



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

*Управљање развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија –
Општина Чајетина*



Број: 400-1055/2024-06/20
Београд, 16. децембар 2024. године



У циљу унапређења управљања развојем туризма, потребно је ефикасније планирање и спровођење планираних активности, као и ефикаснији надзор и контрола ради сузбијања нелегалног пословања и повећања прихода у буџету

У Стратегији развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године, као слабост је наведено: недовољно учешће локалних самоуправа у планирању и развоју туризма, недовољно ефикасан инспекцијски надзор, висок ниво нерегистрованих капацитета и пословања у „сивој“ зони и друго.

Од дефинисаних приоритетних туристичких дестинација у Републици Србији, мерено бројем остварених ноћења, домаћи туристи су у 2023. години највише боравили у туристичкој регији Западна Србија. У Програму развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године, наведено је да велики број објеката није категорисан и послује у сивој зони.



Извор: Државна ревизорска институција

Општина Чајетина у ревидираном периоду (2021–2023. године) није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма: није донела план развоја јединице локалне самоуправе којим се утврђују приоритетни циљеви развоја који се желе постићи; није донела програм развоја туризма, што ствара ризик да се туризам не развија на плански начин и није донела програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом.

Општина Чајетина није у потпуности спроводила планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма и није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима.

Општина је вршила надзор над нерегистрованим субјектима, али је потребно да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету. Општина Чајетина у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе. У поступку ревизије смо утврдили да постоје угоститељи који нису уплаћивали боравишну таксу у буџет локалне самоуправе. Општина Чајетина у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица, предузетници и физичка лица који обављају угоститељску делатност. Према подацима из система Е-туриста, у ревидираном периоду Општина Чајетина није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта.

Препоруке

Након спроведене ревизије, Државна ревизорска институција је Општини Чајетина дала следеће препоруке:

- да предузме активности у циљу доношења: програма развоја туризма и програма промотивних активности;
- да предузме мере како би се реализовале активности у области туризма утврђене планским документима;
- да прати и извештава о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима;
- да настави да предузима активности како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету;
- да спроводи инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе;
- да врши контролу боравишне таксе коју у буџет општине уплаћују субјекти који обављају угоститељску делатност;
- да благовремено поступа по поднетим захтевима за одређивање категорије угоститељског објекта на прописан начин.



Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме извештаја	6
1. Резиме и препоруке	6
2. Мере предузете у току ревизије	9
3. Захтев за достављање одазивног извештаја	10
II Увод	12
1. Проблем	12
2. Циљ ревизије	13
3. Ревизорска питања	13
4. Обим ревизије	13
5. Методологија у поступку рада	14
III Опис предмета ревизије	16
1. Законодавни и институционални оквир	16
2. Појам	21
3. Опште информације	23
IV Закључци	28
ЗАКЉУЧАК 1: Општина Чајетина у ревидираном периоду није донела планска документа у области туризма, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма	29
Налаз 1.1: Општина Чајетина у ревидираном периоду није донела план развоја јединице локалне самоуправе којим се утврђују приоритетни циљеви развоја који се желе постићи	29
Налаз 1.2: Општина Чајетина није донела програм развоја туризма, што ствара ризик да се туризам не развија на плански начин	32
Налаз 1.3: Општина Чајетина није донела програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом	34
ЗАКЉУЧАК 2: Општина Чајетина није у потпуности спроводила планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма и није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима	35
Налаз 2.1: У општини Чајетина нису реализоване све активности у области туризма дефинисане планским документима	36
Налаз 2.2: Општина Чајетина није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима	43
ЗАКЉУЧАК 3: У ревидираном периоду, Општина Чајетина је спроводила инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима, али не и надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе, није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују субјекти који обављају угоститељску делатност и није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта	45



Налаз 3.1: У ревидираном периоду, Општина Чајетина је вршила надзор над нерегистрованим субјектима, али је потребно да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету 45

Налаз 3.2: Општина Чајетина у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе 50

Налаз 3.3: Општина Чајетина у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица, предузетници и физичка лица који обављају угоститељску делатност 53

Налаз 3.4: Према подацима из система Е-туриста, у ревидираном периоду Општина Чајетина није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта 60

V Прилози 66

Прилог 1. Статистички подаци о туристичком промету у Републици Србији 66



Скраћенице и термини

Преглед скраћеница које су коришћене у извештају.

Пун назив	Коришћена скраћеница
Влада Републике Србије	Влада
Министарство туризма и омладине	Министарство
Министар надлежан за послове туризма	Министар
Министарство унутрашњих послова	МУП
Општина Чајетина	Општина
Туристичка организација Србије	ТОС
Локална туристичка организација	ЛТО
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Републички завод за статистику	РЗС
Стратегија одрживог развоја општине Чајетина од 2010. до 2020. године	Стратегија
Стална конференција градова и општина	СКГО

Под термином субјекти који обављају угоститељску делатност у овом извештају сматраће се привредна друштва, друга правна лица, предузетници и физичка лица која обављају угоститељску делатност.



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија“.

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

Ревизијом су обухваћени следећи субјекти ревизије:

- Општина Чајетина
- Општина Бајина Башта
- Општина Нова Варош

У овом извештају представљен је део који се односи на Општину Чајетина.

Након спроведене ревизије, утврдили смо следеће:

У циљу унапређења управљања развојем туризма, потребно је ефикасније планирање и спровођење планираних активности, као и ефикаснији надзор и контрола ради сузбијања нелегалног пословања и повећања прихода у буџету.

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

ЗАКЉУЧАК 1: Општина Чајетина у ревидираном периоду није донела планска документа у области туризма, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма.

Налаз 1.1: У складу са Законом о планском систему Републике Србије, план развоја јединице локалне самоуправе јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина јединице локалне самоуправе. Законом о планском систему Републике Србије утврђено је да ће се планови развоја локалне власти донети најкасније до 1. јануара 2021. године. Општина Чајетина у периоду 2021–2023. године није донела план развоја јединице локалне самоуправе. С обзиром на то да Општина Чајетина у ревидираном периоду није донела план развоја јединице локалне самоуправе, нису биле предузете све активности у циљу ефикасног планирања, односно нису били утврђени приоритетни циљеви развоја који се желе постићи. Представници општине наводе да се са изградом Плана развоја општине Чајетина каснило, а неки од разлога за то су одсуство стручне консултантске подршке и недоношење планских докумената на републичком нивоу у складу са Законом о планском систему Републике Србије (План развоја Републике Србије и др.).

Налаз 1.2: У складу са Законом о туризму, јединица локалне самоуправе доноси програм развоја туризма у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије. Програм треба да садржи конкретне предлоге и смернице за развој и унапређење конкурентности туристичке понуде на територији јединице локалне самоуправе. Општина Чајетина није донела програм развоја туризма, што ствара ризик да се туризам не развија на плански начин. Представници



Општине наводе да је, услед планирања капиталних инвестиција које у великој мери утичу на развој туризма, било потребно сачекати доношење плана развоја општине Чајетина, на основу кога би се конципирао и усвојио и програм развоја туризма. Са доношењем плана развоја општине Чајетина приступило се касније од предвиђеног рока, тако да су активности на изради планског документа који се тиче развоја туризма такође у заостатку.

Налаз 1.3: У складу са Законом о туризму, Стратегијски маркетинг план доноси Влада на предлог Министарства за територију Републике Србије, у складу са којим јединица локалне самоуправе доноси програм промотивних активности. Стратегијски маркетинг план туризма Републике Србије до 2025. године Влада Републике Србије усвојила је 28. јануара 2021. године. Општина Чајетина није предузела активности на доношењу програма промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом. С обзиром на то да није израђен програм промотивних активности, изостају стратешки правци за унапређење промотивних активности туризма општине. Са доношењем плана развоја општине Чајетина приступило се касније од предвиђеног рока, тако да су активности на изради планског документа који се тиче развоја туризма и програма промотивних активности такође у заостатку.

ЗАКЉУЧАК 2: Општина Чајетина није у потпуности спроводила планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма и није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима.

Налаз 2.1: Општина Чајетина донела је Стратегију одрживог развоја општине Чајетина за период од 2010. до 2020. године, која садржи акциони план којим су предвиђени: посебни циљеви, активности, партнери, временски оквир, вредност, извор средстава и индикатори. Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године планиране су одређене активности које је потребно да ЈЛС реализује. Такође, постоје активности које су планиране Програмом развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године, а које се односе на израду програма развоја туризма, као и спровођење инвестиционих пројеката од значаја за развој туризма. У општини Чајетина нису реализоване све активности у области туризма дефинисане планским документима, што ствара ризик да неће бити остварени планирани циљеви у области туризма. Представници Општине, као неке од разлога за нереализацију активности које су предвиђене планским документима, навели су да је спровођење одређених активности планирано као развој јавно-приватног партнерства и да за те активности није било адекватних заинтересованих приватних инвеститора, као и да су се у датом периоду реализовали приоритетни пројекти у општини Чајетина (изградња и пуштање у рад Голд гондоле, уређење Краљевог трга и пешачке зоне, изградња бине, реконструкција језера у центру Златибора).

Налаз 2.2: Општина Чајетина није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима. Општина Чајетина није промене индикатора и резултате годишње евалуације, учинила доступним свим грађанима путем извештаја, како је предвиђено Стратегијом одрживог развоја општине Чајетина. Након усвајања Стратегије, Општина се није бавила периодичним анализама, односно проверама остварености дефинисаних циљева и мера. Периодични извештаји о имплементацији Стратегије нису рађени због чега темпо и успех остваривања задатих приоритета у року није могуће утврдити. Услед изостанка извештавања, изостало је праћење спровођења документа јавне политике, као и мерење доприноса постигнутих показатеља на нивоу стратешких циљева.



