



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ**  
**О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА**  
*Унапређење туризма у Републици*  
*Србији*



Број: 400-871/2023-06/12  
Београд, 23. новембар 2023. године

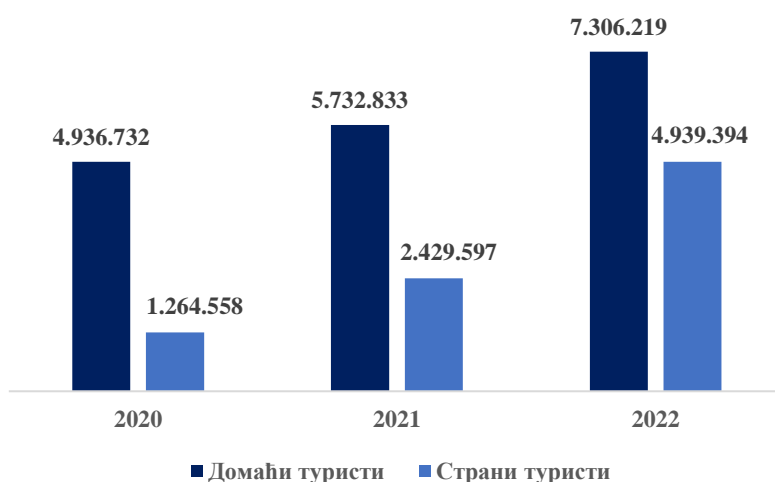


## У циљу унапређења туризма, потребно је ефикасније планирање и спровођење планираних активности, као и ефикаснији надзор и координација надлежних субјеката

У Стратегији развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године, као слабост наведено је: непрепознавање значаја туризма као битног фактора економског раста, равномернијег регионалног развоја државе и повећања запослености; недовољно ефикасан инспекцијски надзор; висок ниво нерегистрованих капацитета и пословања у „сивој“ зони; недовољно учешће локалних самоуправа у планирању и развоју туризма; неадекватна координација активности субјеката у развоју туризма и друго.

У периоду од 2020. до 2022. године, расте број долазака и број остварених ноћења домаћих и страних туриста, али и даље постоји простор за даљи развој и унапређење туризма у Републици Србији.

### Остварен број ноћења домаћих и страних туриста у 2020, 2021. и 2022. години према подацима РЗС



Нису донета сва планска документа и подзаконска акта у области туризма, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма у Републици Србији. Нису ажурирани постојећи и нису донети нови стратегијски мастер планови који су планирани Стратегијом развоја туризма. Програм развоја туристичких производа, као плански документ којим се ближе одређује развој туристичких производа, није донет.

У ревидираном периоду, субјекти ревизије нису у потпуности спроводили планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма. Услед недовољне координације активности надлежних субјеката, Акциони план за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије није реализован у потпуности. Такође, Акциони план за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2018. до 2022. године, није реализован у потпуности.

Успостављен је надзор у области туризма и угоститељства, али је потребно унапредити надзор над повереним пословима и успоставити систем праћења и извештавања о резултатима спровођења планских докумената. Туристичка инспекција није у довољној мери вршила контролу наплате и уплате боравишне таксе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету јединица локалних самоуправа. У ревидираном периоду, Министарство је вршило надзор над нерегистрованим субјектима у туризму и угоститељству, али је потребно да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету. Национални савет за развој туризма и Савет за туризам нису у довољној мери допринели унапређењу туризма у Републици Србији. Министарство и Покрајински секретаријат надлежни за послове туризма у ревидираном периоду нису сачињавали извештаје о реализацији активности утврђених Стратегијом развоја туризма Републике Србије и Програмом развоја туризма АП Војводине.

Државна ревизорска институција је након спроведене ревизије дала субјектима ревизије следеће препоруке:

- Министарству туризма и омладине да:
  - предузме активности у циљу доношења програма развоја туристичких производа;
  - изврши анализу активности из Акционог плана за спровођење Стратегије које нису реализоване и утврди њихову потребу и приоритет приликом сачињавања нове Стратегије;
  - врши надзор над повереним пословима и обезбеди проверу боравишне таксе у делу наплате и уплате у буџет јединица локалне самоуправе;
  - прати и извештава о резултатима спровођења докумената јавних политика у области туризма, у утврђеним роковима.
- Покрајинском секретаријату за привреду и туризам да:
  - предузме мере како би се реализовале активности утврђене Акционим планом за спровођење Програма развоја туризма за период од 2023. до 2025. године;
  - прати и извештава о резултатима спровођења докумената јавних политика у области туризма, у утврђеним роковима.



## Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме откривених несврхисходности, препорука и мера предузетих у поступку ревизије	6
II Увод	10
<hr/>	
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	10
3. Ревизорска питања	10
4. Обим и ограничења ревизије	11
5. Методологија у поступку рада	11
<hr/>	
III Опис предмета ревизије	13
<hr/>	
1. Појам	13
2. Законодавни и институционални оквир	14
3. Опште информације	19
<hr/>	
IV Закључци	24
ЗАКЉУЧАК 1: Нису донета сва планска документа и подзаконска акта у области туризма, што указује на то да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма у Републици Србији	25
Налаз 1.1: Нису ажурирани постојећи и нису донети нови стратегијски мастер планови који су планирани Стратегијом развоја туризма	25
Налаз 1.2: Програм развоја туристичког производа, као плански документ којим се ближе одређује развој туристичких производа од посебног значаја, није донет	29
Налаз 1.3: Нису донета сва подзаконска акта у складу са Законом о туризму	30
ЗАКЉУЧАК 2: У ревидираном периоду, субјекти ревизије нису у потпуности спроводили планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма	33
Налаз 2.1: Услед недовољне координације активности надлежних субјеката, Акциони план за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије није реализован у потпуности	33
Налаз 2.2: Акциони план за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2018. до 2022. године, није реализован у потпуности	42
ЗАКЉУЧАК 3: Успостављен је надзор у области туризма и угоститељства, али је потребно унапредити надзор над повереним пословима и успоставити систем праћења и извештавања о резултатима спровођења планских докумената	48
Налаз 3.1: Туристичка инспекција није у довољној мери вршила контролу наплате и уплате боравишне таксе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету јединица локалних самоуправа. У ревидираном периоду, Министарство је вршило надзор над нерегистрованим субјектима у туризму и угоститељству, али је потребно да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету	49



Налаз 3.2: Национални савет за развој туризма и Савет за туризам нису у довољној мери допринели унапређењу туризма у Републици Србији 56

Налаз 3.3: Министарство и Покрајински секретаријат надлежни за послове туризма у ревидираном периоду нису сачињавали извештаје о реализацији активности утврђених Стратегијом развоја туризма Републике Србије и Програмом развоја туризма АП Војводине 59

---

Прилог 1. Туристички промет у Републици Србији у 2020, 2021. и 2022. години 61



## Скраћенице и термини

Преглед скраћеница које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Министарство туризма и омладине	Министарство
Покрајински секретаријат за привреду и туризам	Покрајински секретаријат
Влада Републике Србије	Влада
Аутономна Покрајина Војводина	АП Војводина
Туристичка организација Србије	ТОС
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Туристичка организација Војводине	ТОВ
Републички завод за статистику	РЗС
Народна банка Србије	НБС
Агенција за привредне регистре	АПР
Стратегија развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године	Стратегија
Програм развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2018. године до 2022. године	Програм развоја туризма
Стална конференција градова и општина	СКГО
Јавно-приватно партнерство	ЈПП
Бруто домаћи производ	БДП



# I Резиме откривених несврсисходности, препорука и мера предузетих у поступку ревизије

## 1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Унапређење туризма у Републици Србији“.

У Стратегији развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године, као слабост наведено је: непрепознавање значаја туризма као битног фактора економског раста, равномернијег регионалног развоја државе и повећања запослености; недовољно ефикасан инспекцијски надзор; висок ниво нерегистрованих капацитета и пословања у „сивој“ зони; недовољно учешће локалних самоуправа у планирању и развоју туризма; неадекватна координација активности субјеката у развоју туризма и друго.

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности у области туризма и то:

- Министарство туризма и омладине
- Покрајински секретаријат за привреду и туризам

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

**У циљу унапређења туризма, потребно је ефикасније планирање и спровођење планираних активности, као и ефикаснији надзор и координација надлежних субјеката.**

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

**ЗАКЉУЧАК 1:** Нису донета сва планска документа и подзаконска акта у области туризма, што указује на то да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма у Републици Србији.

Налаз 1.1: Нису ажурирани постојећи и нису донети нови стратегијски мастер планови који су планирани Стратегијом развоја туризма.

Налаз 1.2: Програм развоја туристичког производа, као плански документ којим се ближе одређује развој туристичких производа од посебног значаја, није донет.

Налаз 1.3: Нису донета сва подзаконска акта у складу са Законом о туризму.

**ЗАКЉУЧАК 2:** У ревидираном периоду, субјекти ревизије нису у потпуности спроводили планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма.

Налаз 2.1: Услед недовољне координације активности надлежних субјеката, Акциони план за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије није реализован у потпуности.

Налаз 2.2: Акциони план за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2018. до 2022. године, није реализован у потпуности.

**ЗАКЉУЧАК 3:** Успостављен је надзор у области туризма и угоститељства, али је потребно унапредити надзор над повереним пословима и успоставити систем праћења и извештавања о резултатима спровођења планских докумената.

Налаз 3.1: Туристичка инспекција није у довољној мери вршила контролу наплате и уплате боравишне таксе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету јединица локалних самоуправа. У ревидираном периоду, Министарство је вршило надзор над нерегистрованим субјектима у туризму и угоститељству, али је потребно да настави са



активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету.

Налаз 3.2: Национални савет за развој туризма и Савет за туризам нису у довољној мери допринели унапређењу туризма у Републици Србији.

Налаз 3.3: Министарство и Покрајински секретаријат надлежни за послове туризма у ревидираном периоду нису сачињавали извештаје о реализацији активности утврђених Стратегијом развоја туризма Републике Србије и Програмом развоја туризма АП Војводине.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије сврсисходности пословања „Унапређење туризма у Републици Србији“, у циљу унапређења ове области, даје субјектима ревизије следеће препоруке:

**Министарству туризма и омладине да:**

- предузме активности како би били донети нови и ажурирани постојећи стратегијски мастер планови (приоритет 3<sup>1</sup>) – Налаз 1.1;
- предузме активности у циљу доношења програма развоја туристичких производа (приоритет 2<sup>2</sup>) – Налаз 1.2;
- предузме активности како би била донета подзаконска акта на основу Закона о туризму (приоритет 2) – Налаз 1.3;
- изврши анализу активности из Акционог плана за спровођење Стратегије које нису реализоване и утврди њихову потребу и приоритет приликом сачињавања нове Стратегије (приоритет 2) – Налаз 2.1;
- врши надзор над повереним пословима и обезбеди проверу боравишне таксе у делу наплате и уплате у буџет јединица локалне самоуправе (приоритет 2) – Налаз 3.1;
- настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету (приоритет 2) – Налаз 3.1;
- предузме активности ради одржавања седница Националног савета за развој туризма у циљу унапређења туризма (приоритет 2) – Налаз 3.2;
- прати и извештава о резултатима спровођења докумената јавних политика у области туризма, у утврђеним роковима (приоритет 3) – Налаз 3.3.

**Покрајинском секретаријату за привреду и туризам да:**

- предузме мере како би се реализовале активности утврђене Акционим планом за спровођење Програма развоја туризма за период од 2023. до 2025. године (приоритет 3) – Налаз 2.2;
- прати и извештава о резултатима спровођења докумената јавних политика у области туризма, у утврђеним роковима (приоритет 3) – Налаз 3.3.

<sup>1</sup> Приоритет 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године

<sup>2</sup> Приоритет 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



## 2. Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије, Министар туризма и омладине донео је, између осталих, Правилник о садржини и начину израде програма развоја туристичког производа и садржини и начину подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа, Правилник о облику, садржини и начину вођења евиденције и уношење података у централни информациони систем од стране туристичких агенција и Правилник о ближим условима и начину уплате средстава од продатог туристичког путовања, начину уређивања међусобних односа организатора путовања и посредника, као и однос организатора путовања и посредника према путнику.

У поступку ревизије, Влада Републике Србије донела је Одлуку о образовању Националног савета за развој туризма Републике Србије.

У поступку ревизије, покрајински секретар за привреду и туризам донео је решење о образовању Савета за туризам, као повремениог радног тела Покрајинског секретаријата за привреду и туризам. Савет за туризам основан је ради обављања сваетодавних послова у вези са развојем туризма и унапређењем туристичких капацитета на територији АП Војводине. Државној ревизорској институцији достављен је записник са прве седнице Савета, од 22. маја 2023. године, на којој је конституисан Савет за туризам и дато позитивно мишљење на Нацрт програма развоја туризма АП Војводине за период од 2023. до 2025. године.

## 3. Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће





описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**

**Државна ревизорска институција**

**Макензијева 41**

**11000 Београд, Србија**

**23. новембар 2023. године**



## II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Унапређење туризма у Републици Србији“ у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>3</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>4</sup>, Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину број: 06-1645/2022-02/2-3 од 28. фебруара 2023. године (пречишћен текст) и Одлуком о изменама и допунама Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину број: 06-1645/2022-02/2-4 од 20. априла 2023. године.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

### 1. Проблем

Туризам утиче на укупни привредни развој земље, пре свега на бруто домаћи производ, запосленост, инвестиције и друго.

У Стратегији развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године, као слабост наведено је: непрепознавање значаја туризма као битног фактора економског раста, равномернијег регионалног развоја државе и повећања запослености; недовољно ефикасан инспекцијски надзор; висок ниво нерегистрованих капацитета и пословања у „сивој“ зони; недовољно учешће локалних самоуправа у планирању и развоју туризма; неадекватна координација активности субјеката у развоју туризма и друго.

Постоји ризик да нису реализоване одређене активности дефинисане Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године и Програмом развоја туризма АП Војводине за период од 2018. до 2022. године.

У остваривању мисије туризма, пресудно је да се обезбеди примена и поштовање закона, ефикасна наплата јавних прихода од туризма, заштита имовине, ефикасна заштита и управљање природним и туристичким подручјима и координација надлежних субјеката од значаја за развој туризма.

### 2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да се утврди да ли су субјекти ревизије ефикасно планирали, спроводили и вршили надзор над активностима у области туризма.

### 3. Ревизорска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије формулисали смо ревизорска питања која се односе на фазе: планирања, спровођења и надзора над активностима у овој области.

<sup>3</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон

<sup>4</sup> „Сл. гласник РС“, број 9/09



У складу са циљем, дефинисали смо следећа ревизорска питања:

1. Да ли су предузете активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма?
2. У којој мери су субјекти ревизије спроводили планиране активности на унапређењу туризма?
3. Да ли су успостављени ефикасан надзор и координација надлежних субјеката?

#### **4. Обим и ограничења ревизије**

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности у области туризма и то:

- Министарство туризма и омладине
- Покрајински секретаријат за привреду и туризам

У циљу прибављања свеобухватних информација у области туризма, као извори информација коришћени су подаци којима располажу Туристичка организација Србије и Туристичка организација Војводине, као и Републички завод за статистику.

Предмет ревизије биле су активности које су предузимали надлежни субјекти у циљу развоја и унапређења туризма у Републици Србији у периоду 2020–2022. године. Фокус је био на ефикасности спровођења мера и активности утврђених стратешким документима за развој туризма, као и анализа планираних и остварених резултата.

Поступци ревизије су изведени у периоду од априла до октобра 2023. године, у циљу доношења налаза, закључака и препорука заснованих на доказима који су прикупљени током ревизије.

#### **5. Методологија у поступку рада**

Методологија која је коришћена у предстудији ревизије обухватала је широк спектар приступа: анализа докумената, упитници, интервјуи и анализа података.

Фокусирали смо се на планирање, спровођење активности и надзор над активностима у области туризма. Методологија ревизије је посебно укључивала:

- преглед стратешких докумената, законске и подзаконске регулативе која се односи на област туризма у Републици Србији;
- анализу податка и информација прикупљених од надлежних субјеката у туризму;
- интервјуе са кључним особљем у области туризма.

Активности које су спроведене у току предстудије су:

- свеобухватна анализа и низ појединачних анализа података, кључних актера у овој области, која је спроведена упитницима и захтевом за доставу документације упућених ка: Министарству туризма и омладине, Покрајинском секретаријату за привреду и туризам, Туристичкој организацији Србије и Туристичкој организацији Војводине;



- одржани интервјуи са представницима: Министарства туризма и омладине, Покрајинског секретаријата за привреду и туризам и Туристичке организације Војводине. Прикупљени подаци на основу послатих упитника омогућили су нам да:
  - проценимо тренутно стање и активности надлежних субјеката;
  - идентификујемо недостатке;
  - размотримо могућа решења проблема у области туризма.

На основу анализе одговора и достављених података, као и на основу спроведених интервјуа и прикупљених информација у фази предстудије, дефинисали смо потенцијални проблем, циљ ревизије, ревизорска питања, критеријуме, предмет ревизије, потенцијалне субјекте ревизије, као и период који ће ревизија обухватити.

Током фазе спровођења ревизије, како бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо прикупљену документацију од субјеката ревизије и од извора информација. Такође, спроводили смо интервјуе, слали упитнике и друго.



### III Опис предмета ревизије

#### 1. Појам

Према Закону о туризму, поједини изрази који ће се користити у извештају, имају следеће значење:

*Дестинацијска менаџмент компанија (ДМЦ)* је привредно друштво или друго правно лице, специјализовано за одређену дестинацију, односно регију, са адекватним познавањем туристичких ресурса, кадровски оспособљено да креира, организује и реализује туристичке програме и путовања, да посредује у пружању услуге боравка, смештаја, забаве, излета, услуга водича, трансфера и других услуга, повезујући се са свима који пружају услуге на тој дестинацији, а све ради пружања професионалних, високо квалитетних туристичких услуга;

*Дестинацијска менаџмент организација (ДМО)* је привредно друштво или друго правно лице основано ради управљања туристичком дестинацијом (планирање, организовање, маркетинг и вођење), чији оснивачи могу да буду из јавног и приватног сектора;

*Професионални организатор конгреса (ПЦО)* је привредно друштво или друго правно лице специјализовано за организацију конгреса (конференција, састанака и сл.) и управљање пословним догађајима;

*Приоритетна туристичка дестинација* је просторна целина која располаже туристичком ресурсном основом за развој и комерцијализацију туристичких производа, потенцијалним и реалним туристичким атракцијама, туристичком инфраструктуром и туристичком супраструктуром;

*Регистар туризма* је јединствена, електронска, централна, јавна база података о регистрованим и/или евидентираним субјектима који обављају послове из области туризма, а који су регистровани или евидентирани у складу са прописима, као и о другим подацима који се региструју или евидентирају у складу са овим законом;

*Туристичка агенција* је привредно друштво, предузетник, друго правно лице које обавља делатност туристичких агенција под условима прописаним овим законом;

*Туристичка супраструктура* су угоститељски објекти као и галерије, изложбени, конгресни и забавни објекти који су у непосредној вези са угоститељским објектима и објектима спортско-рекреативног садржаја или са њима чине јединствену целину;

*Туристичка инфраструктура* су објекти за информисање, предах, снабдевање, рекреацију, едукацију и забаву туриста, и то: скијалишта, купалишта и плаже, тематски и забавни паркови, туристички информативни центри, центри за прихват туриста и посетилаца, одморишта поред путева, објекти наутичког туризма, терени за голф, тениски терени, отворени и затворени објекти спортске рекреације, мале вештачке акумулације са купалиштем, базени за купање, велнес објекти, забавно рекреативне стазе и путеви (трим стазе, стазе здравља, видиковци, панорамски путеви, бициклистичке стазе, пешачке стазе, стазе за моторне санке и сл.), уређене обале река и језера, објекти за посматрање природних реткости, објекти за предах и краће задржавање туриста, објекти за авантуристичке активности и др.;

*Туристички производ* је скуп међузависних елемената који се у пракси организује као посебан вредносни ланац који чине материјални производи и услуге, природне вредности и културна добра, туристичке атракције, туристичка супраструктура и туристичка инфраструктура;



*Туристички простор* је јединствена и недељива географска и функционална целина природних и створених ресурса и вредности од значаја за туризам;

*Туристичко место* је организациона и функционална целина са формираном туристичком понудом, природним вредностима, културним добрима и другим знаменитостима значајним за туризам, комуналном, саобраћајном и туристичком инфраструктуром, као и објектима и другим садржајима за смештај и боравак туриста.

