaju imati rezervni plan za takve okolnosti (npr. preuzimanje pružanja proizvoda ili usluge od strane drugog potencijalnog koncesionara). Slika 5. prikazuje moguće probleme prilikom raskida ugovora.

Utvrde li se ozbiljne povrede odredbi ugovora upravitelj treba postupiti primjenom postupaka utvrđenim u ugovoru. Kada se otkrije ozbiljan slučaj nepoštivanja ugovora, upravitelj zaštićenog područja obavezno mora reagirati. Pritom se treba voditi odredbama iz ugovora, a koje propisuju mjere koje treba poduzeti u slučaju nepridržavanja ugovora. Ukoliko je moguće, potrebno je utvrditi i dokumentirati odgovarajuće kazne za nepridržavanje ugovora. Pravna služba zaštićenog područja mora se uključiti u svaki takav slučaj. Postoji mogućnost sudskog postupka koji je ponekad skup. Stoga visoka cijena sudskih postupaka utječe na to da upravitelji slabo provode nadzor čime ugovoreni uvjeti i ciljevi upravljanja gube na značaju.

Svi ugovori prestaju važiti istekom ugovornog roka, otkazom uz prethodnu najavu ili raskidom zbog neispunjavanja obveza. Pitanje produljenja ugovora ključno je za neke upravitelje zaštićenog područja: ukoliko kontinuiranim praćenjem nije utvrđeno kršenje ugovora u ugovorenom razdoblju, može se ponuditi novi ugovor postojećem koncesionaru bez novog natječaja. Time se štedi na trošku postupka natječaja te se izbjegava neizvjesnost u uvođenju novog koncesionara u aktivnosti. No, time se izlažu mogućoj kritici radi nepotpune transparentnosti u djelovanju. Ukoliko nacionalno zakonodavstvo propisuje obvezu raspisivanja natječaja, upravitelji zaštićenih područja moraju to ispoštovati.



Slika 5. Ključni izazovi vezani uz prestanak ugovora

6. Zaključak

Postupak dodjele koncesija zahtijeva ozbiljan pristup, vrijeme i ljudske resurse, ali i dobro razumijevanje, pripremu i stalne konzultacije sa svim relevantnim dionicima. Ove Smjernice zamišljene su kao podrška upraviteljima zaštićenih područja kako bi se maksimalno pripremili i djelovali u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i internim dokumentima.

Ne postoji jedinstveni „čarobni recept“ koji će jednako funkcionirati u svim zaštićenim područjima. Međutim, uz temeljitu pripremu i transparentnost, upravitelji zaštićenih područja mogu osigurati uspješnu provedbu postupka dodjele koncesije. Na taj se način mogu izbjeći nepotrebni problemi i stresne situacije.

7. Izvori

- Konvencija o biološkoj raznolikosti (CBD) Odluka XII/11 o Biorzanolikosti i razvoju turizma
- Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (2021). Pravilnik o koncesijskim odobrenjima u zaštićenim područjima. Narodne novine 9/2021
- Republika Hrvatska (2024). Uredba o vrstama djelatnosti i visini minimalne naknade za dodjelu dozvola na pomorskom dobru. Narodne novine 16/2024
- Republika Hrvatska (2023). Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama. Narodne novine 83/2023
- Republika Hrvatska (2011). Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora. Narodne novine 125/11, 64/15, 112/18 i 123/24
- Republika Hrvatska (2013). Zakon o zaštiti prirode. Narodne novine 80/13, 15/18, 14/19, 127/19 i 155/23
- Spenceley, A., Snyman, S. & Eagles, P. (2017). Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: Generating sustainable revenues for conservation and development. Report to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN
- Thompson, A., Massyn, P. J., Pendry, J., Pastorelli, J. (2014): Tourism concessions in protected natural areas: Guidelines for managers. United Nations Development Program

8. Popis tablica i slika

Tablica 1. Prilike i izazovi postupka dodjele koncesija i partnerstva u zaštićenim područjima

Tablica 2. Najčešće vrste pravnih instrumenata u Hrvatskoj

Tablica 3. Sažetak karakteristika zakona, propisa i politika o koncesijskim odobrenjima i dozvolama

Tablica 4. Koncesijska odobrenja i dozvole i partnerstva: analiza, strukturiranje i procjena izvedivosti, etape javnog poziva/natječaja - ideje za održivost

Tablica 5. Koncesijska odobrenja i dozvole i partnerstva: upravljanje ugovorom - ideje za održivost i kriteriji

Tablica 6. Potrebne sposobnosti i vještine djelatnika zaštićenog područja u postupku dodjele koncesija

Tablica 7. Preporučeni sadržaj poslovnog plana ili CBA analize za postupak dodjele koncesija

Tablica 8. Elementi tipičnog ugovora o koncesiji

Tablica 9. Mogući problemi s ugovorima i prijedlozi rješenja

Slika 1. Različiti pravni oblici potencijalnih koncesionara

Slika 2. Uključivanje dionika u proces

Slika 3. Uključivanje dionika u proces

Slika 4. Tipični problemi kod dugoročnih ugovora

Slika 5. Ključni izazovi vezani uz prestanak ugovora