ЗАКЉУЧАК 3: У ревидираном периоду, Општина Чајетина је спроводила инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима, али не и надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе, није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују субјекти који обављају угоститељску делатност и није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта.

Налаз 3.1: Инспекцијски надзор над применом Закона о угоститељству врши јединица локалне самоуправе преко овлашћених инспектора, између осталог, у делу који се односи на: обављање угоститељске делатности пружања услуга смештаја у кућама, апартманима, собама, станovima и другим просторима за које није издато решење о категоризацији. Иако је Општина Чајетина вршила надзор над нерегистрованим субјектима, потребно је да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, јер у општини Чајетина постоје угоститељи који пружају услуге смештаја без извршене категоризације, односно угоститељи који нису евидентирани у систем Е-туриста. Наведено ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету.

Налаз 3.2: У вршењу инспекцијског надзора, овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе има право и дужност, између осталог, да проверава боравишну таксу у делу наплате и уплате. Општина Чајетина у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету општине. Према Извештају о раду туристичке инспекције општине Чајетина за 2021, 2022. и 2023. годину нису вршени редовни надзори јер нису издати налози за инспекцијски надзор који би се спроводио на законом предвиђен начин за редовне контроле.

Налаз 3.3: Правилником о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података прописано је да: орган за пореску администрацију обавља послове утврђивања, контроле и наплате јавних прихода и врши обрачун, контролу и наплату годишњег износа боравишне таксе угоститељу, који као физичко лице обавља угоститељску делатност и орган за финансије обавља послове контроле и наплате јавних прихода од боравишне таксе, која је уплаћена од стране привредног друштва, другог правног лица или предузетника, који обавља угоститељску делатност. Општина Чајетина у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица, предузетници и физичка лица који обављају угоститељску делатност, тако да постоје угоститељи који нису уплаћивали боравишну таксу у буџет локалне самоуправе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету општине.

Налаз 3.4: У складу са Законом о угоститељству, угоститељ је дужан да пре отпочињања обављања угоститељске делатности у угоститељском објекту, који подлеже обавези категоризације, прибави решење о категоризацији. Угоститељ подноси надлежном органу јединице локалне самоуправе захтев за одређивање категорије угоститељског објекта за смештај врсте кућа, апартман, соба и сеоско туристичко домаћинство. Угоститељ подноси захтев преко централног информационог система, за сваки објекат посебно. Према подацима из система Е-туриста, у ревидираном периоду Општина Чајетина није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта, тако да су у систему Е-туриста постојали нерешени предмети по поднетим захтевима. Услед недоношења решења о категоризацији и неевидентирања угоститеља у систем Е-туриста, надлежни органи немају приступ подацима који су им потребни за обављање послова из своје надлежности.



Након спроведене ревизије сврсисходности пословања „Управљање развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија“, у циљу унапређења ове области, Државна ревизорска институција даје Општини Чајетина следеће препоруке:

- да предузме активности у циљу доношења програма развоја туризма (приоритет 2¹) – Налаз 1.2;
- да предузме активности у циљу доношења програма промотивних активности (приоритет 2) – Налаз 1.3;
- да предузме мере како би се реализовале активности у области туризма утврђене планским документима (приоритет 3²) – Налаз 2.1;
- да прати и извештава о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима (приоритет 3) – Налаз 2.2;
- да настави да предузима активности како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету (приоритет 2) – Налаз 3.1;
- да спроводи инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе (приоритет 2) – Налаз 3.2;
- да врши контролу боравишне таксе коју у буџет општине уплаћују субјекти који обављају угоститељску делатност (приоритет 2) – Налаз 3.3;
- да благовремено поступа по поднетим захтевима за одређивање категорије угоститељског објекта на прописан начин (приоритет 2) – Налаз 3.4.

2. Мере предузете у току ревизије

У току спровођења ревизије, Скупштина општине је на седници одржаној 21. октобра 2024. године донела Одлуку о усвајању плана развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године, којим су утврђени приоритетни циљеви развоја општине.

Општина Чајетина у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе.

У току 2024. године, туристичка инспекција Општине Чајетина спровела је контролу боравишне таксе у хотелима (12) на територији општине Чајетина. У поступку надзора је утврђено да један субјект велики део наплаћених средстава није уплатио у законски предвиђеним роковима, тачније није уплаћена сума од 9.374.225,60 динара за период који је инспектор контролисао (2021, 2022, 2023. и јануар и фебруар 2024. године). Након спроведеног надзора у периоду од 18. марта до 27. марта 2024. године, наведени обвезник је уплатио боравишну таксу у износу од 9.227.845,60 динара.

Општина Чајетина у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници који обављају угоститељску делатност.

Општина Чајетина је у поступку ревизије сачинила евиденцију правних лица и предузетника која садржи преглед обвезника по основу боравишне таксе, задужења, пренетог дуга, уплата и салда на последњи дан 2021, 2022. и 2023. године. На основу успостављене евиденције о наплати боравишне таксе правних лица и предузетника, података о задужењу боравишне таксе преузетих са портала Е-туриста и евидентираних уплата по наведеном основу, дуг на дан 31. децембар 2023. године износи 20.129.681 динар. Наведени преглед прослеђен је на даљу надлежност туристичкој инспекцији.

¹ ПРИОРИТЕТ 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана

² ПРИОРИТЕТ 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године



У ревидираном периоду, Општина није обављала послове контроле и наплате годишњег износа боравишне таксе угоститељу, који као физичко лице обавља угоститељску делатност.

Општина Чајетина, локална пореска администрација је у поступку ревизије предузела активности на контроли обрачуна и наплате боравишне таксе од физичких лица. У поступку контроле утврђено је да постоје физичка лица којима није било издато решење о боравишној такси за 2021, 2022. или 2023. годину. За наведена лица у поступку контроле издата су решења којима је утврђена обавеза за боравишну таксу.

Општина Чајетина у ревидираном периоду није слала опомене дужницима – физичким лицима, за наплату боравишне таксе. У поступку ревизије, Општина Чајетина је сачинила преглед утврђених, а неплаћених обавеза физичких лица по основу боравишне таксе и презентоване су опомене које је Општина Чајетина упутила обвезницима.

У поступку ревизије Општина је презентовала обавештење о предузетим радњама у поступку принудне наплате боравишне таксе према физичким лицима, издаваоцима смештаја. У обавештењу је наведено да је 22. јула 2024. године издато 1.079 опомена физичким лицима издаваоцима лежајева, на основу боравишне таксе, која имају дуг на дан 22. јул 2024. године у износу већем од 100 динара, као и да укупан дуг, укључујући обрачунате камате, износи 13.373.299,26 динара.

Слање опомена је довело до повећања наплате и смањења укупних потраживања. Према достављеним подацима на основу послатих опомена физичким лицима (1.079) у периоду од 14. августа до 30. октобра 2024. године, наплаћено је 5.001.011,52 динара. Захтев за одлагање плаћања пореског дуга поднело је 18 обвезника који су на дан 22. јул 2024. године, имали дуг у износу од 734.964,57 динара.

За 49 објеката у општини Чајетина у систему Е-туриста – код категоризације туристичког места, наведено је да се објекти налазе у месту које није категорисано, а заправо се налазе у првој категорији туристичког места.

У поступку ревизије Општина је презентовала решења којима је поновила управни поступак и утврдила пореском обвезнику исправну висину годишње таксе у складу са Уредбом о условима и начину утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице које пружа угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, као и начин и рокове плаћања.

У поступку ревизије, увидом у систем Е-туриста утврдили смо да је Општина за 49 објеката извршила измену тако што је унела да се налазе у првој категорији туристичког места.

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 исказају 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

16. децембар 2024. године



II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Управљање развојем туризма у јединицама локалне самоуправе туристичке регије Западна Србија“ у складу са Законом о Државној ревизорској институцији³, Пословником Државне ревизорске институције⁴ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције – обједињен, пречишћен текст за 2024. годину број: 06-988/2024-02-02 од 26. марта 2024. 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 значајно утиче на укупни привредни развој земље, пре свега на бруто домаћи производ, запосленост, инвестиције и др.

У SWOT анализи туризма Републике Србије као слабост је наведено: непрепознавање значаја туризма као битног фактора економског раста, равномернијег регионалног развоја државе и повећања запослености; недовољно учешће локалних самоуправа у планирању и развоју туризма, неадекватни механизми координације свих нивоа власти у развоју туризма, недовољно ефикасан инспекцијски надзор; висок ниво нерегистрованих капацитета и пословања у „сивој“ зони и друго.⁵

Јединице локалне самоуправе поседују туристичке потенцијале које треба развијати на плански начин како би се остварили кључни циљеви одрживог локалног економског и друштвеног развоја уз поштовање заштите животне средине.⁶

Ако се узму у обзир природне атрактивности, богато културно-историјско наслеђе, велики број атрактивних туристичких дестинација и локалитета који се налазе на малом простору, туризам представља једну од најперспективнијих привредних грана Западне Србије. Да би се искористиле компаративне предности које ово подручје има неопходно је развоју туризма плански приступати.⁷

У Програму развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године, наведено је да велики број објеката није категорисан и послује у сивој зони.

У остваривању мисије туризма, потребно је да се обезбеди примена и поштовање закона, као и ефикасна наплата јавних прихода од туризма.⁸

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

⁴ „Сл. гласник РС“, број 9/09

⁵ Стратегија развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године

⁶ Приручник за планирање развоја туризма у јединицама локалне самоуправе, СКГО, Београд 2021. година

⁷ Програм развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године

⁸ Стратегија развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године



2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да се утврди да ли је Општина Чајетина ефикасно планирала, спроводила и вршила 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.