Према Закону о угоститељству, поједини изрази који ће се користити у извештају, имају следеће значење:

*Угоститељ* је привредно друштво, друго правно лице, предузетник и физичко лице које обавља угоститељску делатност под условима прописаним овим законом;

*Угоститељска делатност* је пружање услуга смештаја, припремање и услуживање хране, пића и напитака, као и припремање и достављање хране корисницима за потрошњу на другом месту;

*Угоститељски објекат* је функционално повезан, посебно уређен и опремљен простор који испуњава прописане минимално-техничке и санитарно-хигијенске услове за пружање угоститељских услуга, односно за обављање угоститељске делатности;

*Угоститељски објекат у домаћој радиности* је објекат у којем се пружају услуге смештаја, припремања и услуживања хране, пића и напитака или само услуге смештаја у објектима врсте: кућа, апартман и соба.

*Категоризација* је поступак утврђивања постигнутих стандарда у погледу уређења, опреме и услуге у угоститељском објекту за смештај, објекту ловног туризма и наутичког туризма, на основу кога се објекти исте врсте рангирају у различите категорије, у зависности од нивоа постигнутих стандарда;

Према Закону о инспекцијском надзору, *нерегистровани субјекат* је надзирани субјекат који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица и другог субјекта (основни регистар), када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности.

## 2. Законодавни и институционални оквир

Прописи који уређују област туризма су Закон о туризму<sup>5</sup> и Закон о угоститељству<sup>6</sup>, као и подзаконска акта донета у складу са наведеним законима. Такође, као изворе критеријума за оцену предмета ревизије користили смо Стратегију развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године<sup>7</sup>, Акциони план за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије од 2016. до 2025. године, Програм развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2018. до 2022. године<sup>8</sup>, Акциони план за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године<sup>9</sup>, Стратегијски маркетинг план туризма Републике Србије до 2025. године и друго.

<sup>5</sup> „Сл. гласник РС“, број 17/19

<sup>6</sup> „Сл. гласник РС“, број 17/19

<sup>7</sup> „Сл. гласник РС“, број 98/16

<sup>8</sup> „Сл. гласник АП Војводине“, број 54/18

<sup>9</sup> „Сл. гласник АП Војводине“, број 28/19



## Закон о туризму

Законом о туризму уређују се: услови и начин планирања и развоја туризма, туристичке организације за промоцију туризма, туристичке агенције, услуге у туризму, Регистар туризма и друга питања од значаја за развој и унапређење туризма.

Области туризма и угоститељства биле су регулисане Законом о туризму, али имајући у виду степен развоја туризма и угоститељства, односно, туристичке и угоститељске привреде у Републици Србији, од марта 2019. године ове области системски су регулисане са два закона: Законом о туризму и Законом о угоститељству.

Разлози за доношења Закона о туризму 2019. године, наведени у Предлогу закона, јесу – унапређење и координација рада свих актера јавног (национални, регионални и локални ниво) и приватног сектора у туризму ради постизања бољих синергетских ефеката те рационалнијег трошења ограничених буџетских средстава на свим нивоима, у циљу постизања максималних резултата дефинисаних Стратегијом.

## Закон о угоститељству

Законом о угоститељству уређују се услови и начин обављања угоститељске делатности, обављање угоститељске делатности у објектима наутичког туризма и објектима ловног туризма, боравишна такса, као и друга питања од значаја за њихов развој и унапређење.

У циљу сузбијања сиве економије и унапређења конкурентности Србије као туристичке дестинације, приступило се увођењу централног информационог система у области угоститељства и туризма (Е-туриста) који обједињује све податке о угоститељима и угоститељским објектима за смештај у Републици Србији.

У складу са Законом о угоститељству, централни информациони систем у области угоститељства и туризма (Е-туриста) је јединствен и централизован електронски информациони систем, који садржи све релевантне податке о пружаоцима услуге смештаја и објектима за смештај, преко кога се врши њихова евиденција и уносе други подаци проистекли из обављања угоститељске, наутичке и ловнотуристичке, односно туристичке делатности или услуга у туризму.

Министарство и јединице локалне самоуправе у обавези су да у централни информациони систем (Е-туриста) унесу податке о објектима и податке о угоститељу односно пружаоцу услуге смештаја, као и да пружаоцу услуге смештаја учине доступним приступ централном информационом систему.

Угоститељ који пружа услугу смештаја је дужан да преко централног информационог система, на прописан начин, уноси податке о кориснику услуге смештаја.

Циљ успостављања електронског система пријаве и одјаве туриста је осим, обједињавања свих података о пружаоцима услуга смештаја, скраћивање и смањивање броја и трошкова административних процедура, унапређење сарадње и размене података надлежних државних институција, унапређење ефикасности система наплате и контроле плаћања боравишне таксе и пореза те последично повећање прихода буџета локалних самоуправа и буџета Републике Србије, смањење сиве економије и неправног рада (посебно физичких лица пружаоца услуга смештаја), унапређење статистичког праћења кретања туриста, спровођење активне маркетинг политике и подизање конкурентности туристичке понуде Републике Србије.

У погледу наплате и уплате боравишне таксе и истицања и придржавања прописаног радног времена у угоститељском објекту, локални инспектор је овлашћен да врши надзор у свим угоститељским објектима, док овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе права и дужности врши само у оквиру надлежности која му је поверена Законом о угоститељству. Ефикаснија инспекцијска контрола и територијална прерасподела надлежности свакако ће допринети сузбијању сиве економије; односно, очекују се позитивни ефекти на буџет Републике Србије и буџете јединица локалних самоуправа.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Предлог Закона о угоститељству





## **Стратегија развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године**

Стратегија развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године припремљена је у складу са чланом 7 Закона о туризму. Основна студија Стратегије нарочито садржи: анализу постојећег стања и досадашњег степена развоја туризма, упоредну анализу туризма конкурентских земаља, анализу предности и недостатака туризма, пословну мисију, визију и циљеве развоја туризма, избор приоритетних туристичких производа, предлог приоритетних туристичких дестинација, анализу утицаја на културно наслеђе и природна добра и предлог политике развоја туризма.

Циљеви Стратегије су:

- 1) одрживи економски, еколошки и социјални развој туризма у Републици Србији;
- 2) јачање конкурентности туристичке привреде и са њом повезаних делатности на домаћем и међународном тржишту;
- 3) повећање директног и укупног учешћа сектора туризма у бруто домаћем производу (БДП) Републике Србије, као и повећање директног и укупног броја запослених у сектору туризма и његовог учешћа у структури укупног броја запослених у Републици Србији;
- 4) унапређење укупног имиџа Републике Србије у региону, Европи и свету.

Према SWOT анализи туризма у Републици Србији, као слабости су између осталих наведене следеће: непрепознавање значаја туризма као битног фактора економског раста, равномернијег регионалног развоја државе и повећања запослености; занемаривање савремених трендова на светском туристичком тржишту и изостанак њихове имплементације у програмирање и развој туризма у Републици Србији; мала и недовољна инвестициона улагања; недовољно присуство Републике Србије на глобалној карти туризма; велики број објеката у недефинисаном власништву; непостојање статистичког праћења сателитских рачуна у туризму; висок ниво нерегистрованих капацитета и пословања у „сивој“ зони; недовољно ефикасан инспекцијски надзор; недовољно учешће локалних самоуправа у планирању и развоју туризма, неадекватни механизми координације свих нивоа власти у развоју туризма и друго.

Као једна од претњи које могу да отежају или дугорочно чак и онемогуће развој сектора туризма која је утврђена SWOT анализом је неповезана и некоординисана активност у спровођењу Стратегије и Акционог плана за спровођење Стратегије.

У Стратегији развоја туризма дефинисане су мере и активности за ефикасно спровођење исте, и то:

1. координација активности институција од значаја за развој туризма у Републици Србији;
2. унапређење система статистичког праћења у области туризма;
3. унапређење развијености и ефикасног коришћења туристичке инфраструктуре и супраструктуре и успостављања система праћења стања и евиденције;
4. употреба нових технологија и ИСТ апликација;
5. унапређење ефикасности коришћења расположивих фондова ЕУ у области туризма за грађане и предузећа из Републике Србије;
6. подизање капацитета и квалитета управљања туристичким подручјем и дестинацијама.

## **Акциони план за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године**

Акциони план јесте документ јавне политике највишег нивоа детаљности, којим се разрађује стратегија, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева стратегије.

Остваривање циљева Стратегије планира се и прати посредством акционог плана за спровођење стратегије.

Акциони план за спровођење Стратегије је њен саставни део и садржи активности, носиоце послова, индикаторе активности, изворе провере и време имплементације.





## **Програм развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2018. до 2022. године**

Програм развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2018. до 2022. године припремљен је у складу са чланом 12 Закона о туризму и Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године. Програм садржи: опис положаја и основних карактеристика планског подручја, анализу постојећег стања (перспективе и ограничења), анализу ресурсне основе планског подручја, swot анализу, визију развоја туризма, мисију Програма, стратешке правце и фазе развоја туризма, основне проблеме одрживог развоја туризма планског подручја и предлоге за њихово решавање, смернице за акциони план реализације Програма са терминским планом, начин праћења реализације Програма и програм промотивних активности.

Циљ израде Програма био је да се туризму приступи стратешки и систематски, не само кроз економске показатеље, већ и кроз мултипликативне ефекте које туризам има на укупан друштвено-економски развој, локални и регионални развој, на развој културе и образовања, унапређење животне средине и на развој комплементарних делатности (трговине, пољопривреде, грађевинарства и др.).

Покрајинска влада, на седници одржаној 19. јуна 2019. године, донела је Одлуку о доношењу Акционог плана за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године.

**Стратегијски маркетинг план туризма Републике Србије до 2025. године** припремљен је у складу са Законом о туризму Републике Србије. План садржи анализу тренутног стања маркетинга у туризму, анализу маркетинга у туризму земаља конкурената и узора, анализу предности и недостатака маркетинга у туризму Републике Србије, дефинисање пословне мисије и визије, дефинисање стратешких циљева маркетинг система туризма Републике Србије, као и маркетинг план који, између осталог, садржи и план авио повезаности Републике Србије са стратешким тржиштима, план туристичких производа и план брендирања Републике Србије као туристичке дестинације.

Сврха израде Плана је одређивање стратешких праваца унапређења маркетинг система туризма Републике Србије, као и реализација стратешких циљева маркетинг система усвојених Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025, кроз сет активности за период до 2025. године.

Посебни циљеви Плана су:

- Позиционирати Републику Србију као туристичку дестинацију на светском туристичком тржишту;
- Унапређењем и максимизацијом маркетиншких активности вишеструко повећати број иностраних гостију, као и домаћи туристички промет у складу с капацитетом животног стандарда становништва Републике Србије;
- Успоставити и операционализовати систем маркетинга Републике Србије на националном нивоу, као и на нивоима регија, градова и општина.

У Стратегијском маркетинг плану туризма Републике Србије до 2025. године наведено је да су код средње, а посебно код слабо развијених туристичких дестинација, идентификовани следећи недостаци:

- туристичка понуда се најчешће базира на туристичким потенцијалима пре него на развијеним туристичким производима;
- постојећи туристички производи нису довољно разноврсни и садржајни да омогуће дужи боравак на дестинацији;
- туристичка инфраструктура и смештајни капацити нису усклађени са захтевима тржишта;



- маркетинг активности и промоција су још увек на ниском нивоу у односу на развијене дестинације.

Влада Републике Србије је у ревидираном периоду доносила Уредбу о условима и начину доделе и коришћења средстава за подстицање унапређења туристичког промета домаћих туриста на територији Републике Србије, којом се обезбеђују средства за доделу ваучера за субвенционисани одмор грађана у Србији, од стране министарства надлежног за послове туризма. Значај ваучера за субвенционисани одмор грађана у Србији је у томе што се утиче на позитивније резултате домаћег туристичког промета. Поред тога, пријављивање власника смештајних капацитета који желе да угосте туристе омогућило је да се значајан број угоститеља из „сиве зоне“ пословања пребаци у легалне токове. Подела ваучера утиче и на промоцију домаћих туристичких дестинација које су укључене у ову акцију.

### **Институционални оквир<sup>11</sup>**

У складу са надлежностима органа које су дефинисане, ревизијом су обухваћени следећи субјекти: Министарство туризма и омладине и Покрајински секретаријат за привреду и туризам.

**Министарство туризма и омладине**, у складу са Законом о министарствима<sup>12</sup>, обавља послове државне управе који се односе на: стратегију и политику развоја туризма; интегрално планирање развоја туризма; развој, проглашење и одрживо коришћење туристичког простора и туристичких дестинација од значаја за туризам; послове од посебног значаја за развој туризма; спровођење подстицајних мера и обезбеђивање материјалних и других услова за подстицање развоја туризма; промоцију туризма у земљи и иностранству; таксе, накнаде и пенале у туризму; имовинско-правне послове у туризму; унапређење система вредности и конкурентности туристичких производа, истраживање туристичког тржишта и развој туристичког информационог система; инспекцијски надзор у области туризма и друго.

До ступања на снагу Закона о министарствима, 22. октобра 2022. године, послове државне управе који се односе на туризам и угоститељство обављало је Министарство трговине, туризма и телекомуникација.

Министарство надлежно за послове туризма задужено је за координацију, праћење, анализу и извештавање о токовима реализације стратегије, предлагање мера и спровођење активности из своје надлежности.

**Покрајински секретаријат за привреду и туризам**, у складу са Законом о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине<sup>13</sup>, уређује планирање и развој туризма за територију АП Војводине, у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије; предлаже оснивање организација за унапређивање и развој туризма и врши оснивачка права над њима и друге послове утврђене законом.

<sup>11</sup> Институционалним оквиром обухваћене су надлежности субјеката ревизије

<sup>12</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 128/20 и 116/22

<sup>13</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 99/09, 67/12 - одлука УС, 18/20 - др. закон и 111/21 - др. закон



### 3. Опште информације

Туристички промет у Републици Србији у 2020, 2021. и 2022. години <sup>14</sup>

#### *Доласци домаћих и страних туриста у 2020, 2021. и 2022. години*

У табели која следи приказан је број долазака домаћих и страних туриста у 2020, 2021. и 2022. години:

Табела 1. Преглед броја долазака домаћих и страних туриста у 2020, 2021. и 2022. години

Доласци туриста – годишњи подаци			
Година	Домаћи туристи	Страни туристи	Укупно
2020.	1.374.310	445.711	1.820.021
2021.	1.720.054	871.239	2.591.293
2022.	2.096.472	1.772.763	3.869.235

У 2022. години укупан број долазака туриста у Републици Србији је износио 3.869.235, од чега је домаћих било 2.096.472 или 54% од укупног броја туриста, а страних 1.772.763 односно 46% од укупног броја туриста.

#### *Ноћења домаћих и страних туриста у 2020, 2021. и 2022. години*

У табели која следи приказан је број ноћења домаћих и страних туриста у 2020, 2021. и 2022. години:

Табела 2. Преглед броја ноћења домаћих и страних туриста у 2020, 2021. и 2022. години

Ноћења туриста – годишњи подаци			
Година	Домаћи туристи	Страни туристи	Укупно
2020.	4.936.732	1.264.558	6.201.290
2021.	5.732.833	2.429.597	8.162.430
2022.	7.306.219	4.939.394	12.245.613

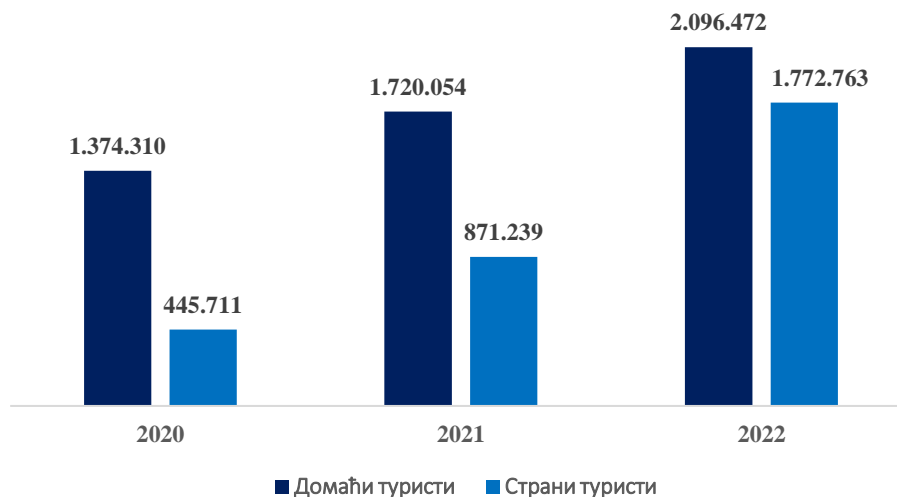
У 2022. години у Републици Србији остварено је укупно 12.245.613 ноћења, од чега су домаћи туристи остварили 7.306.219 што чини 60% од укупног броја остварених ноћења, а страни 4.939.394 или 40% од укупног броја остварених ноћења.

<sup>14</sup> Подаци о туристичком промету у Републици Србији приказани су на основу података које је објавио Републички завод за статистику. Наведени подаци не обухватају податке за територију АП Косово и Метохија. Од 2022. године, подаци о броју долазака и ноћења туриста објављују се на основу статистичке обраде података преузетих из административног извора, централног информационог система у угоститељству и туризму (Е-туриста)

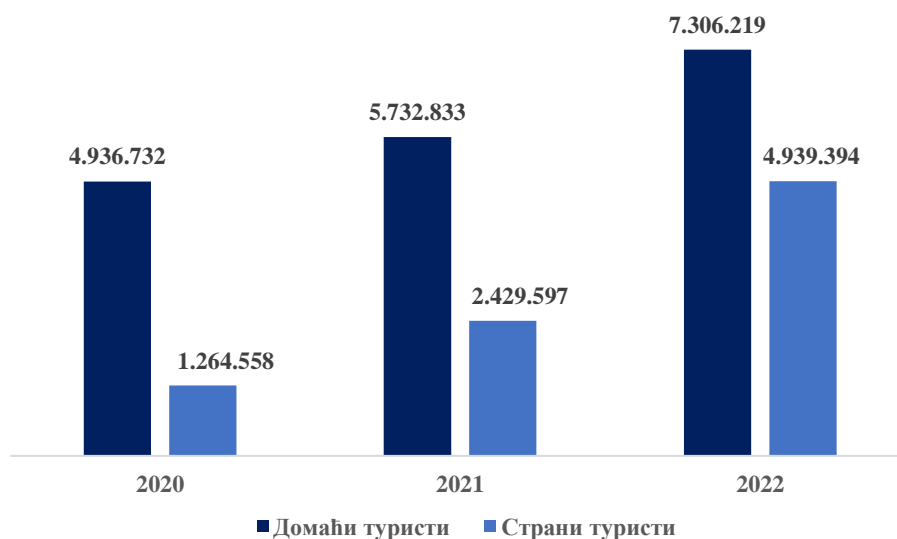


Као што је приказано у табелама, из године у годину расте број долазака домаћих и страних туриста и број остварених ноћења домаћих и страних туриста. Напред наведено приказано је на графиконима који следе:

Слика 1. Број домаћих и страних туриста у 2020, 2021. и 2022. години



Слика 2. Број остварених ноћења домаћих и страних туриста у 2020, 2021. и 2022. години



Детаљнији подаци о туристичком промету у Републици Србији у 2020, 2021. и 2022. години дати су у Прилогу 1 Извештаја.

### Девизни прилив и одлив од туризма у Србији у 2020, 2021. и 2022. години

Према достављеним информацијама Министарства туризма и омладине и Туристичке организације Србије, а на основу података Народне банке Србије, у 2022. години остварени девизни прилив од туризма износио је 2,489 милијарди евра, што је за 56% више у односу на 2021. годину. Девизни одлив у 2022. години износио је 2,367 милијарди евра или 73% више у односу на претходну, 2021. годину.

Суфицит прилива и одлива од туризма у 2022. години износио је 122 милиона евра, у 2021. години износио 225 милиона евра, док је у 2020. години износио 109 милиона евра.



Преглед девизних прилива и одлива као и оствареног суфицита у 2020, 2021. и 2022. години приказани су у наредном табеларном прегледу:

Табела 3. Преглед девизних прилива и одлива као и суфицита у 2020, 2021. и 2022. години

Година	Девизни прилив	Девизни одлив	Суфицит
2020.	1,084 милијарди евра	975 милиона евра	109 милиона евра
2021.	1,596 милијарди евра	1,372 милијарди евра	225 милиона евра
2022.	2,489 милијарди евра	2,367 милијарди евра	122 милиона евра

Конкурентска позиција Србије као туристичке дестинације обухваћена је Индексом конкурентности путовања и туризма (Т&Т Индекс конкурентности) Светског економског форума (WEF). Србија је према Т&Т Индексу конкурентности у 2019. години заузела 83. место од 140 земаља које су предмет процене. Србија је у односу на 2017. годину побољшала своје место – са 95. прешла на 83, односно унапредила је своју позицију за 12 места. Кључна препрека напретку Србије по Т&Т Индексу конкурентности представљају очување и статус културног наслеђа и заштите животне средине, као и стање пословног окружења и суштинска приоритизација туризма у оквиру националне економске политике развоја која се оцењује на основу елемената критеријума.<sup>15</sup>

Према Извештају Светског економског форума за 2021. годину<sup>16</sup>, Индекс развоја путовања и туризма (претходно Индекс конкурентности путовања и туризма) мери скуп фактора и политика које омогућавају одрживи развој сектора путовања и туризма и доприносе развоју једне земље. Индекс развоја туризма и путовања узима у обзир пословно окружење, безбедност и сигурност, здравље и хигијену, људске ресурсе и тржиште рада, међународну отвореност, ценовну конкурентност, инфраструктуру ваздушног саобраћаја, животну средину, природне и културне ресурсе и све остало што може да утиче на туристе.