У складу са циљем, дефинисали смо следећа ревизорска питања:

1. Да ли је Општина Чајетина предузела активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма?
2. У којој мери је Општина Чајетина спроводила активности на развоју и унапређењу туризма?
3. Да ли је Општина Чајетина успоставила ефикасан надзор и контролу у области туризма и угоститељства?

4. Обим ревизије

У складу са Законом о локалној самоуправи⁹, јединица локалне самоуправе преко својих органа, у складу с Уставом и законом стара се о развоју и унапређењу туризма и угоститељства. ЈЛС у складу са законом и Статутом, а преко надлежних органа обављају послове планирања, координације и надзора над активностима које се односе на развој туризма.

Ако се узму у обзир природне атрактивности, богато културно-историјско наслеђе, велики број атрактивних туристичких дестинација и локалитета који се налазе на малом простору, туризам представља једну од најперспективнијих привредних грана Западне Србије.

Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године¹⁰ дефинисано је 18 приоритетних туристичких дестинација у Републици Србији. Дестинације су оквирно дефинисане према критеријуму до сада развијене инфраструктуре и супраструктуре, доступности и оствареног туристичког промета, а важне су за комплетирање туристичког производа.

Једна од приоритетних туристичких дестинација је туристичка регија Западна Србија. Туристичка регија Западна Србија је прва у Републици Србији препознала значај удруживања и регионалног приступа туризму. Туристичка организација регије Западна Србија¹¹ основана је 2006. године ради развоја и унапређења туризма и очувања туристичких вредности ЈЛС. Оснивачи-чланови су следеће ЈЛС: Ужице, Бајина Башта, Чајетина, Нова Варош, Пријепоље, Сјеница, Косјерић, Пожега, Ариље, Ивањица, Чачак и Лучани.¹²

Западна Србија је најпосећенија и најразвијенија туристичка регија у Србији. Од дефинисаних приоритетних туристичких дестинација, мерено бројем остварених ноћења, домаћи туристи су у 2023. години највише боравили у туристичкој регији Западна Србија.

⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон, 47/18 и 111/21 - др. закон

¹⁰ „Сл. гласник РС“, број 98/16

¹¹ Промоцију туризма могу обављати и туристичке организације регије које оснивају две или више ЈЛС

¹² Поред Туристичке организације регије Западна Србија основане су и Туристичка организација регије Копаноник и Регионална туристичка организација Санџака



Планински туризам представља најзначајнији туристички производ у Западној Србији.

Када се посматрају природно-географске целине које доминирају регијом Западна Србија свакако су то планине Златибор, Тара и Златар.

Планине Златибор, Тара и Златар бележе велики број долазака и остварених ноћења туриста као и тренд пораста туристичког промета.

Локалне самоуправе на којима се простиру наведена планинска места су Чајетина, Бајина Башта и Нова Варош.

Сходно претходно наведеном субјекти ревизије су:

- Општина Чајетина
- Општина Бајина Башта
- Општина Нова Варош

У циљу прибављања свеобухватних информација у области туризма у јединицама локалне самоуправе, као извори информација коришћени су подаци којима располажу Министарство туризма и омладине, Републички завод за статистику, Туристичка организација регије Западна Србија, као и друге локалне самоуправе које бележе највећи број долазака туриста и броја остварених ноћења.

Предмет ревизије биле су активности које је предузимао субјект ревизије у циљу развоја и унапређења туризма у периоду 2021–2023. године, али смо за одговоре на нека ревизијска питања обухватили и дужи временски период.

Предмет ревизије нису били услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката у складу са Законом о планирању и изградњи и њихов утицај на област туризма.

Поступци ревизије су изведени у периоду од априла до октобра 2024. 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 ревизији 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;
- анализу податка и информација прикупљених од надлежних субјеката у туризму;
- интервјуе са кључним особљем у области туризма.

Активности које су спроведене у току ревизије су:

- свеобухватна анализа и низ појединачних анализа података, кључних актера у овој области, која је спроведена упитницима и захтевом за доставу података и документације упућеној ка: Министарству туризма и омладине, одабараним јединицама локалне самоуправе и Туристичкој организацији регије Западна Србија;
- одржани интервјуи са представницима Министарства туризма и омладине и ЈЛС .



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 у јединицама локалне самоуправе.

На основу анализе одговора и достављених података, као и на основу спроведених интервјуа и прикупљених информација, дефинисали смо проблем, циљ ревизије, ревизорска питања, критеријуме, предмет ревизије, субјекте ревизије, као и период који ће ревизија обухватити. Како бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо прикупљену документацију од субјекта ревизије као и од извора информација. Такође, спроводили смо интервјуе, слали упитнике и друго.



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Прописи који уређују област туризма су Закон о туризму¹³ и Закон о угоститељству¹⁴, као и подзаконска акта донета у складу са наведеним законима. Поред наведених, за предмет ревизије значајни су: Закон о локалној самоуправи, Закон о планском систему Републике Србије¹⁵, Закон о инспекцијском надзору¹⁶ и др. Такође, као изворе критеријума за оцену предмета ревизије користили смо документа којима су планиране активности у области туризма.

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 туризму¹⁷, 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 развоја туризма Републике Србије.

Промоцију туризма обављају: Туристичка организација Србије, туристичка организација аутономне покрајине и туристичка организација јединице локалне самоуправе, а могу је обављати и туристичке организације регије које оснивају две или више јединица локалне самоуправе.

Јединица локалне самоуправе може основати туристичку организацију или обављање тих послова поверити другом правном лицу. То правно лице може бити постојећа јавна служба или привредно друштво, односно правно лице које је основано за обављање делатности у области туризма.

Туристичка организација јединице локалне самоуправе обавља послове:

1) промоције и развоја туризма јединице локалне самоуправе; 2) координирања активности и сарадње између привредних и других субјеката у туризму који непосредно и посредно делују на унапређењу развоја и промоцији туризма и на програмима едукације и усавршавања вештина запослених у туризму; 3) доношења годишњег програма рада и плана промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом, плановима и програмима ТОС-а; 4) обезбеђивања и унапређивања информативно-пропагандног материјала којим се промовишу туристичке вредности јединице локалне самоуправе; 5) прикупљања и објављивања информација о целокупној туристичкој понуди на својој територији, као и друге послове од значаја за промоцију туризма; 6) организовања и учешћа у организацији туристичких, научних, стручних, спортских, културних и других скупова и манифестација; 7) организовања туристичко-информативних центара; 8) управљача туристичког простора; 9) посредовања у пружању услуга у домаћој радиности и сеоском туристичком домаћинству; 10) подстицања

¹³ „Сл. гласник РС“, број 17/19

¹⁴ „Сл. гласник РС“, број 17/19

¹⁵ „Сл. гласник РС“, број 30/18

¹⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18

¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 99/11 - др. закон, 93/12, 84/15 и 83/18 - др. закон



реализације програма изградње туристичке инфраструктуре и уређења простора; 11) израде, учешћа у изради, као и реализације домаћих и међународних пројеката из области туризма; 12) припреме и прикупљања података, састављање упитника, анализа и других информација; 13) у вези са обављањем привредне делатности, као и друге активности у складу са законом, оснивачким актом и статутом.

Туристичка организација Златибор је установа, чији оснивач је Општина Чајетина. Општина Чајетина је један од 12 оснивача Туристичке организације регије Западна Србија.

Закон о угоститељству

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

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.

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).

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.

Сива економија је свака економска активност која се обавља на начин да се избегне закон, порез и надзор државе, у циљу стицања користи за себе, а на штету државе, одговорне привреде и грађана. У сивој економији послују субјекти који су регистровани, али налазе начин да избегну обавезе према држави. Такође, у сивој економији послују потпуно нерегистровани субјекти, односно субјекти који пружају услуге у непријављеним објектима и услуге пружају нелегалним путем, без издавања рачуна. Узроци сиве економије су: низак ниво пореске културе, недовољно ефикасан инспекцијски надзор а последице су смањење буџетских прихода, нелојална конкуренција и др.

У циљу сузбијања сиве економије и унапређење 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. Бенефиције корисника од увођења Е-туриста су следеће:

За угоститеље:



- Поједностављена пријава и одјава домаћих и страних туриста,
- Подношење онлајн захтева за категоризацију,
- Евиденција уплаћених боравишних такси,
- Смањен број административних процедура и олакшано пословање.

За туристе:

- Безбедност,
- Виши квалитет услуге,
- Смештај у легалним угоститељским објектима.

За државне институције и туристичке организације:

- унапређење статистичког праћења туристичког промета и анализа у реалном времену,
- свакодневни увид у базу података о смештајним објектима и угоститељима пружаоцима услуга смештаја,
- ефикаснија наплата пореза и боравишне таксе,
- спровођење активне маркетинг политике и подизање конкурентности туристичке понуде Републике Србије.

У погледу наплате и уплате боравишне таксе, локални инспектор је овлашћен да врши надзор у свим угоститељским објектима. 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.¹⁸

Закон о локалној самоуправи

Право и обавеза органа локалне самоуправе је да, у складу са законом, планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.

Јединица локалне самоуправе, преко својих органа, у складу с Уставом и законом стара се о развоју и унапређењу туризма и угоститељства.

У складу са Законом о локалној самоуправи, општина преко својих органа, у складу с Уставом и законом: доноси статут, буџет и завршни рачун, просторни и урбанистички план и програм развоја општине, као и стратешке планове и програме локалног економског развоја; стара се о развоју и унапређењу туризма и угоститељства; доноси и реализује програме за подстицање локалног економског развоја, предузима активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција и унапређује опште услове пословања; образује и уређује организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине; управља општинском имовином и утврђује стопе изворних прихода, као и висину локалних такси и друго.