Према Индексу развоја путовања и туризма за 2021. годину, Јапан је број један у свету, Сједињене Америчке Државе на другом месту, Шпанија на трећем месту, Француска на четвртм месту, док је на петом месту Немачка. Од 117 земаља које су на листи Србија се налази на 70. месту. Поређења ради, земље из окружења које су боље позициониране су: Мађарска на 37. месту, Бугарска на 41, Хрватска на 46, Румунија на 53. и Црна Гора која је на 67. месту. Према наведеном индексу, земље из окружења које су лошије позициониране су Северна Македонија на 87. месту и Босна и Херцеговина на 95. месту.

У односу на 2019. годину, Србија је остварила мали помак и сада се налази на 70. месту са индексом 3.8<sup>17</sup>, односно поправила је резултат за 1.3 %.

Напред наведено приказано је на слици која следи:

<sup>15</sup> Приручник за планирање развоја туризма у јединицама локалне самоуправе, СКГО, 2021. година

<sup>16</sup> Travel & Tourism Development Index 2021 из маја месеца 2022. године

<sup>17</sup> Укупни резултати се крећу од 1 до 7 где је 1 = најгори и 7 = најбољи (Јапан, САД и Шпанија имају резултат-индекс 5.2 док Србија има индекс 3.8)



Слика 3. Рангирање земаља према Индексу развоја путовања и туризма за 2021. годину

Rank	Economy	Score <sup>2</sup>	Change since 2019 <sup>3</sup>		Diff. from TTDI Avg. (%)	Rank	Economy	Score <sup>2</sup>	Change since 2019 <sup>3</sup>		Diff. from TTDI Avg. (%)	Rank	Economy	Score <sup>2</sup>	Change since 2019 <sup>3</sup>		Diff. from TTDI Avg. (%)
			Rank	Score					Rank	Score					Rank	Score	
1	Japan	5.2	1	0.7%	31.8%	40	Mexico	4.3	-6	-1.2%	7.4%	79	Cambodia	3.6	3	1.1%	-9.2%
2	United States	5.2	-1	-1.0%	30.7%	41	Bulgaria	4.3	-2	-0.4%	7.3%	80	Tunisia	3.6	-3	-0.5%	-9.2%
3	Spain	5.2	2	0.0%	29.5%	42	Lithuania	4.3	3	0.6%	7.2%	81	Tanzania	3.6	5	2.6%	-10.2%
4	France	5.1	2	-0.2%	28.8%	43	Qatar	4.3	-2	-0.2%	7.0%	82	Cape Verde	3.6	1	1.4%	-10.2%
5	Germany	5.1	-1	-1.8%	27.3%	44	Georgia	4.3	3	1.4%	6.8%	83	Pakistan	3.6	6	2.9%	-10.2%
6	Switzerland	5.0	1	-2.1%	26.0%	45	Turkey	4.2	4	1.3%	6.4%	84	Mongolia	3.6	-8	-2.1%	-10.6%
7	Australia	5.0	1	-1.3%	25.6%	46	Croatia	4.2	-4	-0.6%	6.4%	85	Trinidad and Tobago	3.6	0	1.5%	-10.7%
8	United Kingdom	5.0	-5	-4.5%	24.8%	47	Israel	4.2	-7	-1.0%	6.2%	86	Kuwait	3.5	-7	-1.8%	-11.0%
9	Singapore	5.0	0	-1.4%	24.6%	48	Latvia	4.2	0	0.6%	5.9%	87	North Macedonia	3.5	-3	-0.3%	-12.1%
10	Italy	4.9	2	0.8%	23.9%	49	Brazil	4.2	3	2.3%	5.2%	88	Namibia	3.5	0	0.0%	-12.6%
11	Austria	4.9	0	0.4%	23.6%	50	Costa Rica	4.2	1	1.2%	4.5%	89	Rwanda	3.5	1	0.7%	-12.7%
12	China	4.9	3	2.3%	23.5%	51	Egypt	4.2	6	4.3%	4.4%	90	Kyrgyz Republic	3.4	3	1.9%	-13.9%
13	Canada	4.9	-3	-2.1%	22.9%	52	Vietnam	4.1	8	4.7%	4.1%	91	Bolivia	3.4	5	1.6%	-14.5%
14	Netherlands	4.9	0	0.2%	22.3%	53	Romania	4.1	-3	-0.7%	3.6%	92	Tajikistan	3.4	-1	-0.3%	-14.6%
15	Korea, Rep.	4.8	4	1.9%	21.4%	54	India	4.1	-8	-2.6%	3.6%	93	Lao PDR	3.4	1	0.7%	-15.0%
16	Portugal	4.8	-3	-2.1%	19.8%	55	Uruguay	4.1	6	3.6%	3.0%	94	Lebanon	3.4	-7	-3.1%	-15.1%
17	Denmark	4.7	-1	-1.5%	18.9%	56	Slovak Republic	4.1	-3	0.2%	2.9%	95	Bosnia and Herzegovina	3.4	-3	-0.7%	-15.2%
18	Finland	4.7	-1	-2.2%	17.3%	57	Bahrain	4.1	-2	1.0%	2.1%	96	El Salvador	3.3	2	1.7%	-16.1%
19	Hong Kong SAR	4.6	-1	-3.0%	16.3%	58	Colombia	4.0	4	2.3%	1.6%	97	Guatemala	3.3	-2	-0.6%	-16.1%
20	Sweden	4.6	1	-1.9%	16.0%	59	Argentina	4.0	-5	-1.2%	0.6%	98	Zambia	3.3	1	1.7%	-16.3%
21	Luxembourg	4.6	2	-0.5%	15.4%	60	Panama	4.0	-2	0.5%	0.3%	99	Paraguay	3.3	2	2.1%	-17.1%
22	Belgium	4.6	3	-0.6%	14.4%	61	Armenia	4.0	4	1.9%	-0.2%	100	Bangladesh	3.3	3	2.0%	-17.6%
23	Iceland	4.5	-1	-1.8%	14.2%	62	Mauritius	4.0	-6	-0.9%	-0.5%	101	Ghana	3.3	-1	0.9%	-17.6%
24	Ireland	4.5	-4	-3.9%	13.9%	63	Azerbaijan	4.0	-4	-0.3%	-0.6%	102	Nepal	3.3	0	1.8%	-17.8%
25	United Arab Emirates	4.5	1	0.7%	13.9%	64	Jordan	3.9	-1	-0.6%	-1.8%	103	Benin	3.2	3	4.0%	-18.7%
26	Czech Republic	4.5	1	0.3%	13.3%	65	Peru	3.9	4	2.1%	-2.1%	104	Nicaragua	3.2	-7	-2.0%	-19.1%
27	New Zealand	4.5	-3	-2.5%	12.6%	66	Kazakhstan	3.9	0	0.3%	-2.3%	105	Senegal	3.2	0	0.4%	-20.2%
28	Greece	4.5	0	0.2%	12.1%	67	Montenegro	3.9	-3	-0.7%	-2.6%	106	Honduras	3.1	-2	-2.1%	-21.5%
29	Estonia	4.4	2	-0.6%	10.7%	68	South Africa	3.8	0	-0.3%	-3.8%	107	Côte d'Ivoire	3.1	3	2.6%	-22.6%
30	Poland	4.4	3	0.8%	10.6%	69	Dominican Republic	3.8	2	2.6%	3.9%	108	Venezuela	3.1	-1	-0.5%	-23.1%
31	Cyprus	4.4	-1	-0.8%	10.5%	70	Serbia	3.8	0	1.3%	-3.9%	109	Malawi	3.0	-1	0.2%	-24.0%
32	Indonesia	4.4	12	3.4%	10.3%	71	Morocco	3.8	-4	-2.1%	-4.8%	110	Nigeria	3.0	1	0.6%	-24.1%
33	Saudi Arabia	4.3	10	2.3%	9.3%	72	Albania	3.8	-1	1.0%	-5.0%	111	Lesotho	3.0	-2	-1.5%	-25.6%
34	Chile	4.3	4	0.9%	9.1%	73	Ecuador	3.8	1	1.0%	-5.7%	112	Cameroon	2.9	0	1.6%	-26.2%
35	Malta	4.3	-3	-1.9%	9.0%	74	Sri Lanka	3.7	1	1.4%	-6.0%	113	Angola	2.9	0	2.8%	-26.5%
36	Thailand	4.3	-1	0.2%	8.8%	75	Philippines	3.7	-2	0.1%	-6.3%	114	Sierra Leone	2.8	1	1.5%	-30.6%
37	Hungary	4.3	0	0.3%	8.7%	76	Botswana	3.7	2	3.0%	-6.6%	115	Mali	2.7	-1	-0.5%	-31.0%
38	Malaysia	4.3	-9	-3.0%	8.4%	77	Moldova	3.6	4	1.2%	-8.6%	116	Yemen	2.6	0	2.7%	-34.2%
39	Slovenia	4.3	-3	-0.7%	7.8%	78	Kenya	3.6	2	0.5%	-9.1%	117	Chad	2.5	0	1.3%	-37.5%

У Стратегији развоја туризма, наведено је да Република Србија има компаративне, али не и конкурентске предности у туризму, да није стратешки позиционирана на светском туристичком тржишту тако да мора битно да подигне атрактивност својих туристичких производа. Један од циљева Стратегије је јачање конкурентности туристичке привреде и са њом повезаних делатности на домаћем и међународном тржишту. Потребно је да се развија конкурентност и искористе потенцијали туристичке привреде и угоститељства Републике Србије.

У надлежности Министарства је унапређење система вредности и конкурентности туристичких производа. Неки од задатака Националног савета за развој туризма је повећање степена конкурентности туристичке привреде Републике Србије као туристичке дестинације и унапређење пословне климе у туризму, предузимање мера за унапређење конкурентности кроз промоцију и маркетинг, изградњу инфраструктуре итд.





Визија туризма Републике Србије до 2025. године: Република Србија ће у 2025. години постати глобално препозната туристичка дестинација, као резултат успостављеног система развоја и одрживог управљања ресурсима и координацијом активности свих субјеката од значаја за развој туризма; Република Србија ће на светској лествици конкурентности туризма постати високорангирана и популарна као дестинација и др.

С обзиром на то да у Србији не постоји систем сателитских рачуна, ради прецизнијих исказивања учешћа туризма у БДП-у Србије и утврђивања броја запослених у сектору туризма и путовања, применом методологије коју користи WTTC (Светски савет за путовања и туризам), у 2021. години укупно учешће туризма у БДП-у Србије било је 3,6% (2019. године било је 5,9%), а у сектору туризма и путовања било је укупно радно ангажовано око 115.000 људи (преко 133.000 у 2019. години). Наведено приказано је у табели:

Табела 4. Преглед учешћа туризма у БДП-у у периоду 2020–2022. године

Година	Учешће туризма у БДП-у
2019.	5,9%
2020.	3,7%
2021.	3,6%

У 2019. години укупан допринос туризма у укупном БДП-у Србије износио је 5,9%, што је у номиналном износу било 338,6 милијарди динара. У 2020. години укупан допринос туризма у укупном БДП-у Србије износио је 3,7% (пад од 38,5%), што је у номиналном износу било 208,2 милијарде динара. У 2021. години укупан допринос туризма у укупном БДП-у Србије износио је 3,6% (раст од 4,9%), што је у номиналном износу било 218,4 милијарде динара.



## ***IV Закључци***

На основу анализе података и документације достављене од стране субјеката ревизије и извора информација, као и обављених интервјуа са представницима субјеката ревизије, донели смо следеће закључке:

1. Нису донета сва планска документа и подзаконска акта у области туризма, што указује на то да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма;
2. У ревидираном периоду, субјекти ревизије нису у потпуности спроводили планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма;
3. Успостављен је надзор у области туризма и угоститељства, али је потребно унапредити надзор над повереним пословима и успоставити систем праћења и извештавања о резултатима спровођења планских докумената.

У наставку Извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима, које смо утврдили у поступку ревизије.





## **ЗАКЉУЧАК 1: Нису донета сва планска документа и подзаконска акта у области туризма, што указује на то да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма у Републици Србији**

У оквиру првог ревизорског питања, циљ је био да утврдимо да ли су предузете активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма.

На основу циља, испитивали смо да ли су предузете све неопходне активности планирања у развоју туризма, односно да ли су донета прописана планска документа у овој области, а све у циљу обезбеђења интегралног планирања развоја туризма у Републици Србији. Такође, испитивали смо да ли су донета подзаконска акта за спровођење Закона о туризму.

Планска документа у области туризма су: 1) Стратегија развоја туризма Републике Србије; 2) Стратегијски мастер план; 3) Стратегијски маркетинг план; 4) програм развоја туристичких производа; 5) програм развоја туризма; 6) програм промотивних активности.

Влада Републике Србије донела је Стратегију развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године и Акциони план за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије од 2016. до 2025. године.

Влада АП Војводине донела је Програм развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2018. до 2022. године и Акциони план за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године.

Влада Републике Србије усвојила је 2021. године Стратегијски маркетинг план туризма Републике Србије до 2025. године.

Стратегијски мастер план се доноси за приоритетну туристичку дестинацију. Стратегијски мастер план доноси Влада на предлог Министарства.

Нису ажурирани постојећи и нису донети нови стратегијски мастер планови који су планирани Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године.

Нису спроведене активности на изради и усвајању програма развоја туристичких производа, као планског документа којим се ближе одређује развој приоритетних туристичких производа утврђених Стратегијом и Законом о туризму.

Нису донета сва подзаконска акта у складу са Законом о туризму.

### **Налаз 1.1: Нису ажурирани постојећи и нису донети нови стратегијски мастер планови који су планирани Стратегијом развоја туризма**

Циљ је био да испитамо да ли су донета прописана планска документа у области туризма, односно да ли су предузете активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма Републике Србије.

Планирање и развој туризма обухвата: интегрално планирање развоја туризма и пратећих делатности; проглашење и одрживо коришћење туристичког простора; послове од посебног значаја за развој туризма; категоризацију туристичког места и спровођење подстицајних мера за развој туризма.



Планска документа су:

- 1) Стратегија развоја туризма Републике Србије;
- 2) Стратегијски мастер план;
- 3) Стратегијски маркетинг план;
- 4) Програм развоја туристичких производа;
- 5) Програм развоја туризма;
- 6) Програм промотивних активности.

Планска документа из тачки 2–6 морају бити усаглашена са стратегијом развоја туризма Републике Србије.

Стратегија развоја туризма Републике Србије доноси се за територију Републике Србије. Стратегијом се одређују дугорочни циљеви планирања и развоја туризма у складу са укупним економским, социјалним, еколошким и културно-историјским развојем.

Стратегија садржи нарочито:

- 1) анализу постојећег стања и досадашњег степена развоја туризма;
- 2) упоредну анализу туризма конкурентских земаља;
- 3) предности и недостатке туризма Републике Србије;
- 4) циљеве развоја туризма;
- 5) визију развоја туризма;
- 6) избор приоритетних туристичких производа;
- 7) предлог туристичких дестинација од значаја за развој туризма;
- 8) дефинисање стратешких туристичких тржишта од интереса за Републику Србију;
- 9) анализу утицаја на културно наслеђе и природна добра;
- 10) предлог политике развоја туризма;
- 11) предлог инвестиција;
- 12) план конкурентности;
- 13) акциони план.

Стратегију доноси Влада на предлог министарства надлежног за послове туризма. Стратегија се доноси за период од најмање пет година.

Влада Републике Србије је у 2016. години донела Стратегију развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године.

Стратегија се реализује путем Стратегијског мастер плана, Стратегијског маркетинг плана, програма развоја туристичких производа, као и просторних и урбанистичких планова израђених и донетих у складу са законом.

Министарство надлежно за послове туризма је у октобру и новембру 2022. године основало радне групе које су имале задатак да предузму активности у вези са анализом потребе за ревизијом постојеће Стратегије развоја туризма.

Министарство туризма и омладине је у марту 2023. године основало радну групу за израду нове Стратегије развоја туризма. Задатак радне групе је да предузме активности у вези са анализом постојећег стања и постојећег степена развоја туризма, дефинисањем циљева развоја туризма, наставком дигитализације у области туризма као и предлога политике одрживог развоја.

У одговору на упитник, Министарство је навело да је услед промењених околности због ситуације изазване пандемијом вируса COVID-19 дошло до промена тенденција на страни понуде и тражње на светском и домаћем туристичком тржишту. Анализом примарних и секундарних података датих у Стратегији развоја туризма РС за период од 2016. до 2025. године, као и прегледом резултата и проценом постигнутог напретка у периоду њене имплементације, дошло се до закључка да је неопходно урадити нов документ.



Стратегијски мастер план је комплексан, истраживачки и свеобухватан плански документ којим се на основу стратегије развоја туризма Републике Србије утврђују циљеви, програми и планови раста и развоја туризма, инвестиције у туризму, планови маркетинга и конкурентности, као и мере за њихово спровођење, за одређену туристичку дестинацију.

Стратегијски мастер план се доноси за приоритетну туристичку дестинацију. Стратегијски мастер план доноси Влада на предлог Министарства.

Стратегијски мастер план нарочито садржи:

- 1) техничку оцену посматраног подручја, земљишних основа и укупну процену капацитета туристичке локације у оквиру туристичке дестинације;
- 2) концепт развоја у погледу размештаја и могуће локације објеката, као и процену потенцијала потребних капацитета;
- 3) физички мастер план са основним елементима могућег размештаја објеката туристичке инфраструктуре, туристичке супраструктуре и саобраћајне мреже;
- 4) пословни мастер план са економском евалуацијом туристичке инфраструктуре, туристичке супраструктуре, саобраћајне мреже и комуналне инфраструктуре, као и проценом економске оправданости појединачних и укупних инвестиција.

На предлог Министарства, Влада утврђује приоритетну туристичку дестинацију са описом локација од значаја за туризам и других туристичких атракција.

Дестинације су оквирно дефинисане Стратегијом развоја туризма, према критеријуму до сада развијене инфраструктуре и супраструктуре, доступности и оствареног туристичког промета, а важне су за комплетирање туристичких производа. Стварни приоритети ће зависити од интереса и капацитета инвеститора, било да је реч о директним инвестицијама или о моделима ЈПП-а и способности сваке од дестинација да на тржишту промовише и реализује потребне инвестиције.

Листа туристичких дестинација утврђених Стратегијом: 1) Београд 2) Нови Сад, Фрушка Гора и Сремски Карловци 3) Суботица, Палић и Потисје 4) Туристичка регија Западна Србија 5) Копеонок 6) Крагујевац/Поморавље 7) Врњачка Бања 8) Сокобања 9) Подунавље (четири сегмента: Горње Подунавље, Средње Подунавље/Београд, Нови Сад/Доње Подунавље) 10) Аранђеловац, Топола 11) Голија, Нови Пазар и Ивањица 12) Дивчибаре и Ваљево 13) Ниш, Нишка Бања 14) Власина, Врање, Врањска Бања 15) Стиг и Кучајске планине 16) Банат /Вршац 17) Стара планина 18) Подриње/Лозница/Бања Ковиљача.

У Акционом плану за спровођење Стратегије развоја туризма наведено је да су донети следећи стратегијски мастер планови које је потребно ажурирати: Стратегија развоја Града Београда; Стратегија привредног развоја Града Новог Сада; Копеонок; Стиг, Кучајске планине, Бељаница; Палић, Суботица, Потисје; Горње Подунавље; Доње Подунавље; Пут римских царева; Сокобања; Стара планина; Тара, Златибор и Златар; Власина; Ново Милошево; Бач, Бачки Петровац, Бачка Паланка; Бесна Кобила; Сремски Карловци. Сви наведени мастер планови донети су у периоду 2007–2010. године.

У Акционом плану предвиђене су и припрема и усвајање нових стратегијских мастер планова и то: Голија, Нови Пазар, Ивањица; Врањска Бања; Аранђеловац, Топола, Буковичка Бања; Дивчибаре и Ваљево; Подриње, Цер, Лозница, Бања Ковиљача; Ниш, Нишка Бања; Крагујевац/Поморавље; Врњачка Бања; Банат / Вршац.

У одговору на упитник, Министарство је навело да, у периоду од доношења Стратегије развоја туризма РС за период од 2016. до 2025. године, нису предузете активности на ажурирању постојећих мастер планова и нису предузете активности на усвајању нових стратегијских мастер планова предвиђених Стратегијом, зато што: није било довољно иницијативе од стране ЈЛС; у



периоду од доношења Стратегије, како на државном тако и на нивоу локалних самоуправа, више пута се мењала структура доносиоца одлука, што је отежавало континуитет у раду; пандемија COVID-19 поставила је друге приоритете.