Поједини послови државне управе законом се могу поверити општинама, у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад. Општина обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора у складу са законом.

Закон о планском систему Републике Србије

Овим законом се уређује плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему, међусобна усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавеза извештавања о спровођењу планских докумената, као и сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе и на вредновање учинака тих прописа.

¹⁸ Предлог Закона о угоститељству



У процесу управљања системом јавних политика, приликом израде и спровођења планских докумената поштује се између осталог и начело конзистентности и усклађености, које подразумева међусобну усклађеност јавних политика, усклађеност планских докумената по форми, садржају и терминологији, усклађеност хијерархијски нижих планских докумената са хијерархијски вишим планским документима, усклађеност планских докумената са преузетим међународним обавезама, као и усклађеност прописа са усвојеним планским документима.

Праћење спровођења јавних политика јесте прикупљање и анализа података током спровођења јавних политика, односно 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.

Извештавање о реализацији и постигнутим учинцима јавних политика јесте објективно, потпуно, проверљиво и благовремено обавештавање заинтересованих страна и циљних група о спровођењу усвојених планских докумената и постигнутим учинцима јавних политика.

Законом о инспекцијском надзору прописано је да је нерегистровани субјекат 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.

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

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.

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 јавно-приватног партнерства 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) Копаоник 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.

Туристичка регија Западна Србија, у оквиру посебно заокружене туристичке дестинације, обухвата просторни оквир планина Златибор и Златар (географска целина Стари Влах), Таре и Парка природе Мокра Гора. Кључне вредности дестинације (атрактивности) су: културно наслеђе, природна богатства, реке, језера, Национални парк Тара, Златибор и Златар, Специјални резерват природе Увац, Парк природе Мокра Гора (Шарганска осмица и Дрвенград) и манастир



Милешева. Као полови развоја наведени су центри локалних самоуправа: Чајетина, Ужице, Бајина Башта, Нова Варош и др.

Акциони план за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године је њен саставни део и садржи активности, носиоце послова, индикаторе активности, изворе провере и време имплементације.

Стратегијски маркетинг план туризма Републике Србије до 2025. године припремљен је у складу са Законом о туризму. 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. године, кроз сет активности за период до 2025. године.

Програм развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године представља основни стратешки документ којим се дефинишу правци развоја у циљу повећања конкурентности регије као туристичке дестинације, као и сваке од појединачних дестинација у регији.

Програм садржи и акциони план којим су предвиђене мере и активности које је потребно предузети да би се реализовали циљеви Програма. Одређени су носиоци активности, институције подршке, индикатори на основу којих се прати реализација активности и време потребно за имплементацију активности.

Институционални оквир¹⁹

Јединица локалне самоуправе, преко својих органа, у складу с Уставом и законом стара се о развоју и унапређењу туризма и угоститељства. ЈЛС у складу са законом и Статутом, а преко надлежних органа обављају послове планирања, координације и надзора над активностима које се односе на развој туризма.

Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године дефинисано је 18 приоритетних туристичких дестинација у Републици Србији. Једна од приоритетних туристичких дестинација је туристичка регија Западна Србија. Када се посматрају природно-географске целине које доминирају регијом Западна Србија свакако су то планине Златибор, Тара, Златар. Локалне самоуправе на којима се простиру наведена планинска места су Чајетина, Бајина Башта и Нова Варош.

Општина Чајетина је туристички најатрактивнија општина регије. У оквиру општинског подручја Чајетина налазе се 24 насељена места, а најнасељенији су градско језгро и насеље Златибор. Туризам као најразвијенија привредна грана у општини Чајетина значајно доприноси целокупном привредном развоју.

Део који се односи на плански развој туризма и угоститељства, категоризацију објеката и вршење надзора, јединица локалне самоуправе организационо врши преко општинске управе, док се послови промоције туризма врше преко локалне туристичке организације, која је основана у форми јавне службе - установе.

¹⁹ Институционалним оквиром обухваћене су надлежности субјекта ревизије



2. Појам

Према члану 3 Закона о туризму, поједини изрази који ће се користити у извештају, имају следеће значење:

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;

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 (планински туризам, здравствени туризам, рурални туризам, пословни туризам и др.);

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 члану 2 Закона о угоститељству, поједини изрази који ће се користити у извештају, имају следеће значење:

Индивидуални лежај је постеља или кревет који је намењен за коришћење једне особе;

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;

Корисник услуге је физичко лице које као потрошач, за сопствене потребе, користи угоститељске услуге у угоститељском објекту, објекту наутичког или ловног туризма;

Кућа, апартман и соба су засебни објекти у којима се пружају угоститељске услуге у домаћој радиности;

Одговарајући регистар је статусни регистар који се води код надлежног органа и у који се региструју привредна друштва, предузетници, удружења и друга правна лица;



Продаја угоститељских и других услуга подразумева непосредну продају, нуђење, као и све друге активности понуде, оглашавања, маркетинга, промоције и сл. које за крајњи резултат имају продају те услуге;

Сеоско туристичко домаћинство је објекат или група објеката у којем се пружају услуге смештаја, припремања и услуживања хране, пића и напитака или само услуге смештаја, који се налази у руралном (сеоском) окружењу са елементима локалног обележја и наслеђа;

Смештајна јединица је опремљен простор, односно скуп опремљених просторија у саставу угоститељског објекта за смештај или као засебан угоститељски објекат, која се ставља на располагање кориснику;

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.

Централни информациони систем у области угоститељства и туризма - ЦИС (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.

Давање у закуп куће, стана, апартмана, собе, лежаја или другог простора који је намењен за смештај од стране правног лица, предузетника или физичког лица у периоду до 30 дана сматра се *пружањем угоститељске услуге смештаја*.



3. Опште информације

Туристички промет у Републици Србији у 2021, 2022. и 2023. години ²⁰

Доласци домаћих и страних туриста у 2021, 2022. и 2023. години

У табели која следи приказан је број долазака домаћих и страних туриста у 2021, 2022. и 2023. години:

Табела 1. Преглед броја долазака домаћих и страних туриста у 2021, 2022. и 2023. години

Доласци туриста – годишњи подаци			
Година	Домаћи туристи	Страни туристи	Укупно
2021.	1.720.054	871.239	2.591.293
2022.	2.096.472	1.772.763	3.869.235
2023.	2.058.492	2.134.305	4.192.797

У току 2023. године укупан број долазака туриста у Републику Србију је износио 4.192.797, од чега су домаћи туристи чинили 2.058.492, односно учествовали су са 49,1% у укупним доласцима. Број долазака страних туриста износио је 2.134.305, што представља учешће од 50,9% у укупним доласцима туриста.

Ноћења домаћих и страних туриста у 2021, 2022. и 2023. години

У табели која следи приказан је број ноћења домаћих и страних туриста у 2021, 2022. и 2023. години:

Табела 2. Преглед броја ноћења домаћих и страних туриста у 2021, 2022. и 2023. години

Ноћења туриста – годишњи подаци			
Година	Домаћи туристи	Страни туристи	Укупно
2021.	5.732.833	2.429.597	8.162.430
2022.	7.306.219	4.939.394	12.245.613
2023.	6.858.331	5.582.604	12.440.935

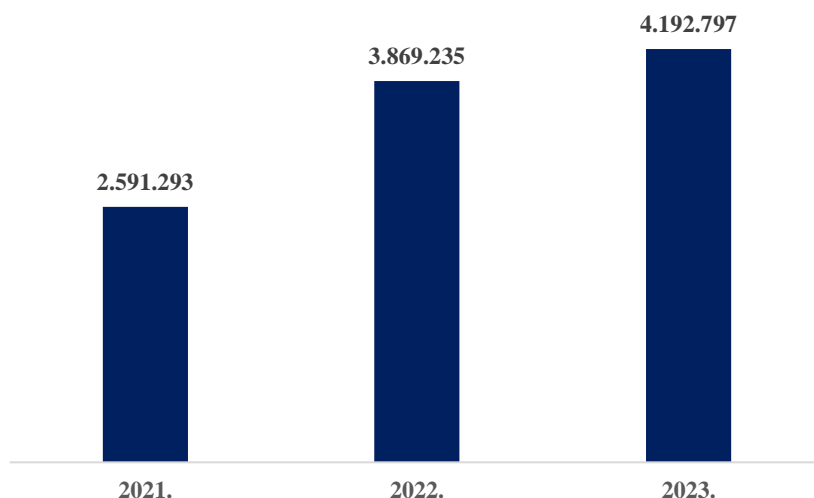
У току 2023. године остварено је укупно 12.440.935 ноћења туриста, од чега су домаћи туристи остварили 6.858.331 ноћења, односно учествовали са 55,1% у укупном броју ноћења, док су страни туристи остварили 5.582.604 ноћења односно учествовали су са 44,9% у укупном броју ноћења.

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

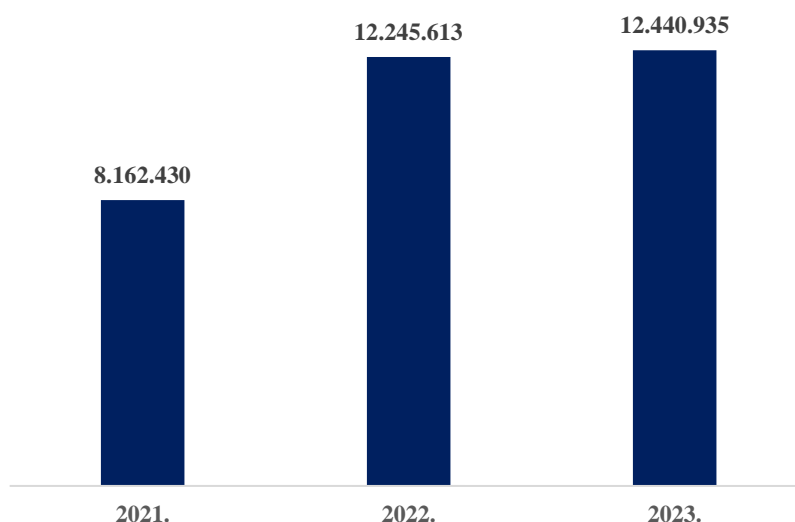
²⁰ Подаци о туристичком промету у Републици Србији приказани су на основу података које је објавио Републички завод за статистику. Наведени подаци не обухватају податке за територију АП Косово и Метохија. Од 2022. године, подаци о броју долазака и ноћења туриста објављују се на основу статистичке обраде података преузетих из административног извора, централног информационог система у угоститељству и туризму (Е-туриста) који су објављени на интернет страни Министарства туризма и омладине.



Графикон 1. Приказ броја долазака туриста у 2021, 2022. и 2023. години



Графикон 2. Приказ броја остварених ноћења туриста у 2021, 2022. и 2023. години



Детаљнији статистички подаци о туристичком промету у Републици Србији дати су у Прилогу 1 Извештаја.

У планинским центрима у Србији је у току 2023. године регистровано укупно 842.124 долазака туриста. Број долазака домаћих туриста износио је 653.063, док је број долазака страних туриста био 189.061.

У планинским местима у Србији у току 2023. године регистровано је укупно 2.819.429 ноћења, од чега су домаћи туристи остварили 2.292.806 ноћења, а страни 526.623 ноћења.

У табелама које следе приказан је број долазака и остварених ноћења домаћих и страних туриста у 2023. години на Златибору, Тари и Златару према информацијама о туристичком промету у Србији за период јануар – децембар 2023. године објављен на интернет страници Министарства.



Табела 3. Преглед броја долазака домаћих и страних туриста у 2023. години на Златибору, Тари и Златару

Доласци туриста у 2023. години			
Планина	Домаћи туристи	Страни туристи	Укупно
Златибор	248.639	100.283	348.922
Тара	62.110	6.277	68.387
Златар	19.892	2.111	22.003

Табела 4. Преглед броја остварених ноћења домаћих и страних туриста у 2023. години на Златибору, Тари и Златару

Ноћења туриста у 2023. години			
Планина	Домаћи туристи	Страни туристи	Укупно
Златибор	843.438	253.541	1.096.979
Тара	242.736	15.449	258.185
Златар	81.692	4.134	85.826

У наставку су дати подаци о смештајним капацитетима општине Чајетина са пресеком на дан 24. јул 2024. године и поређење капацитета на дан 31. децембар 2021. године, 31. децембар 2022. године и 31. децембар 2023. године (Извор Министарство туризма и омладине – Централни информациони систем Е-туриста).

Табела 5. Подаци о смештајним капацитетима Општине, према врсти угоститељског објекта, на дан 31. децембар 2021. године

Врста угоститељског објекта	Број објеката	Број смештајних јединица	Број кревета	Број индивидуалних лежаја
Апартман	775	940	1.071	1.826
Вила	2	15	32	43
Гарни хотел	1	15	16	30
Камп	1	45 камп парцела	/	109
Кампиралиште	1	48 камп парцела	/	500
Коначиште	23	525	1.012	1.511
Кућа	17	43	66	86
Одмаралиште	15	417	864	1.168
Преноћиште	4	60	85	132
Сеоско туристичко домаћинство	8	18	27	39
Соба	33	33	40	64
Хотел	10	927	1.405	2.036
Укупно:	890	3.086	4.618	7.544



Табела 6. Подаци о смештајним капацитетима Општине, према врсти угоститељског објекта, на дан 31. децембар 2022. године

Врста угоститељског објекта	Број објеката	Број смештајних јединица	Број кревета	Број индивидуалних лежаја
Апартман	1542	1.856	2.034	3.581
Вила	2	15	32	43
Гарни хотел	1	15	16	30
Камп	1	45 камп парцела	/	109
Кампиралиште	1	48 камп парцела	/	500
Коначиште	31	639	1.223	1.857
Кућа	29	69	100	137
Одмаралиште	17	479	964	1.342
Преноћиште	4	60	85	132
Сеоско туристичко домаћинство	8	18	27	39
Соба	39	39	47	75
Хотел	10	927	1.405	2.036
Укупно:	1.685	4.210	5.933	9.881

Табела 7. Подаци о смештајним капацитетима Општине, према врсти угоститељског објекта, на дан 31. децембар 2023. године

Врста угоститељског објекта	Број објеката	Број смештајних јединица	Број кревета	Број индивидуалних лежаја
Апартман	2.605	3.122	3.340	5.975
Вила	4	125	252	263
Гарни хотел	1	15	16	30
Камп	1	54 камп парцела	/	109
Кампиралиште	1	48 камп парцела	/	500
Коначиште	38	994	1.673	2.722
Кућа	38	94	137	188
Одмаралиште	18	491	1.015	1.393
Преноћиште	4	60	85	132
Сеоско туристичко домаћинство	10	23	35	51
Соба	54	54	69	106
Хотел	11	998	1.562	2.208
Укупно:	2.785	6.078	8.184	13.677



Табела 8. Подаци о смештајним капацитетима Општине, према врсти угоститељског објекта,
на дан 24. јул 2024. године

Врста угоститељског објекта	Број објеката	Број смештајних јединица	Број кревета	Број индивидуалних лежаја
Апартман	3.180	3.794	4.014	7237
Вила	4	125	252	263
Гарни хотел	1	15	16	30
Камп	1	54 камп парцела	/	109
Кампиралиште	1	48 камп парцела	/	500
Коначиште	47	1.159	2.009	3.198
Кућа	49	120	167	238
Одмаралиште	20	514	1.068	1.481
Преноћиште	4	60	85	132
Сеоско туристичко домаћинство	27	54	80	117
Соба	56	56	71	110
Хотел	13	1.161	1.834	2.584
Укупно:	3.403	7.160	9.596	15.999



IV Закључци

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

1. Општина Чајетина у ревидираном периоду није донела планска документа у области туризма, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма;
2. Општина Чајетина није у потпуности спроводила планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма и није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима;
3. У ревидираном периоду, Општина Чајетина је спроводила инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима, али не и надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе, није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују субјекти који обављају угоститељску делатност и није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта.

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



ЗАКЉУЧАК 1: Општина Чајетина у ревидираном периоду није донела планска документа у области туризма, што указује на то да није предузела све активности у циљу ефикасног планирања развоја туризма

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 (план развоја јединица локалне самоуправе, програм развоја туризма, програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом и др.).

На основу анализе документације субјекта ревизије, одговора и обављених интервјуа донели смо закључак који темељимо на следећим налазима:

Налаз 1.1: Општина Чајетина у ревидираном периоду није донела план развоја јединице локалне самоуправе којим се утврђују приоритетни циљеви развоја који се желе постићи



У складу са Законом о планском систему Републике Србије, план развоја јединице локалне самоуправе јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина јединице локалне самоуправе. Законом о планском систему Републике Србије утврђено је да ће се планови развоја локалне власти донети најкасније до 1. јануара 2021. године. Општина Чајетина у периоду 2021–2023. године није донела план развоја јединице локалне самоуправе. С обзиром на то да Општина Чајетина у ревидираном периоду није донела план развоја јединице локалне самоуправе, нису биле предузете све активности у циљу ефикасног планирања, односно нису били утврђени приоритетни циљеви развоја који се желе постићи. Представници општине наводе да се са израдом Плана развоја општине Чајетина каснило, а неки од разлога за то су одсуство стручне консултантске подршке и недоношење планских докумената на републичком нивоу у складу са Законом о планском систему Републике Србије (План развоја Републике Србије и др.).

План развоја јединице локалне самоуправе је у складу са чланом 5 Закона о планском систему Републике Србије, плански документ најширег обухвата и највишег значаја за доносиоца.

У складу са чланом 9 Закона о планском систему Републике Србије, план развоја јединице локалне самоуправе јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина јединице локалне самоуправе, на предлог надлежног извршног органа јединице локалне самоуправе.

План развоја садржи преглед и анализу постојећег стања, визију односно жељено стање, приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, као и преглед и кратак опис одговарајућих мера које се даље разрађују документима јавних политика и средњорочним планом јединице локалне самоуправе.

Годишњи извештај о спровођењу плана развоја јединице локалне самоуправе припрема се у поступку прописаном за израду извештаја о спровођењу средњорочног плана.

Истеком сваке треће календарске године од доношења, општинско веће јединице локалне самоуправе утврђује предлог извештаја о учинцима спровођења плана развоја, који подноси на



усвајање скупштини јединице локалне самоуправе, најкасније у року од шест месеци од истека тог рока.

Годишњи извештај о спровођењу плана развоја јединице локалне самоуправе и извештај о учинцима спровођења тог плана, објављује се на интернет страници јединице локалне самоуправе, најкасније 15 дана од дана усвајања.

Након усвајања извештаја о учинцима, општинско веће јединице локалне самоуправе, као и скупштина јединице локалне самоуправе могу утврдити потребу да се спроведе ревизија плана развоја јединице локалне самоуправе, на основу чега се приступа изради предлога измена и допуна плана развоја.

План развоја јединице локалне самоуправе мења се и допуњује у процедури прописаној за његово усвајање.

Поступак припреме и ближу садржину плана развоја јединице локалне самоуправе прописује скупштина јединице локалне самоуправе, у складу са Уредбом о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.²¹

Чланом 53 Закона о планском систему Републике Србије утврђено је да ће се планови развоја локалне власти донети најкасније до 1. јануара 2021. године.