Када су у питању нови мастер планови, усвојена су два Стратегијска мастер плана.

Влада Републике Србије усвојила је у марту 2021. године Стратегијски мастер план развоја туризма Фрушке горе за подручје општине Ириг и у јуну 2022. године Стратегијски мастер план развоја туризма Београда, за подручје археолошког налазишта Бело брдо у Винчи.

Представници Министарства навели су у одговору на упитник да је циљ израде ових планских докумената да се туризму приступи стратешки и систематски, не само кроз економске показатеље, већ и кроз мултипликативне ефекте које туризам има на укупан друштвено-економски развој, на развој културе и образовања, унапређења животне средине и на развој комплементарних делатности (трговине, пољопривреде, грађевинарства и др.). Планови имају за циљ да област туризма, као једну од приоритетних делатности на територији општина на којима се налазе, плански уреде и утврде приоритете развоја у наредном периоду односно да стручно дефинишу ресурсе и атракције на предметним територијама.

С обзиром на то да нису ажурирани постојећи и нису донети нови стратeгијски мастер планови који су планирани Стратегијом развоја туризма, нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма у Републици Србији.

Стратегијски маркетинг план се доноси за територију Републике Србије и доноси га Влада, на предлог Министарства.

Стратегијски маркетинг план нарочито садржи:

- 1) анализу маркетинг система Републике Србије;
- 2) анализу конкурентских маркетинг стратегија;
- 3) маркетинг план;
- 4) позиционирање Републике Србије као туристичке дестинације;
- 5) маркетинг план туристичких производа;
- 6) маркетинг план авио повезаности Републике Србије са стратешким туристичким тржиштима;
- 7) мисију и организацију маркетинг система Републике Србије.

У складу са Стратегијским маркетинг планом, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе доносе своје програме промотивних активности. Стратегијски маркетинг план се доноси за период од најмање пет година.

Стратегијски маркетинг план туризма Републике Србије до 2025. године Влада Републике Србије усвојила је 28. јануара 2021. године и исти је објављен на интернет страници министарства надлежног за послове туризма и Туристичке организације Србије.

АП Војводина није донела Програм промотивних активности у складу са чланом 5 Закона о туризму.



## **Налаз 1.2: Програм развоја туристичког производа, као плански документ којим се ближе одређује развој туристичких производа од посебног значаја, није донет**

Програм развоја туристичког производа је плански документ којим се ближе одређује развој туристичких производа од посебног значаја утврђених Стратегијом, и то: градски одмори, здравствени туризам, планински туризам, наутички туризам, манифестације и други догађаји, рурални туризам, транзитни туризам, пословни туризам (састанци, подстицајна путовања, конференције и изложбе/догађаји) тематске руте и специјални интереси, као и производи културног туризма.

Програм развоја туристичког производа доноси Влада на предлог Министарства.

Предлог програма развоја туристичког производа може да припреми и удружење основано са циљем развоја и унапређења оног туристичког производа, на који се предлог односи с тим да се предлог доставља Министарству.

Министар ближе прописује садржину и начин подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа.

Програм развоја туристичког производа није донет.

Као разлоге за недоношење овог планског документа Министарство је навело да нису спроведене активности у вези са израдом програма развоја туристичких производа дефинисаних Законом о туризму, односно није била прописана њихова садржина и начин израде, сагласно члану 6 став 2 Закона о туризму.

У одговору на упитник, Министарство је навело да су, због пандемије болести COVID-19, приоритетне активности биле усмерене на пружање подршке туристичко-угоститељској привреди, те је пролонгирана израда Правилника о садржини и начину израде програма развоја туристичких производа и Правилника о садржини и начину подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа. Министар туризма и омладине у току ревизије донео је Правилник о садржини и начину израде програма развоја туристичког производа и садржини и начину подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа.

Као последице неспровођења активности на изради и усвајању програма развоја туристичких производа, као планског документа којим се ближе одређује развој приоритетних туристичких производа, утврђених Стратегијом и Законом о туризму, Министарство је навело неадекватну анализу (сагледавање предности и недостатака) туристичких производа, неодговарајуће планирање развоја постојећих и нових туристичких производа и недовољан утицај на подизање конкурентности туристичке привреде Републике Србије.

У 2023. години, Министарство је у сарадњи са СКГО одржало регионалне радионице за представнике ЈСЛ на тему израде планова развоја туризма и планова развоја приоритетних туристичких производа са циљем бољег упознавања и приближавања са наведеном темом и пружања саветодавне помоћи за планирање израде наведених планова.

Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, у оквиру својих надлежности утврђених законом којим се уређује локална самоуправа и посебним законом, доносе програм развоја туризма у складу са Стратегијом.

Програм развоја туризма аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе достављају Министарству на претходно мишљење.

Према подацима Министарства у периоду 2020–2023. године (закључно са мартом 2023. године) претходно мишљење дато је за Програме развоја туризма за следеће ЈЛС: Град Лозница, Општина Лесковац, Општина Трговиште, Општина Љубовија, Општина Петровац на Млави, Општина Ћуприја, Општина Ариље, Општина Димитровград, Општина Дољевац, Општина Бабушница, Општина Инђија, Град Кикинда, Општина Сокобања, Општина Врњачка Бања, Општина Ивањица, Општина Апатин. Министарство је у наведеном периоду дало и претходна мишљења на програме развоја туризма на регионалном и покрајинском нивоу и то: ТО Регије Западна Србија и АП Војводина.





Покрајинском скупштинском одлуком о Програму развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године утврђен је Програм развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године.

Покрајинска Влада донела је 19. јуна 2019. године Одлуку о доношењу Акционог плана за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године.

Покрајински секретаријат презентовао је документ сачињен 2021. године под називом Ex-post преглед ефеката документа јавне политике Програма развоја туризма у АП Војводини за период 2018–2022. године.

Покрајинском скупштинском одлуком о Програму развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2023. до 2025. године<sup>18</sup> утврђен је Програм развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2023. до 2025. године.

### **Налаз 1.3: Нису донета сва подзаконска акта у складу са Законом о туризму**

У складу са Законом о државној управи<sup>19</sup>, подзаконским актима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредби закона. Закон о туризму ступио је на снагу 22. марта 2019. године. Чланом 136 Закона о туризму прописано је да ће се подзаконски акти за спровођење овог закона донети у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.

У члану 135 Закона о туризму, наведени су подзаконски акти који ће се примењивати до доношења подзаконских аката на основу овлашћења из овог закона, осим у делу у коме су у супротности са овим законом.

Министарство туризма и омладине у одговору на упитник навело је да је у већем делу ова област уређена бројним правилницима, који су донети на основу важећег и раније важећег Закона о туризму. Правилници који су донети на основу раније важећег закона су и даље на снази и сада их, на основу новог закона, треба у истом обиму (или са одређеним изменама) донети као нове.

➤ Законом о туризму, чланом 6 став 2 прописано је да Министар надлежан за послове туризма, ближе прописује садржину и начин израде планских докумената и то: стратегије развоја туризма, стратегијског мастер плана, програма развоја туристичких производа и програма развоја туризма као и студије оправданости за проглашење туристичког простора.

Постоји Правилник о начину израде планских докумената, као и студије оправданости за проглашење туристичког простора<sup>20</sup> из 2011. године а 2020. године донет је Правилник о садржини и начину израде програма развоја туризма<sup>21</sup>. У Плану рада Владе за 2021. годину, у делу који се односи на министарство надлежно за послове туризма, било је планирано доношење Правилника о начину израде планских докумената, као и студије оправданости за проглашење туристичког простора, са роком доношења до децембра 2021. године. У ревидираном периоду Правилник није донет. У току ревизије у септембру 2023. године, Министар туризма и омладине донео је Правилник о садржини и начину израде програма развоја туристичког производа и садржини и начину подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа<sup>22</sup> чијим даном ступања на снагу престаје да важи Правилник о начину израде планских докумената, као и студије оправданости за проглашење туристичког простора из 2011. године, у делу који се односи на Програм развоја туристичког производа.

<sup>18</sup> „Сл. гласник АП Војводине“, број 27/23

<sup>19</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон

<sup>20</sup> „Сл. гласник РС“, број 58/11

<sup>21</sup> „Сл. гласник РС“, број 86/20

<sup>22</sup> „Сл. гласник РС“, број 82/23



➤ Чланом 9 став 4 Закона о туризму прописано је да Влада на предлог Министарства утврђује приоритетну туристичку дестинацију са описом локација од значаја за туризам и других туристичких атракција.

Министарство је у одговору на питање да ли је овај акт предложен и донет одговорило да не поседују тражени Акт Владе о утврђеним приоритетним туристичким дестинацијама (члан 9 став 4 Закона о туризму).

Уредба о утврђивању приоритетних туристичких дестинација, зона, локација и категорија објеката у местима за одмор и туристичким местима у приоритетним туристичким дестинацијама из 2011. године престала је да важи даном ступања на снагу Закона о туризму из 2015. године.

➤ Законом о туризму, чланом 11 став 6, прописано је да министар ближе прописује садржину и начин подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа. У Плану рада Владе за 2020. годину, у делу који се односи на министарство надлежно за послове туризма, било је планирано доношење Правилника о садржини и начину подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа, са роком доношења до децембра 2020. године. У ревидираном периоду Правилник није донет. У току ревизије у септембру 2023. године, Министар туризма и омладине донео је Правилник о садржини и начину израде програма развоја туристичког производа и садржини и начину подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа.

➤ Чланом 45 став 3 Закона о туризму прописано је да министар прописује садржину, услове и начин истицања туристичке сигнализације.

Постоји Правилник о садржини и начину истицања туристичке сигнализације<sup>23</sup> из 2010. године.

Доношење овог Правилника било је предвиђено у Плану рада Владе за 2020. годину, у делу који се односи на министарство надлежно за послове туризма, са роком доношења до децембра 2020. године. Нови Правилник није донет.

Министарство је у одговору на питање које се тиче доношења подзаконских аката навело да су, када је у питању туристичка сигнализација, интензивирани састанци са надлежним органима за послове саобраћаја, са циљем изналажења заједничких решења која ће бити обухваћена новим правилником.

➤ Чланом 65 став 6 Закона о туризму прописано је да Министар прописује услове које треба да испуни туристичка агенција која продаје услуге посредством интернета, као и начин електронске продаје туристичког путовања, излета и других услуга у туризму.

Планом рада Владе за 2020. и 2021. годину, у делу који се односи на министарство надлежно за послове туризма, предвиђено је доношење Правилника о условима које треба да испуни туристичка агенција која продаје услуге посредством интернета, као и начин електронске продаје туристичког путовања, излета и других услуга у туризму, са роком доношења до децембра 2020. односно 2021. године. Правилник није донет.

➤ Чланом 69 став 1 Закона о туризму прописано је да Министар прописује облик, садржину и начин вођења евиденције уговора о посредовању, као и уговора закључених са трећим лицима којима је поверено извршење услуга из програма путовања, евиденције програма путовања, продатих туристичких путовања, издатих гаранција путовања, уношење података у централни информациони систем у области угоститељства и туризма, као и начин достављања података из евиденција од стране туристичке агенције.

<sup>23</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 22/10 и 102/11



Постоји Правилник о облику, садржини и начину вођења евиденције уговора закључених са трећим лицима којима је поверено извршење услуга из програма путовања и продатих туристичких путовања<sup>24</sup> из 2016. године. Његово доношење планирано је Планом рада Владе за 2020. и 2021. годину, у делу који се односи на надлежно министарство. У ревидираном периоду Правилник није донет. У току ревизије у септембру 2023. године, Министар туризма и омладине донео је Правилник о облику, садржини и начину вођења евиденције и уношење података у централни информациони систем од стране туристичких агенција.<sup>25</sup>

➤ Чланом 69 став 2 Закона о туризму прописано је да Министар прописује ближе услове које треба да испуни дестинацијска менаџмент компанија (ДМЦ) и професионални организатор конгреса (ПЦО), начин рада, организовања, као и услове и поступак за остваривање права на коришћење скраћеница ДМЦ и ПЦО.

Доношење Правилника о ближим условима које треба да испуни дестинацијска менаџмент компанија (ДМЦ) и професионални организатор конгреса (ПЦО), начин рада, организовања, као и услове и поступак за остваривање права на коришћење скраћеница ДМЦ и ПЦО било је у Плану рада Владе за 2021. годину, у делу који се односи на министарство надлежно за послове туризма, са роком доношења до децембра 2021. године. Правилник није донет.

➤ Чланом 83 став 1 Закона о туризму прописано је да Министар прописује ближе услове и начин уплате средстава од продатог туристичког путовања, начин уређивања међусобних односа организатора путовања и посредника, као и однос организатора путовања и посредника према путнику.

Постоји Правилник о ближим условима и начину уплате средстава од продатог туристичког путовања, начину уређивања међусобних односа организатора путовања и посредника, као и однос организатора путовања и посредника према путнику<sup>26</sup> из 2016. године. Планом рада Владе за 2020. и 2021. годину, у делу који се односи на министарство надлежно за послове туризма, планирано је доношење Правилника о ближим условима и начину уплате средстава од продатог туристичког путовања, начину уређивања међусобних односа организатора путовања и посредника, као и односу организатора путовања и посредника према путнику, са роком доношења до децембра 2020. односно 2021. године. У ревидираном периоду Правилник није донет. У току ревизије у септембру 2023. године, Министар туризма и омладине донео је Правилник о ближим условима и начину уплате средстава од продатог туристичког путовања, начину уређивања међусобних односа организатора путовања и посредника, као и однос организатора путовања и посредника према путнику.<sup>27</sup>

➤ Чланом 94 Закона о туризму прописано је да Министар прописује програм, начин и услове полагања стручног испита из члана 89 став 1 овог закона, као и услове које чланови комисије из члана 90 став 2 овог закона треба да испуне, као и износ накнаде за рад чланова комисије.

Постоји Правилник о стручном испиту за туристичког водича и туристичког пратиоца<sup>28</sup> из 2015. године. Планом рада Владе за 2020. и 2021. годину, у делу који се односи на министарство надлежно за послове туризма, предвиђено је доношење Правилника о стручном испиту за туристичког водича и туристичког пратиоца, са роком доношења до децембра 2020. односно 2021. године. Правилник није донет.

<sup>24</sup> „Сл. гласник РС“, број 4/16

<sup>25</sup> „Сл. гласник РС“, број 82/23

<sup>26</sup> „Сл. гласник РС“, број 91/16

<sup>27</sup> „Сл. гласник РС“, број 82/23

<sup>28</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 102/15 и 86/19 - др. закон





Министарство је у одговору на упитник навело да се није приступило изради нових правилника, јер је на бази старих било организовано полагање тог стручног испита, али је иста активност због пандемије COVID-19, пролонгирана.

Услед недоношења подзаконских аката, нису разрађене поједине одредбе Закона односно није одређен начин извршења појединих одредби Закона о туризму.

Неопходно је предузети активности како би се донела подзаконска акта у складу са Законом о туризму.

## **ЗАКЉУЧАК 2: У ревидираном периоду, субјекти ревизије нису у потпуности спроводили планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма**

Циљ је био да утврдимо у којој мери су субјекти ревизије спроводили активности на унапређењу туризма. Испитивали смо у којој мери се спроводе планиране активности и да ли исте доприносе развоју и унапређењу туризма у Републици Србији. Фокус је био на ефикасности спровођења мера и активности утврђених Стратегијом развоја туризма Републике Србије и Програмом развоја туризма АП Војводине.

Према презентованим подацима и информацијама Министарства туризма и омладине и Покрајинског секретаријата за привреду и туризам, утврдили смо да у ревидираном периоду планиране активности у развоју туризма нису у потпуности спроведене, односно нису реализоване одређене активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године и активности из Акционог плана за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године.

Услед недовољне координације активности надлежних субјеката, акциони планови нису реализовани у потпуности.

### **Налаз 2.1: Услед недовољне координације активности надлежних субјеката, Акциони план за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије није реализован у потпуности**

Стратегија развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године је донета и објављена у Службеном гласнику РС.

Циљеви Стратегије су:

- 1) одрживи економски, еколошки и социјални развој туризма у Републици Србији;
- 2) јачање конкурентности туристичке привреде и са њом повезаних делатности на домаћем и међународном тржишту;
- 3) повећање директног и укупног учешћа сектора туризма у бруто домаћем производу (БДП) Републике Србије, као и повећање директног и укупног броја запослених у сектору туризма и његовог учешћа у структури укупног броја запослених у Републици Србији;
- 4) унапређење укупног имиџа Републике Србије у региону, Европи и свету.

Остваривање циљева Стратегије планира се и прати посредством Акционог плана за спровођење Стратегије. Акциони план садржи активности, носиоце послова, индикаторе активности, изворе провере и време имплементације. Акционим планом предвиђене су конкретне мере и активности које ће се предузети ради обезбеђења услова да се циљеви Стратегије реализују; одређени су носиоци послова и партнери за спровођење тих мера и



активности, као и време потребно за имплементацију наведених активности. Акциони план за спровођење Стратегије чини њен саставни део.

Једна од претњи које могу да отежају или чак дугорочно онемогуће развој сектора туризма, која је утврђена SWOT анализом, јесте неповезана и некоординисана активност у спровођењу Стратегије и Акционог плана за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије од 2016. године до 2025. године.

Стратегија се реализује путем Стратегијског мастер плана, Стратегијског маркетинг плана и Програма развоја туристичких производа.

У поступку ревизије испитивали смо у којој мери су реализоване активности предвиђене Акционим планом за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије и на основу достављене документације и одговора субјекта ревизије на постављена питања утврдили смо, по активностима, следеће:

### ***Ажурирање постојећих и усвајање нових стратегијских мастер планова***

Акционим планом за спровођење Стратегије предвиђено је ажурирање постојећих и усвајање нових Стратегијских мастер планова, а као водеће институције за реализацију ових активности предвиђене су локалне самоуправе и министарство надлежно за послове туризма.

Министарство је у одговору на упитник навело да, у периоду од доношења Стратегије развоја туризма 2016. године, нису предузете активности на ажурирању постојећих мастер планова и нису предузете активности на усвајању нових стратегијских мастер планова предвиђених Стратегијом зато што: није било довољно иницијативе од стране ЈЛС; како на државном, тако и на нивоу локалних самоуправа, у периоду од доношења Стратегије, више пута се мењала структура доносиоца одлука, што је отежавало континуитет у раду; пандемија COVID-19 поставила је друге приоритете. На иницијативу Министарства у складу са потребама које су се указале, усвојена су два Стратегијска мастер плана. Влада Републике Србије усвојила је у марту 2021. године Стратегијски мастер план развоја туризма Фрушке горе за подручје општине Ириг и у јуну 2022. године Стратегијски мастер план развоја туризма Београда за подручје археолошког налазишта Бело брдо у Винчи, који су објављени на интернет страницама министарства надлежног за послове туризма.

### ***Израда и усвајање Програма развоја туристичких производа***

У Акционом плану за спровођење Стратегије планирана је израда Плана развоја приоритетних туристичких производа за коју су водеће институције министарство надлежно за послове туризма и Туристичка организација Србије. Припремне активности планиране су за 2017. годину док је реализација планирана од 2018. године.

Министарство је навело да израда и усвајање програма развоја туристичких производа није реализована. Због пандемије болести COVID-19, приоритетне активности су биле усмерене на пружање подршке туристичко-угоститељској привреди, те је пролонгирана израда Правилника о садржини и начину израде програма развоја туристичких производа, као и о садржини и начину подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа. Министар туризма и омладине у току ревизије донео је Правилник о садржини и начину израде програма развоја туристичког производа и садржини и начину подношења предлога за доношење програма развоја туристичког производа.

У 2023. години, Министарство је у сарадњи са СКГО одржало регионалне радионице за представнике ЈСЛ на тему израде планова развоја туризма и планова развоја приоритетних туристичких производа, а све са циљем бољег упознавања и приближавања са наведеном темом и пружања саветодавне помоћи за планирање израде наведених планова.



Министарство је навело да су, у периоду од 25. фебруара 2022. године до 12. априла 2022. године, организоване три једнодневне онлајн радионице (вебинара) на тему: „Значај планирања и развоја туризма у ЈЛС са фокусом на израду Програма развоја туризма ЈЛС“. Предавачи су били представници министарства надлежног за послове туризма.

Министарство је презентовало Извештај о реализацији регионалних радионица на тему „Израда програма развоја туризма и развој туристичког производа у ЈЛС“ у коме је наведено да је СКГО у сарадњи са Министарством реализовала четири регионалне радионице на тему: „Израда Програма развоја туризма ЈЛС и развој туристичког производа“. Циљ обуке је био унапређење постојећих знања и вештина представника ЈЛС у области планирања развоја туризма и дефинисања и развоја туристичког производа у складу са компаративним предностима локалитета, али и важећим планским и стратешким документима, како на националном тако и на локалном нивоу.