Средњорочни план у складу са чланом 25 Закона о планском систему Републике Србије, јесте свеобухватан плански документ који се доноси за период од три године и који омогућава повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода.

Средњорочни план се израђује на основу важећих докумената јавних политика, уз уважавање приоритетних циљева Владе, расположивих капацитета и ресурса, као и промена фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети.

Према члану 26 Закона о планском систему Републике Србије, средњорочни план израђују и доносе између осталог јединице локалне самоуправе.

Обвезници средњорочног планирања средњорочни план објављују најкасније до 31. јануара за текућу годину на својој интернет страници, водећи рачуна о заштити тајних података.

Обвезник средњорочног планирања средњорочним планом управља интерним процесима рада и спроводи мере јавних политика, у оквиру своје надлежности.

Према члану 28 Закона о планском систему Републике Србије, обвезници средњорочног планирања израђују средњорочни план у складу са процесом израде буџета и успостављеним елементима буџета (буџетски програми, програмске активности и пројекти), имајући у виду ограничења утврђена средњорочним оквиром расхода, у процедури прописаној подзаконским актом који доноси Влада.

Према члану 38 Закона о планском систему Републике Србије, документ јавних политика јединице локалне самоуправе усваја скупштина јединице локалне самоуправе, осим ако је другачије прописано посебним законом. Доносилац документа јавне политике, објављује тај документ на својој интернет страници.

У складу са чланом 53 Закона о планском систему Републике Србије, локална власт доноси средњорочне планове најкасније почев од средњорочног плана за 2021. годину. Према члану 42 овог Закона, обвезници средњорочног планирања израђују извештај о спровођењу својих средњорочних планова за претходну фискалну годину до 15. марта текуће године, који се достављају односно објављују преко Информационог система за планирање, праћење спровођења и извештавање, у складу са чланом 46, на начин који ближе уређује Влада.

Општина Чајетина није сачинила средњорочни план у складу са Законом утврђеним роковима, услед недостатка важећих докумената јавних политика.

²¹ „Службени гласник РС“, бр. 107/2020



Представници Општине наводе да ће се након доношења плана развоја општине приступити изради пратећег средњорочног плана.

Општина Чајетина у ревидираном периоду није донела План развоја општине. С обзиром на то да Општина Чајетина у ревидираном периоду није донела план развоја јединице локалне самоуправе, нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања, односно нису утврђени приоритетни циљеви развоја који се желе постићи.

Представници Општине као разлоге зашто није донет плана развоја општине Чајетина у прописаном року наводе: одсуство стручне консултантске подршке јер Општина није била у могућности да целокупан, јасно постављен плански процес, изнесе са успехом ослањајући се само на интерне капацитете и ресурсе; недоношење планских докумената на републичком нивоу у складу са Законом о планском систему Републике Србије (План развоја Републике Србије и др.).

Скупштина општине Чајетина донела је 26. новембра 2020. године Одлуку о покретању процеса израде Плана развоја општине Чајетина за период 2021–2031. године, у којој је наведен рок за израду 1. јануар 2021. године.

Циљ израде плана је да се кроз један транспарентни процес на основу анализе постојећег стања и дијалог свих заинтересованих страна дефинише визија, приоритети, циљеви, мере/активности, који покривају све кључне аспекте социјалне и економске развојне политике, као и политике заштите животне средине и просторног развоја, усклађеним са одговарајућим међународним стандардима и онима на нивоу Републике, уз оптимално коришћење буџетских средстава и обезбеђења одрживог раста и развоја општине.

Општина Чајетина закључила је 16. маја 2023. године Споразум о сарадњи за спровођење пакета подршке за израду плана развоја са Сталном конференцијом градова и општина. Споразумом је утврђено да ће се утврђене активности реализовати најкасније у року од 12 месеци од дана потписивања. Прилог Споразума је и Модел оквирног плана активности за спровођење пакета подршке за израду плана развоја (Модел плана активности) којим је планирано да нацрт плана развоја буде усвојен од стране општинског већа до 30. априла 2024. године, с тим што је обавезно и усвајање плана развоја од стране скупштине локалне самоуправе.

У поступку ревизије, Општина Чајетина, на својој интернет страни, упутила је јавни позив за учешће у јавној расправи о Нацрту плана развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године, којим се позива заинтересована јавност да изврши јавни увид у садржину Нацрта плана развоја општине у периоду од 27. јуна до 12. јула 2024. године.

Нацрт плана развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године објављен је на сајту Општине.

У поступку ревизије презентован нам је Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту плана развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године који је 31. јула 2024. године донео Координациони тим за израду Плана развоја општине Чајетина.

У току спровођења ревизије, Скупштина општине је на седници одржаној 21. октобра 2024. године донела Одлуку о усвајању плана развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године.

У Плану развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године наведено је да туризам као најразвијенија привредна грана у Општини значајно доприноси целокупном привредном развоју. У великој мери доприноси запошљавању, пре свега у области угоститељства, саобраћаја и трговине. Поред тога, туризам у Општини подстиче инвестиције, негује традицију, кроз промоцију културног и историјског наслеђа, стимулише локалну производњу и потрошњу и развој трговине. Експанзија туризма временом је дала на значају потреби за уважавањем система



паметног и одговорног управљања његовим развојем, како би се у будућем периоду избегле негативне последице попут несврсисходне експлоатације ресурса и социјалних проблема.

У оквиру SWOT анализе развојног правца туризам утврђене су следеће слабости: слаба квалификациона структура (мали број високообразованих у туризму, куvara, менаџера итд.), нема прецизне евиденције о смештајним капацитетима, постојећи капацитети инфраструктуре су ограничени, као и непријављивање гостију.

Као претње утврђене су: високе цене, конкуренција, немогућност да се контролише развој туризма, слаба или неадекватна примена законских стандарда (проблеми са категоризацијом), мањкавост законске регулативе у области туризма, климатске промене и др.

Налаз 1.2: Општина Чајетина није донела програм развоја туризма, што ствара ризик да се туризам не развија на плански начин



У складу са Законом о туризму, јединица локалне самоуправе доноси програм развоја туризма у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије. Програм треба да садржи конкретне предлоге и смернице за развој и унапређење конкурентности туристичке понуде на територији јединице локалне самоуправе. Општина Чајетина није донела програм развоја туризма, што ствара ризик да се туризам не развија на плански начин. Представници Општине наводе да је, услед планирања капиталних инвестиција које у великој мери утичу на развој туризма, било потребно сачекати доношење плана развоја општине Чајетина, на основу кога би се конципирао и усвојио и програм развоја туризма. Са доношењем плана развоја општине Чајетина приступило се касније од предвиђеног рока, тако да су активности на изради планског документа који се тиче развоја туризма такође у заостатку.

Програм, у смислу члана 14 Закона о планском систему Републике Србије, јесте документ јавне политике, ужег обухвата од стратегије који, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се доноси (План развоја, Програм Владе, план развоја локалне власти, концепт политике).

Програм представља групу независних али тесно повезаних мера и/или сродних (компатибилних) пројеката, којима се управља и координира како би се остварили циљеви који се не могу остварити управљањем сваким од елемената програма појединачно, односно независно.

Програм се усваја по правилу за период до три године, а остваривање циљева програма планира се и прати посредством акционог плана за спровођење програма.

Ако се програмом разрађују активности које се спроводе у оквиру предвиђених мера, уз такав програм се по правилу не усваја акциони план, као посебан документ.

Програм престаје да се примењује истеком времена за које је усвојен или доношењем одлуке о престанку његове примене.

Према члану 15 Закона о планском систему Републике Србије, програм садржи исте елементе као и стратегија, а нарочито разрађене мере за постизање посебног циља, односно циљева које дефинише или преузима из стратегије или неког другог планског документа у складу са којим се усваја.

Програм има по правилу до три посебна циља који непосредно доприносе остварењу општег циља.



Према члану 18 Закона о планском систему Републике Србије, акциони план јесте документ јавне политике највишег нивоа детаљности, којим се разрађују стратегија или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева стратегије, односно програма.

Акциони план је саставни део стратегије и програма и по правилу се усваја истовремено са тим документима јавних политика, а у случају одступања од овог правила, у стратегији, односно програму се одређује рок за усвајање акционог плана, који не може бити дужи од 90 дана од дана усвајања те стратегије, односно програма.

Акциони план се ревидира по потреби, у складу са резултатима праћења спровођења и резултатима ex-post анализе ефеката јавне политике, односно, у случају да се утврди потреба, приступа се припреми његових измена и допуна.

Ревизијом акционог плана мењају се појединачни елементи садржаја акционог плана, као што су активности, рокови и институције одговорне за спровођење активности.

Акциони план се, по правилу, усваја за период примене стратегије, односно програма који разрађује, а изузетно, због потреба планирања, акциони план се може усвојити на краћи период, који не може бити краћи од годину дана, у ком случају је доносилац обавезан да благовремено усвоји акциони план за наредни период примене те стратегије, односно програма.

Према члану 23 Закона о планском систему Републике Србије, приликом израде планских докумената јединице локалне самоуправе води се рачуна и о њиховој усклађености са планским документима донетим на републичком нивоу и нивоу аутономне покрајине на чијој се територији налазе, водећи рачуна о изворним надлежностима јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине у домену планирања, прописаних Уставом и законом.

Планска документа по правилу се усклађују тако што се посебни циљеви преузимају из планских докумената у складу са којим се доносе и постају општи циљеви. Где је то могуће преузимају се и рокови утврђени за постизање тих циљева.

У складу са чланом 4 Закона о туризму, 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 у области туризма у складу са чланом 5 Закона о туризму су: Стратегија развоја туризма Републике Србије, Стратегијски мастер план, Стратегијски маркетинг план, програм развоја туристичких производа, програм развоја туризма и програм промотивних активности. Планска документа морају бити усаглашена са стратегијом развоја туризма Републике Србије.