У периоду од 20. марта до 27. априла 2023. године реализоване су четири радионице и то у Крагујевцу, Нишу, Београду и Новом Саду које је похађао 121 учесник, из укупно 62 ЈЛС.

### ***Припрема и усвајање локалних, регионалних и покрајинских програма за развој туризма***

За припрему и усвајање локалних, регионалних и покрајинских програма за развој туризма као водеће институције у Акционом плану одређене су локалне самоуправе, покрајине, регионалне туристичке регије док је Министарство предвиђено као институција подршке. Реализације наведених активности планирана је у периоду 2017–2020. године.

У оквиру ових активности планирано је: у сарадњи и уз техничку помоћ ЕУ – формирање стручног тела које ће пружати подршку локалним заједницама, туристичким организацијама и привредним субјектима у области туризма у дефинисању локалних и регионалних програма и акционих планова развоја туризма на основу стратегије и акционог плана; израда web апликације за информисање, праћење и координацију активности на спровођењу Стратегије на свим нивоима; организовање семинара покрајинских, регионалних и локалних институција у циљу координираног спровођења активности на реализацији Стратегије.

Представници Министарства одговорили су да web апликација за информисање, праћење и координацију активности на спровођењу Стратегије на свим нивоима није израђена као и да није формирано стручно тело које ће пружати подршку локалним самоуправама, туристичким организацијама и локалној пословној заједници у области туризма у дефинисању локалних и регионалних стратегија и акционих планова развоја туризма на основу Стратегије и Акционог плана.

Програми развоја туризма, израда и усвајање локалних, регионалних и покрајинских програма развоја туризма спроводе се континуирано од 2020. године применом Правилника о садржини и начину израде програма развоја туризма.

Закључно са мартом 2023. године израђено је и усвојено 18 програма развоја туризма (16 на локалном, један на регионалном и један на покрајинском нивоу) како је детаљније описано у оквиру Закључка 1, Налаз 1.2.

Покрајинском скупштинском одлуком о Програму развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године утврђен је Програм развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године.

Покрајинска Влада је 19. јуна 2019. године донела Одлуку о доношењу Акционог плана за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године.



## **Израда плана заједничких активности министарстава за имплементацију Стратегије и Акционог плана**

Акционим планом за спровођење Стратегије утврђене су неопходне активности међуресорне координације, дефинисање процедура и формирање институција од значаја за имплементацију Стратегије. С обзиром на то да значајан број мера захтева међуресорну усклађеност и координацију у њиховом спровођењу, предвиђена је сарадња са другим министарствима и институцијама, дефинисање оквирних дугорочних и средњерочних планова заједничких активности и детаљних двогодишњих планова.

Једна од ових активности је и израда плана заједничких активности министарстава за имплементацију Стратегије и Акционог плана која је планирана за период 2017–2020. године.

Према одговору Министарства, није израђен план заједничких активности надлежних институција за имплементацију Стратегије и акционог плана и нису утврђени садржај и динамика извештавања о токовима реализације Стратегије.

Министарство је у одговору на упитник навело да наведене активности нису реализоване јер није било иницијативе код заинтересованих страна, с обзиром да се у периоду од доношења Стратегије, више пута мењала структура доносиоца одлука, што је отежавало континуитет у раду; пандемија COVID-19 поставила је друге приоритете. Представници министарства истакли су да је у циљу усклађивања активности на подручјима која су од значаја за развој туризма, у периоду 2021–2023. године, на иницијативу министарства надлежног за послове туризма, образовано пет међуресорних радних група за уређење и развој подручја Овчарско-кабларске клисуре, јужне Србије, Старе планине, Власине и Подунавља. Задатак ових радних група је да разматрају поједина питања и дају предлоге и мишљења из области туризма и културе, животне средине и инфраструктуре, у циљу стварања одговарајућих услова за уређење, коришћење и заштиту предметног подручја, као и адекватне валоризације постојећих ресурса и остваривања економско-друштвене користи.

### ***Координација и извештавање о реализацији Стратегије***

Координација и извештавање о реализацији Стратегије обухвата утврђивање садржаја, периодичност, рокове и списак институција за давање и објављивања годишњих извештаја о стању у области туризма на свим нивоима реализације Стратегије. Министарство није сачињавало годишње извештаје конкретно о реализацији Стратегије, док се генерално извештавање о свим активностима Министарства приказује у месечним (Информатор), кварталним и годишњим извештајима Министарства.

Министарство је навело да се сарадња остварује како на националном, тако и на регионалном и локалном нивоу, између професионалних и пословних удружења (Привредна комора Србије, РЗС, Пословно удружење хотелско-угоститељске привреде Србије, Удружење бања Србије и др.), локалних туристичких организација, регионалних развојних агенција и других асоцијација, као и надлежних министарстава у области пружања услуга од значаја за развој туризма и угоститељства.

Према одговору Министарства, није израђен план заједничких активности надлежних институција за имплементацију Стратегије и Акционог плана и нису утврђени садржај и динамика извештавања о токовима реализације Стратегије.

Представници Министарства навели су: да су се изазови са којима се Министарство суочавало у претходном периоду са носиоцима активности за спровођење Стратегије заснивали на неефикасној и неефективној размени информација у оквиру заједничких активности у области туризма; да је томе значајно допринела и честа кадровска промена највишег управљачког слоја и доносиоца одлука која, по својој природи, захтева време за спровођење интерних процедура при доношењу одлука од стратешких до оперативних; да није утврђен начин размене



информација између надлежних органа у оквиру заједничких активности; да су недостајали периодични састанци представника свих органа на свим нивоима, како би се дефинисале процедуре извештавања и утврдиле јасне процедуре за брзу размену информација; да је изостала активнија међуресорна сарадња министарстава у планирању и реализацији Стратегије и Акционог плана за њено спровођење.

### ***Унапређење система истраживања тржишта и статистичког праћења у области туризма по моделу сателитских рачуна туризма***

Унапређење система истраживања тржишта и статистичког праћења у области туризма по моделу сателитских рачуна планирано је за период 2017–2021. године и подразумевало је: примену анализе и препорука статистичког праћења туризма од стране радне групе Националног савета за развој туризма Републике Србије; увођење стандардизованог система праћења ставова и мишљења домаћих и страних гостију; формирање базе података и издавање периодичних анализа; израду плана истраживања домаћег и међународног тржишта и реализацију истраживања; активирање у пуном капацитету и ажурно вођење АПР регистра свих правних и физичких лица која обављају делатности у области туризма и угоститељства.

Водеће институције за наведену активност су министарство надлежно за послове туризма, РЗС и АПР.

Није успостављена сарадња са РЗС и НБС у вези са истраживањем тржишта и статистичког праћења у области туризма по моделу сателитских рачуна.

Министарство наводи да је у континуираној сарадњи са АПР-ом, у оквиру чијег система се налази посебан регистар туризма, који представља јединствену електронску јавну базу података о регистрованим туристичким агенцијама, организаторима и посредницима у продаји туристичких путовања. У припреми је сегмент Регистра, који се односи на евидентирање осталих субјеката у туризму.

Министарство на месечном нивоу од АПР-а потражује преглед података о евидентираним туристичким агенцијама на основу којих спроводи анализу и планове рада.

Министарство наводи да не постоји стандардизован систем праћења ставова и мишљења домаћих и страних гостију.

За анализу туристичког промета у приоритетним туристичким дестинацијама и мањим географским подручјима (као што су административни региони у Србији или општине) користе се подаци званичне статистике, а анализа кретања девизног промета од туризма врши се на основу података добијених од НБС (дакле, из секундарних извора, у виду квантитативних индикатора).

Од 2022. године, подаци о туристичком промету (број долазака и ноћења туриста) и смештајним капацитетима објављују се на основу статистичке обраде података преузетих из административног извора, централног информационог система у угоститељству и туризму (Е-туриста). На интернет страници Министарства су објављене информације о туристичком промету у Србији за период од јануара 2022. године.

### ***Унапређење развоја и ефикасног коришћења туристичке инфраструктуре и супраструктуре и успостављања система праћења стања и евиденције***

У оквиру унапређења развоја и ефикасног коришћења туристичке инфраструктуре и супраструктуре и успостављања система праћења стања и евиденције, планиране су континуиране активности:

- На основу примера добре праксе, коришћењем фондова ЕУ и/или других донатора и модела ЈПП, реализовати Пројекат Географског информационог система – ГИС туристичких дестинација, туристичке инфраструктуре и супраструктуре са: евиденцијом инфраструктурне опремљености и коришћења атракција по локацијама; прегледом стања и планске документације





по дестинацијама; прегледом стања супраструктуре по дестинацијама; детаљним прегледом припремљених и потенцијалних пројеката за инвестициона улагања и прегледом неопходних активности по дестинацијама; прегледом погодних локација за подизање објеката туристичке супраструктуре.

Водеће институције за наведену активност су ЈЛС, АП и министарство надлежно за послове туризма.

Министарство је навело да је формирало базу инфраструктурних пројеката у туризму, односно преглед припремљених и потенцијалних пројеката за инвестициона улагања, али да база није софтверски обрађена и нема ГИС подршку. Остале активности нису реализоване: јер није било довољно иницијативе од стране ЈЛС; јер су измењени доносиоци одлука и јер је пандемија COVID-19 поставила друге приоритете.

### ***Подизање капацитета и квалитета управљања туристичким простором и дестинацијама***

У оквиру активности подизања капацитета и квалитета управљања туристичким простором и дестинацијама у периоду 2017–2021. године, планирано је организовање семинара и едукација о моделима управљања туристичким дестинацијама, израда модела управљања дестинацијама, туристичким местима и просторима и израда предлога акта о моделу управљања туристичким дестинацијама.

Водеће институције за наведену активност су министарство надлежно за послове туризма, ТОС, АП и ЈЛС.

Наведене активности нису реализоване односно нису организовани семинари и едукација о моделима управљања туристичким дестинацијама, није израђен модел управљања дестинацијама, као ни предлог акта о моделу управљања.

У вези са унапређењем законодавног оквира, односно измена, допуна постојећих и доношења нових аката из надлежности министарства, планирано је да се на основу примера добре праксе припреме и усвоје акта о условима за оснивање, начину организовања и рада организација за управљање туристичким дестинацијама.

Водеће институције за наведену активност су министарство надлежно за послове туризма и ТОС. Ова активност планирана је за период од 2017. до 2020. године.

Министарство је навело да за доношење правилника у вези са стратешким управљањем и начином формирања дестинацијске менаџмент организације (ДМО) у Закону о туризму нема правног основа, односно да наведени закон само дефинише појам дестинацијске менаџмент организације и да се изменама Закона о туризму планира ближе дефинисање услова и начина формирања ДМО.

Такође, Министарство је истакло да, с обзиром на то да је израда нове Стратегије у току, очекује се да ће иста понудити решење за ефикасно управљање туристичким дестинацијама и дати одговор на питање које се односи на формирање ДМО.

### ***Развијање програма „Е-туриста“***

Наведена активност обухвата развијање програма „Е-туриста“ са предлогом решења. Програмом се предвиђа комплетна дигитализација информација на нивоу дестинације.

Водеће институције за наведену активност су министарство надлежно за послове туризма, ТОС, АП и ЈЛС, а планирани период реализације је 2017–2021. године.

Централни информациони систем у области угоститељства и туризма (Е-туриста) је јединствен и централизован електронски информациони систем, који садржи све релевантне податке о пружаоцима услуге смештаја, објектима за смештај и евиденцију туристичких



агенција, преко кога се врши њихова евиденција и уносе други подаци проистекли из обављања угоститељске, наутичке и ловно-туристичке, односно туристичке делатности или услуга у туризму.

Примена портала Е-туриста је почела 1. октобра 2020. године. Од тада је почела обавеза примене портала за угоститеље (евиденција корисника услуге смештаја и подношење захтева за категоризацију), обрађиваче из ЈЛС и министарства надлежног за послове из области туризма и угоститељства (евиденција угоститеља, објеката и поступање по захтевима за категоризацију).

Током 2021. године портал је унапређен новим модулом „ваучери за одмор у Србији“ и све активности угоститеља се спроводе преко портала (пријава на шему, издавање резервација, евидентирање као корисник ваучера за субвенционисано коришћење угоститељских услуга, захтев за рефундацију).

У току 2022. године дефинисан је нови модул „туристичке агенције“ који садржи евиденцију туристичких агенција, организатора путовања и посредника, евиденцију уговора о посредовању, евиденцију уговора са трећим лицима, евиденцију програма путовања, евиденцију продатих туристичких путовања, евиденцију гаранције путовања, извештаје и аналитику.

У последњем кварталу 2023. године планирано је да се у продукцију пусти модул „туристичке агенције“. У току је тестирање постојећих функционалности за овај модул и организација обука за коришћење свих функционалности.

У току ревизије, Министар туризма и омладине донео је Правилник о облику, садржини и начину вођења евиденције и уношење података у централни информациони систем од стране туристичких агенција. Такође, донет је и Правилник о изменама и допунама Правилника о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података<sup>29</sup>.

### ***Мере подршке***

Акционим планом за спровођење Стратегије планиране су мере подршке.

У оквиру мера директне подршке планирана је активност – Програм субвенција за активности и пројекте од значаја за развој туризма. Наведена активност обухвата наставак и даљи развој програма подстицаја намењених пројектима развоја туризма (инфраструктура, промоција, едукација, тренинзи), а у складу са правилима о додели државне помоћи. Локалне самоуправе обезбеђују део средстава као сопствено учешће у реализацији пројеката развоја туризма које кандидују за финансирање надлежном министарству.

Водеће институције за наведену активност су министарство надлежно за послове туризма, АП и ЈЛС. Планирано је да се ова активност спроводи континуирано.

Према наводима Министарства, у периоду од 2016. до 2022. године спровеђене су мере доделе субвенција, трансфера и дотација намењених за пројекте развоја туризма. Обезбеђење средстава за инфраструктурне пројекте у туризму било је од 50–100% укупне вредности пројекта, док је обезбеђење средстава ЈЛС за пројекте промоције, едукације и тренинга у туризму било најмање 50% од укупне вредности пројекта.

На захтев Државне ревизорске институције, за достављање података о износу планираних и реализованих средстава Министарства (субвенције, трансфери, дотације, ваучери) за активности и пројекте за развој туризма за 2020, 2021. и 2022. годину, Министарство је доставило податке како следи у наставку:

<sup>29</sup> „Сл. гласник РС“, број 58/23



### Субвенције туристичким агенцијама

Влада Републике Србије донела је Уредбу о условима и начину доделе и коришћења средстава за подстицање унапређења организованог туристичког промета страних туриста на територији Републике Србије<sup>30</sup>.

Законом о буџету за 2020. годину опредељена су средства у износу од 5.000.000 динара. Међутим, због ситуације изазване епидемијом болести изазване вирусом COVID-19, поднет је само један захтев за доделу субвенција, од стране туристичке агенције, која је остварила право на доделу субвенција у износу од 68.200,05 динара.

Влада Републике Србије усвојила је 19. новембра 2020. године Програм распореда и коришћења субвенција за подршку раду туристичких агенција организатора туристичких путовања због потешкоћа у пословању проузрокованих епидемијом COVID-19. Законом о буџету за 2020. годину, за ове намене, опредељена су средства у износу од 150.000.000 динара и исплаћене су субвенције по основу 89 захтева, у укупном износу од 30.172.832,80 динара.

Влада је донела Уредбу о условима и начину доделе и коришћења средстава за подстицање унапређења организованог туристичког промета на територији Републике Србије<sup>31</sup>. Законом о буџету за 2021. годину, за ове намене, опредељена су средства у износу од 5.000.000 динара. Три захтева су одобрена и по том основу исплаћена им је субвенција у укупном износу од 137.573,4 динара.

Влада Републике Србије усвојила је 3. новембра 2021. године Програм распореда и коришћења субвенција за подршку раду туристичких агенција организатора туристичких путовања због потешкоћа у пословању проузрокованих епидемијом COVID-19. Законом о буџету за 2021. годину, за ове намене, опредељена су средства у износу од 50.000.000 динара, одобрено 167 захтева и исплаћене су субвенције у укупном износу од 45.845.072,03 динара.

### Пројекти промоције, едукације и тренинзи у туризму

У периоду 2020–2022. године, за пројекте промоције, едукације и тренинге у туризму планирана су и реализована следећа средства:

У складу са Програмом распореда и коришћења субвенција, трансфера и дотација намењених за пројекте развоја туризма у 2020. години, одобрена су средства трансфера у износу од 30.000.000 динара за 34 пројекта и дотација, у износу од 40.000.000 динара за 62 пројекта.

У складу са Програмом распореда и коришћења субвенција, трансфера и дотација намењених за пројекте развоја туризма у 2021. години, одобрена су средства субвенција у износу од 5.000.000 динара за два пројекта, трансфера у износу од 50.000.000 динара за 59 пројеката и дотација у износу од 59.500.000 динара за 67 пројеката.

У складу са Програмом распореда и коришћења субвенција, трансфера и дотација намењених за пројекте развоја туризма у 2022. години, одобрена су средства субвенција у износу од 5.000.000 динара за четири пројекта, трансфера у износу од 45.000.000 динара за 49 пројеката и дотација у износу од 55.000.000 динара за 74 пројекта.

### Субвенције и трансфери за подстицаје за изградњу инфраструктуре и супраструктуре у туристичким дестинацијама

У 2020. години финансиран је 31 пројекат у укупном износу од 477.500.000 динара.

У складу са Програмом распореда и коришћења субвенција, трансфера и дотација намењених за пројекте развоја туризма у 2020. години, одобрена су средства субвенција јавним

<sup>30</sup> „Сл. гласник РС“, број 21/20

<sup>31</sup> „Сл. гласник РС“, број 59/21





нефинансијским предузећима и организацијама, у износу од 177.500.000 динара и трансфера за подстицаје за изградњу инфраструктуре и супраструктуре у туристичким дестинацијама, у износу од 300.000.000 динара.

Током 2021. године одобрена су средства за 60 инфраструктурних пројеката у укупној вредности од 775.500.000,00 динара.

У складу са Програмом распореда и коришћења субвенција, трансфера и дотација намењених за пројекте развоја туризма у 2021. години, одобрена су средства субвенција јавним нефинансијским предузећима и организацијама, у износу од 118.500.000 динара и трансфера за подстицаје за изградњу инфраструктуре и супраструктуре у туристичким дестинацијама, у износу од 657.000.000 динара.

У 2022. години финансирано је 48 пројеката у укупном износу од 873.481.859 динара.

У складу са Програмом распореда и коришћења субвенција, трансфера и дотација намењених за пројекте развоја туризма у 2022. години, одобрена су средства субвенција јавним нефинансијским предузећима и организацијама, у износу од 327.981.876 динара и трансфера за подстицаје за изградњу инфраструктуре и супраструктуре у туристичким дестинацијама у износу од 545.499.983 динара.

### **Ваучери за субвенционисано коришћење угоститељских услуга смештаја на територији Републике Србије**

Уредбом о условима и начину доделе и коришћења средстава за подстицање унапређења туристичког промета домаћих туриста на територији Републике Србије 2015. године започета је шема доделе ваучера за подстицање развоја домаћег туризма у Републици Србији. Почев од 2015. године, средства за реализацију обезбеђују се према Закону о Буџету Републике Србије.

Законом о буџету за 2020. годину опредељена су средства за 560.000 ваучера у износу од 2.800.000.000 динара. У току трајања акције рефундирано је 272.856 ваучера у укупном износу 1.364.280.000 динара.

Законом о буџету за 2021. годину опредељена су средства за 100.000 ваучера у износу од 500.000.000 динара. Законом о изменама Закона о буџету за 2021. годину је ребалансом буџета одобрено додатних 100.000.000 динара за подстицање унапређења туристичког промета домаћих туриста на територији Републике Србије. Решењем Владе Републике Србије о употреби средстава текуће буџетске резерве од 1. јула 2021. године обезбеђена су додатна средства у износу од 150.000.000 динара за подстицање унапређења туристичког промета домаћих туриста на територији Републике Србије. У току трајања акције рефундирано је 148.850 ваучера у укупном износу 696.483.569 динара.

Законом о буџету за 2022. годину опредељена су средства за 100.000 ваучера у износу од 500.000.000 динара. Ребалансом буџета опредељена су додатна средства у износу од 4.000.000.000 динара. У току трајања акције рефундирано је 328.832 ваучера у укупном износу 3.713.172.969,60 динара.

Према презентованим подацима и информацијама Министарства туризма и омладине утврдили смо да у ревидираном периоду планиране активности у развоју туризма нису у потпуности спроведене, односно нису реализоване одређене активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године.

Услед недовољне координације активности надлежних субјеката, Акциони план за спровођење Стратегије није реализован у потпуности, што ствара ризик да се неће остварити циљеви Стратегије развоја туризма.



## Налаз 2.2: Акциони план за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период од 2018. до 2022. године, није реализован у потпуности

Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, у оквиру својих надлежности утврђених законом којим се уређује локална самоуправа и посебним законом, доносе програм развоја туризма у складу са Стратегијом. Програм развоја туризма аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе достављају Министарству на претходно мишљење.

Покрајинском скупштинском одлуком о Програму развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године утврђен је Програм развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године. Покрајинска Влада је 19. јуна 2019. године донела Одлуку о доношењу Акционог плана за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године.

Начин праћења реализације Акционог плана, активности, опис, водеће институције, институције подршке, индикатори активности, извори, временски оквир имплементације и обим средстава, садржани су у Акционом плану.

Акционим планом за имплементацију Програма, предложени пројекти су према намени разврстани у пет група/циљева:

1. Документација за имплементацију Програма;
2. Изградња имица АП Војводине као туристички атрактивног простора;
3. Унапређење постојећих и стварање нових туристичких производа;
4. Унапређење конкурентности дестинације;
5. Комерцијализација путем маркетинга.

Акциони план за имплементацију Програма развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године садржи следеће елементе: назив и опис активности, водећу институцију и институције подршке, индикаторе активности, процењену вредност и време реализације.

У поступку ревизије, испитивали смо у којој мери су реализоване активности предвиђене Акционим планом за спровођење Програма развоја туризма у АП Војводини за период 2018–2022. године и на основу достављене документације и одговора субјекта ревизије на постављена питања утврдили смо, по активностима, следеће:

### ***Израда Студије развоја микролокација марина на територији АП Војводине***

Активност која се односи на израду Студије развоја микролокација марина на територији АП Војводине за коју је водећа институција Покрајински секретаријат за привреду и туризам, планирана за 2018. годину је реализована.

Студијом је утврђен избор најперспективнијих макролокација и њиховом даљом селекцијом, путем усвојених критеријума одређене су микролокације и то: на Дунаву пет микролокација, на Тиси две микролокације, на Сави једна микролокација, на Тамишу једна микролокација и на Бегеју једна микролокација. Утврђена је и једна микролокација на Хидросистему Дунав–Тиса–Дунав.

Према наводима Покрајинског секретаријата за привреду и туризам, свих 11 микролокација обрађене су појединачно кроз техничку документацију на нивоу Генералног пројекта и кроз економско-финансијску анализу на нивоу претходне студије оправданости.



### ***Активација наутичког и потенцијала за речна кружна путовања***

Наведена активност подразумева финансирање изградње инфраструктуре за наутички туризам на приоритетним локацијама на Дунаву, Тиси, Сави, Тамишу, Бегеју и каналу Дунав–Тиса–Дунав које су дефинисане Студијом развоја микролокација марина на територији АП Војводине.

Водећа институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у периоду 2019–2022. године.

Активности активације наутичког и потенцијала за речна кружна путовања нису спроведене.

### ***Израда детаљних балнеолошких, хидрогеолошких, хидрохемијских, изотопских, климатолошких, просторно развојних и техноекономских истраживања локација на територији АП Војводине у циљу развоја бањског туризма***

Наведена активност обухвата израду студија са циљем: добијања јасних смерница за коришћење и експлоатацију балнеолошког потенцијала у туристичко-економском смислу, сходно областима примене, а пре свега у области бањског и здравственог туризма; дефинисања концепта најбоље употребе балнеолошког ресурса за јавне и комерцијалне употребе на одабраних 50 локација на територији АП Војводине.

Покрајински секретаријат за привреду и туризам је водећа институција за наведену активност која је реализована.

Одабрано је 50 перспективних локација на територији АП Војводине, као и природни лековити фактор који одређује потенцијалност одабране локације. Одређено је шест категорија експлоатације природног фактора на одабраним локацијама (јавне чесме, експлоатација лековитог блата, јавна купатила, wellness i spa, спортско рекреациони центри / аква парк, специјалне болнице/рехабилитациони центри).

Покрајински секретаријат презентовао је балнеолошка, хидрогеолошка, хидрохемијска, изотопска, климатолошка, просторно-развојна и техноекономска истраживања локација на територији АП Војводине у циљу развоја бањског туризма за 50 локалитета.

### ***Активација балнеолошког и термо-минералног потенцијала АП Војводине***

Наведена активност обухвата подршку изградњи дефинисаних концепата најбоље употребе балнеолошког ресурса за јавне и комерцијалне употребе а на основу израђених студија и Start-up модела за 50 најперспективнијих локација са балнеолошким потенцијалом на територијама 33 локалне самоуправе АП Војводине.

Водећа институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у периоду 2019–2022. године.

Покрајински секретаријат није предузимао мере у циљу реализације наведене активности.

### ***Израда програма развоја циклотуризма и циклотуристичке инфраструктуре за подручје АП Војводине са Акционим планом***

Активност под називом Израда програма развоја циклотуризма и циклотуристичке инфраструктуре за подручје АП Војводине са Акционим планом, за коју је водећа институција Покрајински секретаријат за привреду и туризам, подразумевала је дефинисање смерница развоја кроз наведени документ, а на основу Катастра бициклистичких рута у АП Војводини и Елабората о трасирању и употпуњавању међународних бициклистичких рута Еуровело 6, 11 и 13.



Није урађен програм развоја циклотуризма и циклотуристичке инфраструктуре за подручје АП Војводине али су урађени Елаборат о трасирању за деоницу међународне бициклистичке руте Еуровело 11 од границе са Мађарском до Београда и студија оправданости за деоницу међународне бициклистичке руте Еуровело11 од границе са Мађарском до Београда. Катастар је урађен 2017. године и представља попис бициклистичких рута и стаза као и извесних будућих рута. Катастар представља предуслов за израду Елабората и студија за бициклистичке туре. У катастру су приказани Еуровело 6, Еуровело 13, бициклистичка рута Београд–Нови Сад и др.

### ***Израда Студије економске оправданости за пројекат Војводина из ваздуха – панорамски балон и израда пројектно-техничке документације***

Наведена активност подразумева припрему документације за увођење новог туристичког производа на тржиште АП Војводине којом треба да се сагледа одрживост истог пројекта са економско-технолошког аспекта и у складу са препорукама датим у Програму развоја туризма АП Војводине.

Водећа институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у периоду 2019–2022. године. Наведена активност није реализована.

### ***Војводина из ваздуха – панорамски балони***

Наведена активност подразумева увођење панорамских балона као начина презентације у близини главних атракција.

Једна од водећих институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у периоду 2019–2022. године. Наведена активност није реализована.

### ***Мапирање и каталогизација двораца и летњиковаца са територије АП Војводине и израда Програма туристичке валоризације објеката са менаџмент планом***

За период 2019–2022. године планирано је мапирање и каталогизација двораца и летњиковаца са територије АП Војводине и израда Програма туристичке валоризације објеката са менаџмент планом за које је водећа институција Покрајински секретаријат за привреду и туризам. У оквиру ових активности планирана је припрема документације за пројекат активације двораца и летњиковаца са територије АП Војводине и њиховог стављања у функцију туризма.

Покрајински секретаријат за привреду и туризам није реализовао ове активности, односно нису евидентирани сви објекти и није извршено утврђивање стварног стања предметних објеката.

### ***Активација двораца и летњиковаца***

Наведена активност подразумева подршку обнови, са циљем туристичке активације простора двораца и летњиковаца на територији АП Војводине.

Активности активације двораца и летњиковаца планиране у периоду 2019–2022. године нису спроведене.

### ***Израда плана ревитализације и подизања квалитета услуга салаша и чарди – аутентичних објеката карактеристичних за територију АП Војводине***

У оквиру ових активности планирано је: мапирање постојећих структура аутентичних објеката – салаша и чарди; утврђивање нивоа квалитета услуга који се пружају у активним објектима; сагледавање могућности пренамене неактивних салаша у смештајне капацитете; евидентирање објеката са и без додатних садржаја који пружају доживљај аутохтоних вредности



Војводине; утврђивање подстицајних мера којима би се повећао квалитет услуга у посматраним објектима.

Водећа институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у 2018. години.

План ревитализације и подизања квалитета услуга салаша и чарди – аутентичних објеката карактеристичних за територију АП Војводине није израђен, односно нису евидентирани сви објекти; није утврђен ниво квалитета услуга који се пружају у активним објектима и није извршено сагледавање могућности пренамене неактивних салаша у смештајне капацитете.

#### ***Утврђивање мера за повећање категорије и квалитета услуга у хотелима и другим угоститељским објектима за смештај у АП Војводини***

Наведена активност подразумева потпуно и детаљно теренско мапирање хотела и других угоститељских објеката за смештај са идентификацијом квалитета и неопходних средстава подршке Покрајинске Владе за подизање конкурентности.

Водећа институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у периоду 2020–2022. године.

Није извршено потпуно и детаљно теренско мапирање хотела и других угоститељских објеката за смештај са идентификацијом квалитета и неопходних средстава подршке Покрајинске владе за подизање конкурентности.

#### ***Израда Стратешког и оперативног маркетинг плана на нивоу АП Војводине (Програма туристичког брендирања АП Војводине са планом промотивних активности)***

У Акционом плану предвиђена је израда Стратешког и оперативног маркетинг плана АП Војводине, у складу са истим актом донетим на нивоу Републике.

Водећа институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у периоду 2019–2022. године.

АП Војводина није донела Програм промотивних активности као плански документ у складу са чланом 5 Закона о туризму.

У поступку ревизије, Покрајински секретаријат је презентовао документ под називом Програм развоја туристичког брендирања АП Војводине са Програмом промотивних активности из 2020. године, али није презентовао одлуку о доношењу Стратегијског маркетинг плана на нивоу АП Војводине (Програма туристичког брендирања АП Војводине са планом промотивних активности) у складу са Стратегијским маркетинг планом за територију Републике Србије донетим 2021. године.

#### ***Уређивање брендирања и увођење регионалних ознака квалитета актима АП Војводине***

Наведена активност подразумева израду и усвајање акта о редизајну и имплементацији постојећег знака „Најбоље из Војводине“ тако да се исти прилагоди препорукама које су представљене у Програму развоја туризма АП Војводине.

Водећа институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у периоду 2019–2022. године.

Покрајинском скупштинском одлуком о установљавању знака „Најбоље из Војводине“<sup>32</sup> установљава се знак „Најбоље из Војводине“, као ознака посебног својства, односно ознака поверења, а утврђује се и право на коришћење знака.

<sup>32</sup> „Сл. лист АП Војводине“, бр. 20/21 и 31/21 – испр.





Правилником о поступку, условима, начину доделе и коришћења знака „Најбоље из Војводине“<sup>33</sup> прописују се поступак, услови, начин доделе и коришћења знака „Најбоље из Војводине“, као знака поверења, којим се означава посебно својство производа, услуга, програма или манифестације.

#### ***Израда Програма концентрисања рада туристичких организација са територије АП Војводине кроз формирање ДМО-ова***

Кроз израду Програма концентрисања рада туристичких организација са територије АП Војводине кроз формирање ДМО-ова планиране су активности на укрупњавању / консолидацији система и /или активности локалних туристичких организација према принципу дестинацијских менаџмент организација на нивоу пет туристичких дестинација препознатих Програмом развоја туризма АП Војводине, како би се осигурало лакше, професионалније, финансијски ефикасније и брже управљање туризмом, манифестацијама, као и развојем туристичких производа на нивоу АП Војводине.

Водећа институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у периоду 2020–2022. године.

Према наводима Покрајинског секретаријата наведене активности нису реализоване. Планиране су у оквиру новог Програма развоја туризма као „Сарадња међу дестинацијама“.

#### ***Израда Студије трансформације Департмана за винарство и виноградарство и Студије социо-економског утицаја винске привреде у АП Војводини***

Водећа институција за израду наведених студија је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у 2019. години.

Кроз израду Студије трансформације Департмана за винарство и виноградарство Пољопривредног факултета у Новом Саду у научни институт предвиђено је подизање академских капацитета у циљу пуног стручног и оперативног праћења даљег развоја винске привреде.

Кроз израду Студије социо-економског утицаја винске привреде у АП Војводини предвиђено је потпуно и објективно сагледавање утицаја винске привреде на економију АП Војводине, нарочито кроз запошљавање, пореске приходе, раст туризма и регионални бренд Војводине.

Покрајински секретаријат презентовао је у поступку ревизије Студију о социјално-економском утицају винске привреде, винарства, виноградарства и винског туризма, са освртом на модел трансформације Националног института за винарство и виноградарство.

#### ***Израда нове и ревизија старе пројектно-техничке документације за означавање винских путева на територији АП Војводине***

Са циљем даљег развоја винске привреде и винског туризма извршиће се ревидирање већ постојећег пројекта означавања винских путева на територији АП Војводине, како би се означиле накнадно основане винарије и вински подруми, затим урадила неопходна репарација старих табли и поставиле нове информативне и навигационе табле.

Водећа институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у периоду 2019–2022. године.

Покрајински секретаријат није предузимао мере у циљу реализације наведене активности.

<sup>33</sup> „Сл. лист АП Војводине“, број 23/21



**Пројекат ревитализације Петроварадинске тврђаве и Подграђа кроз проглашење туристичког простора и именовање професионалног управљача**

Наведена активност подразумева издвајање оснивачког капитала за оснивање предузећа (професионалног управљача) простором Петроварадинске тврђаве, затим подразумева финансирање пројеката који се односе на унапређење комуналне и туристичке инфраструктуре Петроварадинске тврђаве и Подграђа.

Водеће институције за наведену активност су Покрајински секретаријат за привреду и туризам и ЈЛС, а реализација је планирана у периоду 2018–2022. године.

Није основан професионални управљач простором Петроварадинске тврђаве.

Покрајински секретаријат није финансирао пројекте који се односе на унапређење комуналне и туристичке инфраструктуре Петроварадинске тврђаве и Подграђа.

**Подршка приватним субјектима за унапређење квалитета услуга и проширење понуде расположивих садржаја**

Наведена активност подразумева подршку приватним субјектима за унапређење квалитета понуде у пружању услуга смештаја, припреми и услуживању хране и пића, затим у пружању услуга презентације сопствених производа који су препознати као производи високе додате вредности од значаја за туризам АП Војводине и за проширење асортимана понуде додатним садржајима чиме би се продужио боравак гостију.

Водећа институција за наведену активност је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у периоду 2018–2022. године.

Покрајински секретаријат је навео да врши континуирано финансирање кроз конкурсе, односно пружа подршку приватним субјектима путем следећа два конкурса и то: Конкурс за суфинансирање пројеката од значаја за развој туристичког потенцијала на територији АП Војводине – Набавка машине и опреме и Конкурс за суфинансирање пројеката од значаја за развој туристичког потенцијала на територији АП Војводине – туристичка инфраструктура.

Према достављеним подацима Покрајинског секретаријата, у 2021. години планирано је 228.700.000,00 динара, а утрошено је 228.699.983,68 динара и то:

- на основу јавног конкурса за доделу бесповратних средстава привредним субјектима за суфинансирање пројеката од значаја за развој туристичког потенцијала АП Војводине у 2021. години – подизање нивоа квалитета и капацитета објеката туристичке супраструктуре додељена су средства у износу од 133.936.612,68 динара;

- на основу јавног конкурса за доделу бесповратних средстава привредним субјектима за суфинансирање пројеката од значаја за развој туристичког потенцијала АП Војводине у 2021. години – набавка машина и опреме и увођење технолошким иновација у промоцији и пословању угоститељских објеката додељена су средства у износу од 94.763.371,00 динара.

Према достављеним подацима Покрајинског секретаријата у 2022. години планирано је и реализовано 182.949.200,00 динара и то:

- на основу јавног конкурса за доделу бесповратних средстава привредним субјектима за суфинансирање пројеката од значаја за развој туристичког потенцијала АП Војводине у 2022. години – подизање нивоа квалитета и капацитета објеката туристичке супраструктуре додељена су средства у износу од 77.479.200,00 динара.

- на основу јавног конкурса за доделу бесповратних средстава привредним субјектима за суфинансирање пројеката од значаја за развој туристичког потенцијала АП Војводине у 2022. години – набавка машина и опреме и увођење технолошким иновација у промоцији и пословању угоститељских објеката додељена су средства у износу од 105.470.000,00 динара.





Покрајинска Влада донела је Закључак којим је овластила Покрајински секретаријат за привреду и туризам да од туристичких организација јединица локалних самоуправа са територије АП Војводине прибави предлоге атрактивних туристичких локација (објеката и других атракција) ради израде апликације и постављања табли са QR кодом на туристичке локације са сагласношћу за израду и постављање, ради покретања поступка јавне набавке израде апликације и постављања табли са QR кодом на туристичке локације. Према наводима Покрајинског секретаријата, прибављени су предлози и утврђена је коначна листа туристичких локација, а након спроведеног поступка јавне набавке записнички је преузето 100 табли у 33 локалне самоуправе.

*Активност промоције програма* која обухвата презентацију садржаја Програма развоја туризма је реализована док активности *израде сажете верзије Програма и формирање посебне секције интернет странице намењене Програму* нису реализоване. Водећа институција за наведене активности је Покрајински секретаријат за привреду и туризам, а реализација је планирана у 2019. години.

Као најчешћи узрок за изостанак активности Покрајински секретаријат за привреду и туризам наводи пандемију COVID-19 и недостатак средстава.

Нису у потпуности реализоване активности предвиђене Акционом планом за имплементацију Програма развоја туризма, што ствара ризик да нису остварени циљеви програма.

### **ЗАКЉУЧАК 3: Успостављен је надзор у области туризма и угоститељства, али је потребно унапредити надзор над повереним пословима и успоставити систем праћења и извештавања о резултатима спровођења планских докумената**

Циљ је био да утврдимо да ли су успостављени ефикасан надзор и координација надлежних субјеката.

На основу циља, разматрали смо следећа питања: у којој мери је рад туристичке инспекције допринео унапређењу развоја туризма и угоститељства; у којој мери је успостављена координација надлежних субјеката; као и да ли су субјекти ревизије пратили, анализирали и извештавали о токовима реализације Стратегије развоја туризма Републике Србије и Програма развоја туризма АП Војводине.

Надзор над применом одредаба Закона о туризму, Закона о угоститељству и прописа донетих на основу ових закона врши Министарство. Инспекцијски надзор над применом ових закона врши Министарство преко туристичких инспектора. Министарство врши надзор над повереним пословима у области угоститељства, ако јединица локалне самоуправе није организовала обављање послова инспекцијског надзора који су јој поверени овим законом или га не врши правилно и благовремено.

У ревидираном периоду, Министарство није вршило контролу поверених послова јединицама локалних самоуправа у спровођењу инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству. Туристичка инспекција није у довољној мери вршила контролу наплате и уплате боравишне таксе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету ЈЛС.

У ревидираном периоду, Министарство је вршило надзор над нерегистрованим субјектима у туризму и угоститељству, али је потребно да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету.



Некоординисана активност у спровођењу Стратегије и Акционог плана за спровођење Стратегије, утврђена је SWOT анализом као једна од претњи које могу да отежају или чак дугорочно онемогуће развој сектора туризма.

У Републици Србији није у довољној мери успостављена ефикасна координација активности надлежних субјеката у области туризма, како је превиђено Акционим планом за спровођење Стратегије.

Координирајућу улогу у процесу реализације Стратегије има Национални савет за развој туризма Републике Србије који окупља представнике четири сектора: јавног, приватног, удружења и академског сектора.

Национални савет за развој туризма није у довољној мери допринео унапређењу туризма (у ревидираном периоду поред конститутивне седнице није одржана ниједна седница Националног савета и Влади није поднет извештај о раду).

Савет за туризам, као саветодавно тело Покрајинског секретаријата за привреду и туризам, у ревидираном периоду није се састајао те није достављао покрајинском секретару за привреду и туризам писане извештаје о спроведеним активностима.

Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године предвиђено је да ће министарство надлежно за послове туризма координисати, пратити, анализирати и извештавати о токовима реализације Стратегије, предлагати мере и спроводити активности из своје надлежности, а Влада ће једном годишње анализирати и предлагати мере спровођења Стратегије, нарочито у контексту међуресорних надлежности.

Законом о планском систему прописано је извештавање о резултатима спровођења докумената јавних политика.

Министарство и Покрајински секретаријат надлежни за послове туризма у ревидираном периоду нису сачињавали извештаје о реализацији активности утврђене Стратегијом развоја туризма Републике Србије и Програмом развоја туризма АП Војводине.

**Налаз 3.1: Туристичка инспекција није у довољној мери вршила контролу наплате и уплате боравишне таксе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету јединица локалних самоуправа. У ревидираном периоду, Министарство је вршило надзор над нерегистрованим субјектима у туризму и угоститељству, али је потребно да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету**

Надзор над применом одредаба Закона о туризму, Закона о угоститељству и прописа донетих на основу ових закона врши Министарство. Инспекцијски надзор над применом ових закона врши Министарство преко туристичких инспектора. Министарство врши надзор над повереним пословима у области угоститељства, ако јединица локалне самоуправе није организовала обављање послова инспекцијског надзора који су јој поверени Законом о угоститељству или га не врши правилно и благовремено.