У складу са чланом 12 Закона о туризму, 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 доставља Министарству на претходно мишљење.

Правилником о садржини и начину израде програма развоја туризма²² ближе се прописује садржина и начин израде програма развоја туризма.

У складу са чланом 3 Правилника о садржини и начину израде програма развоја туризма, програм садржи конкретне предлоге и смернице за развој и унапређење конкурентности туристичке понуде на територији јединице локалне самоуправе намењене актерима туристичке привреде.

²² „Службени гласник РС“, број 86/2020



Чланом 12 Правилника о садржини и начину израде програма развоја туризма прописано је да је саставни део Програма акциони план, који садржи појединачне циљеве, предложене мере и инвестиционе и друге пројекте за њихово остваривање, рокове за реализацију, носиоце активности, процењене трошкове, начин финансирања и очекиване индикаторе. Акциони план треба да буде усаглашен са Стратегијом и стратешким циљевима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Акциони план треба да садржи и табеларни приказ.

Општина Чајетина није донела програм развоја туризма у складу са Законом о туризму, што ствара ризик да се туризам не развија на плански начин

Према одговору Општине Чајетина посебан плански документ који се тиче управљања развојем туризма и управљањем туристичким простором (програм развоја туризма) није донет и усвојен.

Представници Општине наводе да је, услед планирања капиталних инвестиција које у великој мери утичу на развој туризма, било потребно сачекати доношење плана развоја општине Чајетина, на основу кога би се конципирао и усвојио и програм развоја туризма. Са доношењем плана развоја општине Чајетина приступило се касније од предвиђеног рока, тако да су активности на изради планског документа који се тиче развоја туризма такође у заостатку.

У току 2023. године приступило се активностима на изради Плана развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године и у јуну 2024. године завршен је нарцт плана. Планом је предвиђена мера израде и усвајања Програма развоја туризма, чијој ће се реализацији приступити током 2024. године.

С обзиром на то да доношење програма развоја туризма није само по себи циљ, потребно је утврдити механизам праћења реализације планираних активности и ефеката спроведених мера у циљу ex-post анализе, која би требало да се ради на основу периодичних извештаја о реализацији акционог плана, и у којима је потребно квалитативно и квантитативно утврдити проценат испуњења планираних индикатора.



Препоручујемо Општини Чајетина да предузме активности у циљу доношења програма развоја туризма.

Налаз 1.3: Општина Чајетина није донела програм промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом



У складу са Законом о туризму, Стратегијски маркетинг план доноси Влада на предлог Министарства за територију Републике Србије, у складу са којим јединица локалне самоуправе доноси програм промотивних активности. Стратегијски маркетинг план туризма Републике Србије до 2025. године Влада Републике Србије усвојила је 28. јануара 2021. године. Општина Чајетина није предузела активности на доношењу програма промотивних активности у складу са Стратегијским маркетинг планом. С обзиром на то да није израђен програм промотивних активности, изостају стратешки правци за унапређење промотивних активности туризма општине. Са доношењем плана развоја општине Чајетина приступило се касније од предвиђеног рока, тако да су активности на изради планског документа који се тиче развоја туризма и програма промотивних активности такође у заостатку.



У складу са чланом 10 Закона о туризму, стратегијски маркетинг план доноси Влада на предлог Министарства за територију Републике Србије, у складу са којим 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.

Општина Чајетина није донела програм промотивних активности у складу са чланом 10 Закона о туризму.

Сврха израде програма промотивних активности је одређивање стратешких праваца за унапређење промотивних активности туризма општине. С обзиром на то да није израђен програм промотивних активности, изостају стратешки правци за унапређење промотивних активности туризма општине.

У поступку ревизије, општинско веће донело је 14. јуна 2024. године Закључак да Општина Чајетина изради програм промотивних активности и да реализацију тог програма повери Туристичкој организацији Златибор.

Према одговору Општине, програм промотивних активности туризма општине Чајетина требало је донети тако да буде усклађен са Стратегијским маркетинг планом туризма Републике Србије, али и са планским документом којим се уређује развој туризма општине Чајетина (програм развоја туризма). Услед планирања капиталних инвестиција које у великој мери утичу на развој туризма било је потребно сачекати доношење плана развоја општине Чајетина, на основу кога би се конципирао и усвојио и програм развоја туризма, као и програм промотивних активности. Са доношењем плана развоја општине Чајетина приступило се касније од предвиђеног рока, тако су активности на изради планског документа који се тиче развоја туризма и програма промотивних активности такође у заостатку.



Препоручујемо Општини Чајетина да предузме активности у циљу доношења програма промотивних активности.

ЗАКЉУЧАК 2: Општина Чајетина није у потпуности спроводила планиране активности у циљу развоја и унапређења туризма и није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима

У оквиру другог ревизорског питања, циљ је био да утврдимо у којој мери је Општина Чајетина спроводила активности на развоју туризма.

Испитивали смо у којој мери се спроводе планиране активности и да ли исте доприносе развоју и унапређењу туризма. Фокус је био на ефикасности спровођења мера и активности утврђених планским документима. Такође испитивали смо да ли је Општина Чајетина пратила, анализирала и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима.

На основу анализе документације субјекта ревизије, одговора и обављених интервјуа донели смо закључак који темељимо на следећим налазима:



Налаз 2.1: У општини Чајетина нису реализоване све активности у области туризма дефинисане планским документима



Општина Чајетина донела је Стратегију одрживог развоја општине Чајетина за период од 2010. до 2020. године, која садржи акциони план којим су предвиђени: посебни циљеви, активности, партнери, временски оквир, вредност, извор средстава и индикатори. Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године планиране су одређене активности које је потребно да ЈЛС реализује. Такође, постоје активности које су планиране Програмом развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године, а које се односе на израду програма развоја туризма, као и спровођење инвестиционих пројеката од значаја за развој туризма. У општини Чајетина нису реализоване све активности у области туризма дефинисане планским документима, што ствара ризик да неће бити остварени планирани циљеви у области туризма. Представници Општине, као неке од разлога за нереализацију активности које су предвиђене планским документима, навели су да је спровођење одређених активности планирано као развој јавно-приватног партнерства и да за те активности није било адекватних заинтересованих приватних инвеститора, као и да су се у датом периоду реализовали приоритетни пројекти у општини Чајетина (изградња и пуштање у рад Голд гондоле, уређење Краљевог трга и пешачке зоне, изградња бине, реконструкција језера у центру Златибора).

Општина Чајетина донела је на седници скупштине 8. октобра 2009. године Стратегију одрживог развоја општине Чајетина за период од 2010. до 2020. године.

У документу Стратегија одрживог развоја општине Чајетина за период 2010–2020. године у оквиру поглавља 5. Акциони планови, под поглављем 5.1.2. је Туризам. Овим поглављем у поменутом планском документу обухваћени су циљеви и активности на унапређењу и развоју туризма и управљању туристичким простором.

У SWOT анализи Стратегије, наведено је да је туризам на Златибору јединствена природна и културна понуда и високо развијена привредна делатност која у највећој мери активира остале делатности у општини.

Као могућности развоја туризма у Стратегији се наводе: развој туризма са посебним освртом на дијаспору, подизање нивоа инвестиција у туризму, побољшање инфраструктуре, промоција путем ангажовања познатих јавних личности, формирање туристичких маршрута које су дефинисане од стране Туристичке организације Златибор, позиционирање Златибора као водеће конгресне дестинације, позиционирање Златибора као међународне туристичке дестинације, унапређење рекреативног туризма, развој ловног туризма и риболова, нордијско скијање, изградња гондоле, изградња голф терена, искоришћење природних и створених вредности, почетак истраживања геотермалних вода, укључивање у међународне туристичке системе, регулисање имовинско-правних односа, активирање аеродрома Поникве, боља саобраћајна повезаност и упознавање са светским искуствима у области туризма.

Претње које су у Стратегији наведене а односе се на туризам су: немогућност да се контролише развој туризма, слаба или неадекватна примена законских стандарда (проблеми са категоризацијом), развој инфраструктуре не прати развој туризма и друго.



Као слабости наведене су непостојање прецизне евиденције о смештајним капацитетима, слаба наплата боравишне таксе и друго.

Према Стратегији, проблем представљају и недовољно остварени и искоришћени потенцијали за развој врхунског спортско-рекреативног, здравственог, конгресног и излетничког туризма.

Визија која је утврђена Стратегијом гласи: Општина Чајетина је међународно позната туристичка дестинација, за одмор, рекреацију, лечење како тела, тако и душе, где се госту нуди својеврстан спој српског традиционалног и ултра модерног у јединственом туристичком производу који одговара на све захтеве туриста, место где још увек природа и човек живе у потпуном разумевању и складу.

Стратегијом су утврђени општи и у оквиру њих посебни циљеви, најважније акције, индикатори одрживости, ниво значаја и имплементације.

Акционим планом у оквиру Стратегије предвиђени су: посебни циљеви, активности, партнери, временски оквир, вредност и извор средстава и индикатори.

Према одговорима и достављеној документацији представника субјекта ревизије у наставку су дате информације о реализацији одређених планираних активности.

Посебан циљ - Стварање претпоставки за даљи развој сеоског туризма

Активност ревитализације, активирања и афирмисања културног наслеђа (кућа Милића од Мачве, Димитрија Туцовића, собранице, цркве брвнаре) је делимично реализована.

Према одговору Општине извршена је реконструкција крова родне куће Димитрија Туцовића у селу Гостиље, урађена је рестаурација цркве у Јабланици, обновљене су постојеће и направљено пет нових собраница. Израђена је и интернет презентација цркве и штампани туристички водичи.