У складу са Законом о инспекцијском надзору, инспекцијски надзор, према врсти може бити редован, ванредан, мешовити, контролни и допунски.

У складу са Законом о туризму, у вршењу инспекцијског надзора туристички инспектор је овлашћен, између осталог, да: привремено забрани обављање делатности правном и физичком лицу које обавља туристичку делатност или пружа услуге изнајмљивања возила, а није регистровало привредну делатност у одговарајући регистар; привремено забрани обављање делатности физичком лицу пружање услуге туристичког водича, и туристичког пратиоца и



локалног туристичког водича, који пружа услугу, а нема положен стручни испит; привремено забрани привредном друштву, другом правном лицу и предузетнику обављање одређених послова без претходне регистрације у Регистру туризма; поднесе пријаву надлежном органу за кривично дело или привредни преступ, односно поднесе захтев за покретање прекршајног поступка.

У складу са Законом о угоститељству, у вршењу инспекцијског надзора туристички инспектор је овлашћен, између осталог, да: привремено забрани обављање делатности правном и физичком лицу које обавља угоститељску делатност, а није регистровало привредну делатност у одговарајући регистар; привремено забрани привредном друштву, другом правном лицу, предузетнику пружање услуге смештаја који обавља делатност без претходног пријављивања јединици локалне самоуправе; привремено забрани обављање делатности субјекту који пружа услуге смештаја без издатог решења о одређивању категорије; поднесе пријаву надлежном органу за кривично дело или привредни преступ, односно поднесе захтев за покретање прекршајног поступка.

У вршењу инспекцијског надзора, овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе, између осталог, има право и дужност да: проверава наплату и уплату боравишне таксе; проверава истицање и придржавање прописаног радног времена у угоститељским објектима; проверу издатог решења о одређивању категорије објекта домаће радиности и сеоског туристичког домаћинства. Наведене послове јединица локалне самоуправе обавља као поверени посао.

Министарство је овлашћено да од јединица локалне самоуправе, градова и општина, захтева извештаје и податке о раду који се односе на поверене послове у складу са Законом о угоститељству.

С тим у вези, јединице локалне самоуправе које су преузеле поверене послове инспекцијског надзора, имају обавезу да Сектору туристичке инспекције достављају обавештење о томе када су овлашћени инспектори преузели и да ли ће преузети послове надзора, организациону структуру, број и имена инспектора којима су дата овлашћења.

Јединице локалне самоуправе су у обавези да преузете послове инспекцијског надзора које врше преко овлашћених инспектора обављају у складу са одредбама Закона о инспекцијском надзору и Закону о угоститељству и да на захтев извештаје и податке о раду достављају Министарству тј. Сектору туристичке инспекције, организационо надлежном одељењу туристичке инспекције.

Министарство, Сектор туристичке инспекције, овлашћено је и да утврди стање извршавања поверених послова, упозори на уочене неправилности и одреди меру и рок за њихово отклањање, наложи предузимање послова које сматра потребним, као и да покрене поступак за утврђивање одговорности, непосредно изврши неки посао, ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт и предложи Влади да предузме мере за које је овлашћена.

Чланом 12 Закона о инспекцијском надзору, прописано је да координацију послова инспекцијског надзора из делокруга републичке инспекције, поверених јединици локалне самоуправе, врши републичка инспекција.

У годишњем извештају о раду туристичке инспекције за 2022. годину, наведено је да су према званичним подацима који су достављени Сектору туристичке инспекције, поверене послове инспекцијског надзора до сада преузели: градови Београд, Нови Сад, Краљево, Крагујевац, Лозница, Крушевац, Суботица, Ваљево, Јагодина, Врање, Чачак, Сремска Митровица и Ниш и општине: Чајетина-Златибор, Велико Градиште, Врњачка Бања, Куршумлија, Сокобања, Књажевац, Бечеј, Ковин, Сремски Карловци, Ириг, Димитровград, Бела Црква, Бачки Петровац, Мали Зворник, Рашка, Мало Црниће, Бајина Башта, Голубац, Дољевац, Кладово и Инђија.



Овлашћени инспектори јединица локалне самоуправе, према наводима Министарства, у већини случајева поред инспекцијског надзора у области угоститељства имају у опису послова и радних задатака и друге послове – послове комуналне, саобраћајне, инспекције заштите животне средине и друго.

Овлашћени инспектори ЈЛС годишњи план рада достављају републичкој инспекцији на усаглашавање, након чега су дужни да исти објаве на интернет страници ЈЛС.

Јединице локалних самоуправа које су преузеле поверене послове достављају годишње извештаје о раду начелницима одељења туристичке инспекције, Сектора туристичке инспекције на чијој су територији надлежности те јединице локалне самоуправе.

Законом о инспекцијском надзору прописано је да се, ради обезбеђења и контроле законитости у вршењу послова инспекцијског надзора, укључујући поверене послове инспекцијског надзора, у оквиру министарства може образовати унутрашња организациона јединица или овластити одређени државни службеници за вршење послова унутрашње контроле инспекције. У седишту Сектора туристичке инспекције постоји Одсек за контролу рада инспектора.

У претходном периоду, нису вршене редовне контроле локалних туристичких инспектора који врше поверене послове. Такође, није било ни ванредних контрола, а ни притужби на рад локалних туристичких инспектора.

Један од разлога за изостајање надзора су услови изазвани епидемијом COVID-19, због чега се нису радиле контроле угоститељских објеката јер и угоститељи нису радили у том периоду. С тим у вези дошло је до промене у организацији рада у Сектору туристичке инспекције, јер и када је био могућ надзор инспектори су били у контролама провере спровођења мера за спречавање и сузбијање COVID-19.

Због повећаног обима посла, великог броја представки на рад туристичких агенција, као и великог броја акцијских контрола издавања рачуна и евиденције корисника услуга смештаја у централном информационом систему за туризам и угоститељство, инспектори у Одсеку за контролу рада инспектора, нису вршили контроле овлашћених инспектора, већ су се бавили инспекцијским надзором.

Поред наведеног, министарство надлежно за послове туризма у одговору наводи да надзор туристичких инспектора у Републици Србији обухвата контролу над радом 1.137 туристичких агенција (према подацима Регистра туризма из октобра 2022. године), а процена је и над радом преко 20.000 категорисаних и некатегорисаних угоститељских објеката (за смештај, исхрану и пиће), пружање услуга смештаја од стране физичких лица у објектима домаће радиности и у сеоским туристичким домаћинствима, планинским и бањским туристичким центрима са око 30.000 категорисаних лежачева, више од 150 агенција за изнајмљивање возила и др.

У Сектору туристичке инспекције, на пословима непосредног инспекцијског надзора запослено је 80 инспектора: Одсек за контролу рада инспектора – 5 инспектора и шеф Одсека, Одељење туристичке инспекције Београд – 28 инспектора, начелник и 2 шефа Одсека, Одељење туристичке инспекције Нови Сад – 12 инспектора и начелник; Одељење туристичке инспекције Краљево – 10 инспектора и начелник; Одељење туристичке инспекције Ниш – 12 инспектора и начелник; Одељење за координацију, студијско-аналитичке и правне послове – 6 инспектора.

У Годишњем извештају о раду туристичке инспекције за 2020. годину, наведено је да је Одсек за контролу рада инспектора у току 2020. године прилагодио поступање с обзиром на пандемију корона вируса. С обзиром на специфичне услове, у посматраном периоду нису вршене контроле туристичких инспектора Секретаријата за инспекцијске послове града Београда, као ни локалних туристичких инспектора на територији Републике Србије који врше поверене послове.

У Годишњем извештају о раду туристичке инспекције за 2021. годину, наведено је да је Одсек за контролу рада инспектора у току 2021. године прилагодио поступање с обзиром на



корона вирус и чињеницу да је значајан број туристичких инспектора у Сектору туристичке инспекције одсуствовао са посла из разлога привремене спречености за рад, као последица епидемије COVID-19 и сузбијања ширења вируса. Наведено се односи и на туристичке инспекторе-координаторе за праћење ажурности рада инспектора, тако да у протеклом периоду нису створени услови за спровођење редовних контрола рада инспектора у циљу уједначавања праксе примене прописа. С обзиром на напред наведено, у протеклом периоду нису вршене контроле туристичких инспектора Секретаријата за инспекцијске послове града Београда, као ни локалних туристичких инспектора на територији Републике Србије који врше поверене послове.

У Годишњем извештају о раду туристичке инспекције за 2022. годину, наведено је да у 2022. години нису створени услови за спровођење редовних контрола рада инспектора у циљу уједначавања праксе примене прописа. У извештајном периоду је било потребно да се туристички инспектори-координатори у Одсеку за контролу рада инспектора фокусирају на вршење инспекцијског надзора, због великог броја представки на рад туристичких агенција, као и ванредних акцијских контрола издавања рачуна и евиденције корисника услуга смештаја у централном информационом систему за туризам и угоститељство.

С обзиром на напред наведено, у протеклом периоду нису планиране ни вршене контроле овлашћених инспектора јединица локалне самоуправе који врше поверене послове инспекцијског надзора по Закону о угоститељству.

У ревидираном периоду, Министарство није вршило контролу поверених послова јединицама локалних самоуправа у спровођењу инспекцијског надзора над применом Закона о угоститељству.

### **Контрола наплате и уплате боравишне таксе**

У вршењу инспекцијског надзора, туристички инспектор има право и дужност, између осталог, да врши надзор над повереним пословима у области угоститељства ако јединица локалне самоуправе није организовала обављање послова инспекцијског надзора који су јој поверени Законом о угоститељству или га не врши правилно и благовремено.

У вршењу инспекцијског надзора, овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе има право и дужност да проверава наплату и уплату боравишне таксе.

Боравишну таксу плаћа корисник услуге смештаја који изван свог места пребивалишта користи услугу смештаја у угоститељском објекту за смештај за коришћење комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре и супраструктуре на подручју јединице локалне самоуправе. Боравишна такса плаћа се за сваки дан боравка у угоститељском објекту за смештај. Наплату боравишне таксе од корисника услуге, наплаћује субјект који пружа услугу смештаја тј давалац смештаја. Боравишна такса се наплаћује истовремено са наплатом услуге смештаја. Давалац смештаја дужан је да у рачуну за услугу смештаја посебно исказе износ боравишне таксе.

Изузетно од претходно наведеног, боравишну таксу плаћа угоститељ, који као физичко лице пружа услугу смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству у утврђеном годишњем износу на прописан начин.

Средства од наплаћене боравишне таксе давалац смештаја уплаћује до петог у месецу за претходни месец. Ако давалац смештаја не наплати боравишну таксу, дужан је да на свој терет уплати износ ненаплаћене боравишне таксе у року од 15 дана, рачунајући од дана утврђене обавезе.

Средства од наплаћене боравишне таксе су приход буџета јединице локалне самоуправе на чијој територији су пружене услуге смештаја.

У складу са Законом о угоститељству, физичко лице казниће се за прекршај ако боравишну таксу не плаћа у утврђеном годишњем износу на прописан начин, а правно лице, одговорно лице у правном лицу и предузетник казниће се за прекршај ако боравишну таксу не





наплати за сваки дан боравка у угоститељском објекту за смештај; ако у рачуну за услугу смештаја не исказе посебно износ боравишне таксе; ако средства од наплаћене боравишне таксе не уплати до петог у месецу за претходни месец; ако давалац смештаја не наплати боравишну таксу, а на свој терет не уплати износ ненаплаћене боравишне таксе у року од 15 дана, рачунајући од дана утврђене обавезе.

Према достављеним подацима, мерено бројем остварених ноћења, домаћи туристи су највише боравили у бањским и планинским местима. Највећи број домаћих туриста у 2021. години је боравио у Врњачкој Бањи, Сокобањи, Златибору, Копаонику, Тари и другим туристичким местима.

На захтев Државне ревизорске институције, Министарство туризма и омладине је доставило податке о извршеним контролама наплате и уплате боравишне таксе, републичких туристичких инспектора и локалних туристичких инспектора за 2020, 2021, и 2022. годину за следеће локалне самоуправе: Општина Бајина Башта на којој се простире Национални парк Тара, Општина Врњачка Бања, Општина Сокобања, Општина Чајетина – Златибор, Општина Рашка и Општина Брус на којима се простире Национални парк Копаоник.<sup>34</sup>

#### Општина Бајина Башта

На територији општине Бајина Башта туристичка инспекција није вршила инспекцијске надзоре наплате и уплате боравишне таксе за 2020, 2021. и 2022. годину.

#### Општина Врњачка Бања

Током 2020, 2021. и 2022. године туристичка инспекција на територији општине Врњачка Бања није вршила контроле за проверу наплате и уплате боравишне таксе.

#### Општина Сокобања

У општини Сокобања од стране републичке туристичке инспекције није вршен надзор по основу боравишне таксе.

Локална туристичка инспекција у току 2020. године није вршила контроле за проверу наплате и уплате боравишне таксе. У 2021. години извршено је пет контрола, а у 2022. години извршене су четири контроле.

#### Општина Чајетина – Златибор

Током 2020, 2021. и 2022. године туристичка инспекција није вршила контроле на територији општине Чајетина – Златибор, везано за проверу наплате и уплате боравишне таксе.

#### Општина Рашка

У општини Рашка од стране локалног туристичког инспектора, извршено је у 2020. години седам инспекцијских надзора, у 2021. години 12 инспекцијских надзора и у 2022. години 11 инспекцијских надзора.

Републичка туристичка инспекција није вршила инспекцијске надзоре контроле за проверу наплате и уплате боравишне таксе.

#### Општина Брус – Копаоник

У општини Брус (за део Копаоника који припада Расинском округу), нису вршене контроле за проверу наплате и уплате боравишне таксе.

Напред наведено приказано је у табели која следи:

<sup>34</sup> Боравишна такса која се плаћа за сваки дан боравка у угоститељском објекту за смештај, у туристичким центрима Копаоник, Тара, Златибор, Сокобања и Врњачка Бања, износила је у 2022. години од 100 до 140 динара.



Табела 5. Преглед броја спроведених надзора републичких и локалних туристичких инспектора у периоду 2020–2022. године

Контрола наплате и уплате боравишне таксе/ЈЛС	Број спроведених надзора републичких туристичких инспектора у периоду 2020–2022. године	Број спроведених надзора локалних туристичких инспектора у периоду 2020–2022. године
Општина Врњачка Бања	0	0
Општина Сокобања	0	9
Општина Бајина Башта/Тара	0	0
Општина Чајетина/Златибор	0	0
Општина Рашка/Копаоник	0	30
Општина Брус/Копаоник	0	0

Као што је приказано у табели, од наведених ЈЛС једино су контроле наплате и уплате боравишне таксе вршене у општини Сокобања и општини Рашка.

Локална туристичка инспекција је у 2021. години у Сокобањи извршила пет контрола правних лица и код једног контролисаног субјекта утврдила незаконитост, да није плаћен износ боравишне таксе у року, односно до петог у месецу за претходни месец, у износу од 1.379.015,00 динара.

Локална туристичка инспекција је у 2020. години у општини Рашка извршила седам инспекцијских надзора и код једног контролисаног субјекта утврдила неправилност да није плаћен износ боравишне таксе у року, односно до петог у месецу за претходни месец, у износу од 224.160,00 динара.

У току ревизије утврдили смо да туристичка инспекција није у довољној мери вршила контролу наплате и уплате боравишне таксе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету јединица локалних самоуправа.

Као разлоге због чега у периоду 2020–2022. године нису у већој мери спроведени надзори у оквиру којих би била проверавана наплата и уплата боравишне таксе, и поред великог броја остварених ноћења туриста, представници Министарства су навели да услед епидемије COVID-19 нису радиле контроле угоститељских објеката јер нису радили у том периоду, тако да и када је био могућ надзор инспектори су били у контролама провере спровођења мера за спречавање и сузбијање заразне болести изазване вирусом COVID-19; да је постојао повећан обим посла услед великог броја представки на рад туристичких агенција, као и великог броја акцијских контрола издавања рачуна и евиденције корисника услуга смештаја у централни информациони систем за туризам и угоститељство.

У Плану рада Владе за 2021. годину у области туризма (у оквиру Уређења и развоја у области туризма и у оквиру туристичке инспекције) као очекиван резултат је, између осталог, наведено повећање прилива средстава од уплата боравишних такси и постизање веће финансијске дисциплине, као резултат рада туристичких инспектора.

### Надзор над нерегистрованим субјектима у туризму и угоститељству

Туристичка инспекција, у ревидираном периоду, вршила је надзор над нерегистрованим субјектима у туризму и угоститељству, доносила решења, подносила пријаве, али и даље постоји простор за унапређење надзора у циљу сузбијања нелојалне конкуренције субјектима који послују у складу са законом и повећања прихода у буџету од увођења привредних субјеката у легалне токове.

У 2020. години туристичка инспекција у надзору је утврдила рад 154 нерегистрована субјекта, у 2021. години 215, а у 2022. години 216 нерегистрованих субјеката. Наведено се односи на субјекте који нису уписани у основни регистар, затим у Регистар туризма, субјекте





који су организовали туристичка путовања без прописане лиценце, субјекте који су пружали услуге смештаја без прописаног решења о категорији смештаја и др.

На интернет страници Министарства, у делу који се односи на Сектор туристичке инспекције, објављене су Препоруке путницима и поступак рекламације, Препоруке корисницима угоститељских услуга, као и списак туристичких агенција којима је одузета лиценца.

Према одговору Министарства, нерегистровани субјекти се лоцирају: на основу сазнања добијених из представки физичких, правних лица и предузетника; прегледом и анализом података из АПР-а, као и прегледом базе платформе Booking.com и selo.rs на којима се оглашавају пружаоци услуге смештаја и поређењем са базом у Е-туристи.

У Плану инспекцијског надзора за 2023. годину наведено је да је приоритет Сектора туристичке инспекције смањење сиве економије у области надзора уз повећање уплаћених средстава у буџет од уплата пореза и боравишне таксе, као и постизање ефикасније примене прописа од стране регистрованих субјеката у области надлежности туристичке инспекције.

Министарство туризма и омладине навело је да је у 2023. години одржало састанак са Министарством финансија у вези реализације инструмента „прикривена куповина“, који би користили инспектори када сумњају да лице обавља делатност као нерегистровани субјекат и која има за циљ повећање ефикасности инспекцијског надзора. Током 2023. године Министарство је одржало два састанка са представницима резервационог система Booking.com, у циљу решавања проблема нерегистрованих угоститеља који се оглашавају на наведеном сајту.

Министарство је у јуну 2023. године послало дописе начелницима управних округа којим је указало на проблем повећаног присуства незаконитог поступања физичких лица, који угоститељске услуге смештаја пружају супротно одредбама Закона о угоститељству. У допису је наведено да је потребно да начелници управних округа утичу да јединице локалне самоуправе које имају организовану службу локалних туристичких инспектора, појачају инспекцијски надзор у области угоститељства у циљу сузбијања незаконитог поступања. Уз допис је послат Позив физичким лицима која услуге смештаја пружају на начин супротан Закону о угоститељству, да се у што краћем року обрате јединици локалне самоуправе и поднесу захтев за категоризацију угоститељског објекта за смештај (кућа, апартман, соба или сеоско туристичко домаћинство). Захтев за категоризацију се подноси преко „Е-туриста“. По добијању решења о категоризацији угоститељски објекат и угоститељ ће бити евидентирани у систем „Е-туриста“, на који начин ће, у складу са позитивним прописима, моћи да наставе са пружањем угоститељских услуга смештаја на законит начин. Наведени позив, како је препоручено у допису потребно је упутити свим јединицама локалне самоуправе на територији управног округа, како би исти био објављен на њиховим званичним сајтовима и промовисан на адекватан начин.

Министарство је навело да је у циљу смањења броја нерегистрованих корисника, организовано ванредно спровођење инспекцијског надзора у августу 2023. године од стране републичке инспекције, и то три викенд акцијске контроле, у периоду од 4. до 20. августа 2023. године. За три викенд акције инспектори су укупно обишли 2.084 стамбене јединице, од којих су госте затекли у 218, а међу којима је одмах на лицу места утврђен нерегистрован рад у 91 објекту. За утврђене нерегистроване субјекте који обављају угоститељску делатност супротно закону, изречена је мера забране рада и поднет захтев за покретање прекршајног поступка. Током августа 2023. године је поднето 152 нова захтева, док је у септембру 2023. године поднето 64 захтева за категоризацију угоститељских објеката у Чајетини.

Потребно је да Министарство настави са активностима у циљу откривања нерегистрованих угоститељских објеката и санкционисања лица које пружају угоститељске услуге супротно законским одредбама.



### Налаз 3.2: Национални савет за развој туризма и Савет за туризам нису у довољној мери допринели унапређењу туризма у Републици Србији

Као једна од претњи које могу да отежају или дугорочно чак и онемогуће развој сектора туризма која је утврђена SWOT анализом јесте неповезана и некоординисана активност у спровођењу Стратегије и Акционог плана за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије од 2016. године до 2025. године.

На основу SWOT анализе може да се закључи да слабости туризма Републике Србије углавном произлазе из интерних препрека које је нужно отклонити у кратком року. Претње су повезане са даљим нечињењем и некоординацијом, као и изостанком активније улоге локалних власти, што је битно за јачање конкурентности Републике Србије на иностраном и домаћем тржишту, јер се на тај начин капитализују значајне прилике које се отварају савременим трендовима на светском туристичком тржишту и даљим процесом ЕУ интеграција.

У Стратегији је наведено – да би се променила до сада уобичајена пракса да се активности у вези са усвајањем Стратегије завршавају даном њеног усвајања на седници Владе, неопходно је спровести одређене мере и активности за њено ефикасно спровођење, између осталих и координацију активности институција од значаја за развој туризма у Републици Србији.

У претходном периоду нису реализоване активности које су планиране Стратегијом развоја туризма Републике Србије у циљу успостављања одговарајуће координације надлежних субјеката за развој туризма.

Сарадња и изазови са којима се Министарство суочавало у претходном периоду са носиоцима активности за спровођење Стратегије (другим министарствима и институцијама; АП, јединицама локалне самоуправе; туристичким организацијама и др.), ближе су описани у Закључку 2, Налаз 2.1.

У Стратегији развоја туризма Републике Србије наведено је да координирајућу улогу у процесу реализације Стратегије има Национални савет за развој туризма Републике Србије који окупља представнике четири сектора: Владе и министарстава (јавни), привреде (приватни), невладиног (удружења) и академског сектора.

У 2014. години формиран је Национални савет за развој туризма Републике Србије са следећим задацима: успостављање координације и комуникације свих укључених страна у циљу развоја туристичке индустрије и позиционирања Републике Србије; обезбеђивање јавности и одговорности у домену развоја Републике Србије као туристичке дестинације у развоју туристичких производа Републике Србије; повећање степена конкурентности туристичке привреде Републике Србије као туристичке дестинације и унапређење пословне климе у туризму; унапређење инвестиционе климе и повећање инвестиционог улагања у туризам; анализа ефикасности микрорегиона (инфраструктура, туристички производи, брендирање); предузимање мера за унапређење конкурентности кроз промоцију и маркетинг, изградњу инфраструктуре, усклађивање локалних и регионалних институција и друго.

Влада Републике Србије је 2017. године донела Одлуку о образовању Националног савета за развој туризма Републике Србије<sup>35</sup> са задацима који су утврђени Стратегијом.

Током 2020 године, именован је нови министар за област туризма, а претходном министру, који је уједно био и председник Националног савета, престао је мандат. У 2020. години Влада је функционисала у техничком мандату, биле су на снази и мере у вези са пандемијом COVID-19, због чега, у овој години није одржана ни једна седница Националног савета.

<sup>35</sup> „Сл. гласник РС“, број 94/17



Влада Републике Србије је 2021. године донела Одлуку о образовању Националног савета за развој и опоравак туризма Републике Србије<sup>36</sup> са задацима: предлагање и праћење имплементације мера за опоравак туризма и угоститељства у току и након епидемије COVID-19; успостављање координације и комуникације свих укључених страна у циљу наставка развоја туристичке индустрије и позиционирања Републике Србије на међународном тржишту; обезбеђивање јавности и одговорности у домену развоја Републике Србије као туристичке дестинације и развоја туристичких производа Републике Србије; повећање степена конкурентности туристичке привреде Републике Србије као туристичке дестинације и унапређење пословне климе у туризму; унапређење инвестиционе климе и повећање инвестиционог улагања у туризам; анализа ефикасности микрорегиона (инфраструктура, туристички производи, брендирање); предузимање мера за унапређење конкурентности кроз промоцију и маркетинг, изградњу инфраструктуре, усклађивање локалних и регионалних институција и друго. Одлуком је утврђено да је Национални савет дужан да најмање једном годишње Влади достави извештај о свом раду.

Према одговору представника Министарства, Национални савет за опоравак и развој туризма одржао је једну конститутивну седницу 2021. године на којој је донет Пословник о раду. О одржаној седници сачињен је записник који је требало да буде усвојен на наредној, али није било иницијативе за сазивање нових седница и није сачињен извештај о раду.

Других седница у ревидираном периоду (2020, 2021. и 2022. година) није било.

У поступку ревизије, Влада Републике Србије донела је Одлуку о образовању Националног савета за развој туризма Републике Србије<sup>37</sup>.

Задаци Националног савета су:

- 1) успостављање координације и комуникације свих укључених страна у циљу наставка развоја туристичке индустрије и позиционирања Републике Србије на међународном тржишту;
- 2) обезбеђивање јавности и одговорности у домену развоја Републике Србије као туристичке дестинације и развоја туристичких производа Републике Србије;
- 3) повећање степена конкурентности туристичке привреде Републике Србије као туристичке дестинације и унапређење пословне климе у туризму;
- 4) унапређење инвестиционе климе и повећање инвестиционог улагања у туризам;
- 5) анализа ефикасности микрорегиона (инфраструктура, туристички производи, брендирање);
- 6) предузимање мера за унапређење конкурентности кроз промоцију и маркетинг, изградњу инфраструктуре, усклађивање локалних и регионалних институција и друго.

Поред министра надлежног за област туризма, који је именован за председника Националног савета, за чланове су именовани: покрајински секретар за привреду и туризам, представници факултета, других министарства, Туристичке организације Србије, Националне асоцијације туристичких агенција „Yuta“, Привредне коморе Србије, Градске управе града Београда, председника Републике, председника Владе, јавних предузећа и других субјеката релевантих за развој туризма.

Национални савет доноси пословник о свом раду. Стручне и административно-техничке послове за потребе Националног савета обавља Министарство туризма и омладине.

У Програму развоја туризма у Аутономној Покрајини Војводини за период 2018–2022. године наводи се да су, у циљу веће ефикасности у спровођењу предложених политика, неопходна даља унапређења институционалног оквира у вези са развојем туризма и то, између осталог, јачање координационог тела (Покрајински савет за туризам) у циљу разматрања стратегијских иницијатива, предлагања промена законског и институционалног оквира у различитим областима и других мера које директно условљавају развој туризма.

<sup>36</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 41/21, 56/21 и 109/21

<sup>37</sup> „Сл. гласник РС“, број 45/23



У Програму развоја туризма наводи се да је узимајући у обзир ниво (не)развијености туризма и високо постављене циљеве развоја у наредном планском периоду неопходно формирати управљачки механизам који ће обезбедити да се зацртани циљеви остваре, притом, узимајући у обзир принцип да се не формирају нова тела / агенције. С тим у вези, потребно је и да Савет за туризам постане стално тело за контролу реализације Програма развоја туризма. Савет је потребно структурирати тако да осим представника јавног сектора, буду укључени и кључни чиниоци приватног сектора. На тај начин се обезбеђује учествовање свих релевантних чинилаца туристичког сектора покрајине, као и већа ефикасност спровођења кључних стратешких одредби Програма развоја туризма.

Савет за туризам је саветодавно тело Покрајинског секретаријата за привреду и туризам и састоји се од стручњака из области туризма, као и представника универзитета, туристичких организација, институција и организација која се баве наведеним областима.

Савет за туризам АП Војводине основан је 2016. године ради обављања саветодавних послова у вези са развојем туризма и унапређењем туристичких капацитета на територији АП Војводине са следећим задацима: анализира стање туризма у АП Војводини, идентификује кључне проблеме, анализира узроке настанка идентификованих проблема и постојећих стања, учествује у креирању, доношењу и имплементацији Стратегије развоја туризма Републике Србије, организује и јача дестинацијске менаџменте организација у АП Војводини, предлаже надлежним органима предузимање мера и активности за подстицање развоја туризма у АП Војводини и др.

Покрајински секретар за привреду и туризам донео је 24. фебруара 2021. године решење о образовању радне групе за туризам ради обављања саветодавних послова у вези са развојем туризма и унапређењем туристичких капацитета на територији Аутономне Покрајине Војводине, на период од четири године. Сагласно решењу, радна група је дужна да доставља покрајинском секретару за привреду и туризам писане извештаје о спроведеним активностима.

Савет за туризам, као саветодавно тело Покрајинског секретаријата за привреду и туризам, у ревидираном периоду није се састајао и није достављао покрајинском секретару за привреду и туризам писане извештаје о спроведеним активностима.

У поступку ревизије, Покрајински секретар донео је решење о образовању Савета за туризам, као повременим радног тела Покрајинског секретаријата за привреду и туризам, ради обављања саветодавних послова у вези са развојем туризма и унапређењем туристичких капацитета на територији АП Војводине. Решењем је предвиђено да ће Савет покрајинском секретару за привреду и туризам достављати периодичне писане извештаје о спроведеним активностима.

Државној ревизорској институцији достављен је записник са прве седнице Савета, од 22. маја 2023. године на којој је конституисан Савет за туризам и на којој је дато позитивно мишљење на Нацрт програма развоја туризма АП Војводине од 2023. до 2025. године.



### Налаз 3.3: Министарство и Покрајински секретаријат надлежни за послове туризма у ревидираном периоду нису сачињавали извештаје о реализацији активности утврђених Стратегијом развоја туризма Републике Србије и Програмом развоја туризма АП Војводине

У Стратегији развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године наведено је да ће министарство надлежно за послове туризма координисати, пратити, анализирати и извештавати о токовима реализације Стратегије, предлагати мере и спроводити активности из своје надлежности, а Влада ће једном годишње анализирати и предлагати мере спровођења Стратегије нарочито у контексту међуресорних надлежности.

Законом о планском систему<sup>38</sup> прописано је извештавање о резултатима спровођења докумената јавних политика.

Ако је предлагач документа јавне политике орган државне управе, тај орган извештава Владу, преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, о резултатима спровођења тог документа, односно о *ex-post* анализи ефеката јавне политике утврђене тим документом и то, у случају:

- стратегије, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа, односно заједно са документом јавне политике којим се замењује тај документ, ако се подноси Влади на усвајање пре истека тог рока;

- програма, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа, осим ако је уз програм донет акциони план по коме се врши извештавање, у том случају се извештавање о спровођењу програма врши најкасније шест месеци након истека примене, као и по истеку треће календарске године од усвајања ако је програм донет за период дужи од три године;

- акционог плана, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања.

Министарство и Покрајински секретаријат надлежни за послове туризма у ревидираном периоду нису сачињавали извештаје о реализацији активности утврђених Стратегијом развоја туризма Републике Србије и Програмом развоја туризма АП Војводине.

Према наводима Покрајинског секретаријата, Извештаји о раду садржани су у Извештају о извршењу буџета за сваку годину који усваја Скупштина АП Војводине и који су објављени на интернет страници Покрајинског секретаријата за финансије и Службеном листу АП Војводине. Посебан извештај, наведен у Акционом плану као извор провере, Покрајински секретаријат за привреду и туризам није сачињавао.

Покрајински секретаријат презентовао је документ сачињен 2021. године под називом *Ex-post* преглед ефеката документа јавне политике Програма развоја туризма у АП Војводини за период 2018–2022. године.

Према одговору Министарства, није израђен план заједничких активности надлежних институција за имплементацију Стратегије и акционог плана и нису утврђени садржај и динамика извештавања о токовима реализације Стратегије.

Услед изостанка извештавања изостало је праћење спровођења документа јавне политике, као и мерење доприноса постигнутих показатеља на нивоу стратешких циљева.

За успешну имплементацију планских документа значајно је дефинисање модела праћења, оцењивања и извештавања, као и активна координација планираним активностима.

<sup>38</sup> „Сл. гласник РС“, број 30/18



Потребно је да се обезбеди праћење спровођења јавних политика, односно прикупљање и анализа података током спровођења јавних политика, тј. њихових мера, како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви, као и да ли се предвиђене мере и активности спроводе по плану и ефикасно.

Важно је успоставити извештавање о реализацији и постигнутим резултатима јавних политика како би се обезбедило објективно, потпуно и благовремено обавештавање заинтересованих страна и циљних група о спровођењу усвојених планских докумената и постигнутим учинцима јавних политика.





## Прилог 1. Туристички промет у Републици Србији у 2020, 2021. и 2022. години

У наставку су приказани подаци о туристичком промету у Републици Србији у 2020, 2021. и 2022. години према одговору Туристичке организације Србије, а на основу података Републичког завода за статистику.

### Туристички промет у Републици Србији у 2020. години

#### Доласци домаћих и страних туриста

Према подацима Републичког завода за статистику, у 2020. години у Републици Србији је боравило укупно 1.820.021 туриста, што је за 51% мање у односу на претходну, 2019. годину, од чега је домаћих било 1.374.310 (25% мање у односу на 2019. годину) или 76% од укупног броја туриста, а страних 445.711 (76% мање у односу на 2019. годину), односно 24% од укупног броја туриста. Ови подаци не обухватају податке за територију АП Косово и Метохија.

#### Ноћење домаћих и страних туриста по врстама туристичких места

У 2020. години остварено је укупно 6.201.290 ноћења (што је за 38% мање у односу на 2019. годину), од чега су домаћи туристи остварили 4.936.732 ноћења (19% мање у односу на 2019. годину), што чини 80% од укупног броја остварених ноћења, а страни 1.264.558 (68% мање у односу на 2019. годину) или 20% од укупног броја остварених ноћења.

Мерено бројем остварених ноћења, домаћи туристи су највише боравили у бањским местима (42%), затим следе планинска места (31%). Страни туристи највише су боравили у Београду (46%).

У наредном табеларном прегледу дат је приказ броја остварених ноћења домаћих и страних туриста по врстама туристичких места у 2020. години:

Табела 6. Остварена ноћења по врстама туристичких места у 2020. години

Туристичка места	Домаћи туристи	Страни туристи	Укупно
Бањска места	2.075.951	108.651	2.184.602
Планинска места	1.530.741	216.431	1.747.172
Београд – градска насеља	288.843	576.687	865.530
Нови Сад – градска насеља	89.357	80.072	169.429
Остала туристичка места	788.763	243.044	1.031.807
Остала места	163.077	39.673	202.750
<b>Укупно</b>	<b>4.936.732</b>	<b>1.264.558</b>	<b>6.201.290</b>

#### Остварена ноћења домаћих туриста у изабраним туристичким местима

Од изабраних туристичких места, мерено бројем остварених ноћења, домаћи туристи у 2020. години највише су боравили у Врњачкој Бањи, затим следе Сокобања, Златибор, Копаоник Београд итд. Напред наведено приказано је у табеларном прегледу:



Табела 7. Остварена ноћења домаћих туриста у изабраним туристичким местима у 2020. години

Изабрана места	Ноћења домаћих туриста
Врњачка Бања	668.635
Сокобања	642.568
Златибор	510.438
Копаоник	339.021
Београд	288.843
Дивчибаре	158.210
Тара	141.358
Бања Врдник	86.722
Стара Планина	80.093
Бања Горња Трепча	73.853

#### Остварена ноћења страних туриста у изабраним туристичким местима

Од изабраних туристичких места, мерено бројем остварених ноћења, страни туристи у 2020. години највише су боравили у Београду, затим следе Копаоник, Нови Сад, Златибор, Врњачка Бања итд. Напред наведено приказано је у табеларном прегледу:

Табела 8. Остварена ноћења страних туриста у изабраним туристичким местима у 2020. години

Изабрана места	Ноћења страних туриста
Београд	576.687
Копаоник	93.017
Нови Сад	80.072
Златибор	64.609
Врњачка Бања	29.603
Бања Ковиљача	19.600
Суботица	17.451
Гамзиградска бања	12.776
Крагујевац	11.200
Стара планина	8.302

### Туристички промет у Републици Србији у 2021. години

#### Доласци домаћих и страних туриста

Према подацима Републичког завода за статистику, у 2021. години у Републици Србији је боравило укупно 2.591.293 туриста, што је за 42% више у односу на претходну, 2020. годину, од чега је домаћих било 1.720.054 (25% више у односу на 2020. годину) или 66% од укупног броја туриста, а страних 871.239 (96% више у односу на 2020. годину), односно 34% од укупног броја туриста. Ови подаци не обухватају податке за територију АП Косово и Метохија.



### Ноћење домаћих и страних туриста по врстама туристичких места

У 2021. години остварено је укупно 8.162.430 ноћења (што је за 32% више у односу на 2020. годину), од чега су домаћи туристи остварили 5.732.833 ноћења (16% више у односу на 2020. годину), што чини 70% од укупног броја остварених ноћења, а страни 2.429.597 (92% више у односу на претходну годину) или 30% од укупног броја остварених ноћења.

Мерено бројем остварених ноћења, домаћи туристи су највише боравили у бањским местима (42%), затим следе планинска места (29%). Страни туристи највише су боравили у Београду (49%).

У наредном табеларном прегледу дат је приказ броја остварених ноћења домаћих и страних туриста по врстама туристичких места у 2021. години:

Табела 9. Остварена ноћења по врстама туристичких места у 2021. години

Туристичка места	Домаћи туристи	Страни туристи	Укупно
Бањска места	2.382.736	253.264	2.636.000
Планинска места	1.645.255	241.146	1.886.401
Београд – градска насеља	370.504	1.195.750	1.566.254
Нови Сад – градска насеља	141.117	177.557	318.674
Остала туристичка места	978.493	456.574	1.435.067
Остала места	214.728	105.306	320.034
<b>Укупно</b>	<b>5.732.833</b>	<b>2.429.597</b>	<b>8.162.430</b>

### Остварена ноћења домаћих туриста у изабраним туристичким местима

Од изабраних туристичких места, мерено бројем остварених ноћења, домаћи туристи у 2021. години највише су боравили у Врњачкој Бањи, затим следе Сокобања, Златибор, Београд, Копаоник, Тара итд. Напред наведено приказано је у табеларном прегледу:

Табела 10. Остварена ноћења домаћих туриста у изабраним туристичким местима у 2021. години

Изабрана места	Ноћења домаћих туриста
Врњачка Бања	745.118
Сокобања	743.017
Златибор	544.835
Београд	370.504
Копаоник	359.322
Тара	161.006
Нови Сад	141.117
Дивчибаре	140.016
Бања Врдник	124.415
Бања Ковиљача	75.438



### Остварена ноћења страних туриста у изабраним туристичким местима

Од изабраних туристичких места, мерено бројем остварених ноћења, страни туристи у 2021. години највише су боравили у Београду, затим следе Нови Сад, Златибор, Врњачка Бања, Копаоник итд. Напред наведено приказано је у табеларном прегледу:

Табела 11. Остварена ноћења страних туриста у изабраним туристичким местима у 2021. години

Изабрана места	Ноћења страних туриста
Београд	1.195.750
Нови Сад	177.557
Златибор	115.943
Врњачка Бања	107.179
Копаоник	66.863
Бања Ковиљача	44.412
Суботица	42.637
Крагујевац	23.650
Бања Врдник	19.620
Бања Палић	16.169

### Туристички промет у Републици Србији у 2022. години

#### Доласци домаћих и страних туриста

У 2022. години у Републици Србији је боравило укупно 3.869.235 туриста, од чега је домаћих било 2.096.472 односно 54% од укупног броја туриста, а страних 1.772.763 односно 46% од укупног броја туриста.

#### Ноћење домаћих и страних туриста по врстама туристичких места

У 2022. години остварено је укупно 12.245.613 ноћења, од чега су домаћи туристи остварили 7.306.219 ноћења, што чини 60% од укупног броја остварених ноћења, а страни 4.939.394 односно 40% од укупног броја остварених ноћења.

#### Остварена ноћења домаћих туриста у изабраним туристичким местима

Од изабраних туристичких места, мерено бројем остварених ноћења, домаћи туристи у 2022. години највише су боравили у Сокобањи, затим следе Врњачка Бања, Златибор, Београд, Копаоник, итд. Напред наведено приказано је у табеларном прегледу:



Табела 12. Остварена ноћења домаћих туриста у изабраним туристичким местима у 2022. години

Изабрана места	Ноћења домаћих туриста
Сокобања	749.430
Врњачка Бања	676.052
Златибор	521.120
Београд	499.125
Копаоник	464.013
Куршумлија	202.785
Луковска бања	186.092
Чачак	177.887
Нови Сад	170.912
Тара	170.763

#### Остварена ноћења страних туриста у изабраним туристичким местима

Од изабраних туристичких места, мерено бројем остварених ноћења, страни туристи у 2022. години највише су боравили у Београду, затим следе Нови Сад, Суботица, Златибор, Ниш итд. Напред наведено приказано је у табеларном прегледу:

Табела 13. Остварена ноћења страних туриста у изабраним туристичким местима у 2022. години

Изабрана места	Ноћења страних туриста
Београд	2.681.852
Нови Сад	390.150
Суботица	247.236
Златибор	152.732
Ниш	133.184
Копаоник	121.044
Врњачка Бања	80.090
Бања Ковиљача	65.939
Бања Палић	57.466
Крагујевац	56.722