Општина Чајетина је 2021. године откупила кућу Милића од Мачве са намером да се објекат заштити од пропадања, рестаурира и стави у туристичку функцију.

У наредном периоду Општина планира да настави са активностима на ревитализацији, активирању и афирмисању културног наслеђа. Током 2022. године Иновациони бизнис центар Златибор чији је оснивач Општина Чајетина закључио је Уговор о пружању услуге израде пројектно-техничке документације за реконструкцију „Куће Милића од Мачве“ на Златибору.

У погледу *активности искоришћавања хидро ресурса у циљу развоја купалишног и спортско рекреативног туризма* Општина Чајетина наводи да су на крају периода који обухвата Стратегија као и на дан 31. децембра 2023. године била активна два базена: базен у селу Гостиље и базен у селу Голово. На крају периода који обухвата Стратегија, на територији општине Чајетина било је активно шест купалишта док су на дан 31. децембра 2023. године била активна три купалишта.

Представници субјекта ревизије наводе да је у Анализи Стратегије наведено да активност није остварена, вероватно сагладавајући чињеницу да многа од купалишта која су у временском оквиру 2010–2020. године уређена, сада се слабије одржавају и нису у функцији (њихов потенцијал није довољно искоришћен).

У Плану развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године предвиђене су две мере које се тичу искоришћавања хидро ресурса. Мера „Искоришћавање хидро ресурса у циљу развоја купалишног и спортско рекреативног туризма“ и мера „Стављање Рибничког језера у туристичке сврхе“.

Активности повећања капацитета и побољшање квалитета у сеоском туризму су делимично реализоване. Према наводима представника субјекта ревизије услед активности на



унапређењу села, побољшања инфраструктуре у сеоским срединама, све боље промоције Златибора, дошло је до отварања нових сеоских туристичких домаћинстава и до повећања броја лежајева.

Активности су окарактерисане као делимично остварене због тога што је повећање капацитета и побољшање квалитета у сеоском туризму континуиран процес, који је потребно унапређивати и у будућем периоду. Активности на унапређењу сеоског туризма предвиђене су и Планом развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године.

Посебан циљ - Подизање капацитета локалног/сеоског становништва које се бави сеоским туризмом

У оквиру активности едукације у сеоском туризму и размена искустава са другим срединама у области сеоског туризма према наводима субјекта ревизије у оквиру пројекта „Беочин - нова визија туристичке дестинације - Стварање предуслова за развој руралног туризма“ одржане су обуке чланова сеоских домаћинстава, који су заинтересовани и испуњавају одређене услове да се баве сеоским туризмом, радна пракса, студијска посета и размена искустава чланова сеоских домаћинстава са сеоским домаћинствима на територији општине Чајетина. Такође, наводе да је Туристичка организација Златибор у сарадњи са Туристичком организацијом Косјерић израдила прву мобилну апликацију за сеоски туризам коју је на коришћење у циљу промоције своје туристичке понуде доделила активним сеоским домаћинствима, чији су власници прошли обуку и едукацију за коришћење апликације.

Активности на унапређењу сеоског туризма предвиђене су Планом развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године.

Посебан циљ - Валоризација сеоске туристичке понуде на основу традиције, природних и антропогених вредности

Промоција сеоског туризма (брошуре, флајери, интернет презентација и сл.) је реализована активност.

Туристичка организација Златибор ради на промоцији сеоског туризма. Неки од видова промотивних алата су: 1. Брошуре и флајери: Туристичка организација је креирала брошуре и флајере који представљају села на Златибору, традиционалне манифестације, атракције; 2. Интернет презентација: званичан веб-сајт Туристичке организације Златибора где је туристима на располагању велики број информација; 3. Друштвене мреже: туристичка организација активно користи друштвене мреже као што су инстаграм, фејсбук за промовисање сеоског туризма. Учешће на туристичким сајмовима: представљање Златибора на регионалним и међународним туристичким сајмовима допринело је повећању видљивости и интереса за сеоски туризам на овој дестинацији.

Активности на унапређењу (промоцији) сеоског туризма предвиђене су и Планом развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године.

Афирмација етно манифестација по селима је активност која се континуирано спроводи.

Општина Чајетина и Туристичка организација Златибор наводе да активно раде на промоцији и подршци ових догађаја, организујући их током целе године и сарађујући са локалним заједницама и културним удружењима. Етно манифестације које се редовно одржавају су: сајам сувомеснатих производа „Пршутујада“, сајам домаће ракије „Ракијада“, „Без извора нема воде“, „Ликовна колонија Трнава“, „Дани пастрмке“, „Илиндански спортски сусрети“, „Петровдански дани“ и „Сеоски вишебој у Јабланици“.



Активности на унапређењу сеоског туризма (организација етно манифестација) предвиђене су и Планом развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године.

Изградња видиковца и планинарских кућа је делимично реализована активност.

У периоду планског оквира на Златибору су изграђена два видиковца на локацијама Обадово брдо и Градина.

У будућем периоду планира се наставак активности на изградњи и уређењу видиковца и на изградњи планинарских кућа, што је једна од мера и активности предвиђена Планом развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године.

Оснивање и уређење кампова је делимично реализована активност.

Према наводима субјекта ревизије, у планском периоду реализован је пројекат изградње кампа на Златибору.

У наредном периоду планиране су и даље активности на побољшању инфраструктуре и садржаја кампа „Златибор“, што је предвиђено мером у оквиру Плана развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године.

Посебан циљ - Развој јавно - приватног партнерства на основу дефинисаних праваца развоја

Подстицаји у развијању нових туристичких атракција – Голд гондола је реализована активност.

Голд Гондола је пуштена у рад у јануару 2021. године. У континуитету (са прекидима због редовних сервиса и услед неповољних временских прилика) ради током целе године.

Подстицаји у развијању нових туристичких атракција – изградња голф терена; изградња стаза за коњичке спортове; мултифункционална стаза (стаза за нордијско скијање и мото трке); изградња терена за параглајдинг и изградња аква парка нису реализоване активности.

Спровођење наведених активности планирано је као развој јавно-приватног партнерства. У периоду спровођења Стратегије одрживог развоја општине Чајетина за период 2010–2020. године за наведену активност, према одговору Општине није било адекватних заинтересованих приватних инвеститора који би у јавно-приватном партнерству на адекватан начин допринели спровођењу активности или дата активност у довољној мери није била атрактивна за приватне инвеститоре. Поред наведеног, разлог за нереализоване активности су и приоритетни пројекти који су у општини Чајетина у потпуности реализовани у датом периоду (изградња и пуштање у рад Голд гондоле, уређење Краљевог трга и пешачке зоне, изградња бине, комплетна реконструкција језера у центру Златибора).

Реализација наведених активности планирана је за наредни период и предвиђена је Планом развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године.

У оквиру активности подстицаји у развијању нових туристичких атракција – изградња стаза за бициклизам према одговору Општине, извршено је обележавање бициклистичких стаза на подручју Златибора, Таре и Мокре Горе и објављена је карта бициклистичких стаза. Обележавање ових стаза је део пројекта уређивања и означавања бициклистичких рута на подручју туристичке регије Западна Србија.

Планом развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године предвиђена је изградња пешачких и бициклистичких стаза односно уређење и обележавање нових бициклистичких стаза (бициклистичке стазе унутар насеља Златибор ради побољшања повезаности стамбених зона, јавних површина, рекреативних простора и туристичких тачака, бициклистичке стазе дуж



главних саобраћајница, бицикличка стаза на траси од центра Златибора до Рибничког језера, бицикличка стаза на траси од центра Златибора до Чајетине).

Подстицаји у развијању нових туристичких атракција – изградња тематских паркова је реализована активност.

На Златибору су у периоду планског оквира изграђена и пуштена у функцију три тематско-забавна парка: „Авантура парк“, „Дино парк“ и „Ел Пасо Сити“.

Подстицаји у развијању нових туристичких атракција – уређење језера у центру је реализована активност

Општина Чајетина током 2020. године спровела је реконструкцију Краљевог трга и језера у центру Златибора. Спроведени су радови на уређењу туристичког центра и самог језера. Тако су на Краљевом тргу постављене нове плоче, нове клупице, проширена пешачка зона, уређен плато испред Краљеве чесме и др. Корито језера је обновљено.

У оквиру активности ***Подстицаји у развијању нових туристичких атракција – изградња тениских терена*** према одговору Општине у планском периоду отворен је тениски центар „Спринг“. Тениским теренима располажу и хотел Палисад и Студентско-одмаралиште „Ратко Митровић“.

У Плану развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године предвиђена је мера Унапређење туристичке понуде и инфраструктуре (Изградња тениских терена).

Посебан циљ - Формирање понуде као основе за побољшан интегрисани туристички производ

Изградња и опремање конгресног центра и у оквиру њега мањих хала није реализована активност.

Ова активност није реализована услед преусмеравања финансијских средстава за реализацију приоритетних пројеката који су у општини Чајетина у потпуности реализовани у датом периоду (изградња и пуштање у рад Голд гондоле, уређење Краљевог трга и пешачке зоне, изградња бине, комплетна реконструкција језера у центру Златибора).

У Плану развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године предвиђена је мера „Формирање конгресног бироа Златибор“.

Побољшање опремљености постојећих хала за конгресни туризам

Хотели на Златибору пружају и конгресне сале као део своје понуде.

Општина Чајетина је у оквиру пословне зграде Културног центра Златибор изградила и опремила две конгресне сале и једну мултифункционалну позоришно-биоскопску салу, која је технички опремљена тако да се у њој могу одржавати пословни скупови.

Према одговору Општине приватним инвестицијама (у оквиру неколико хотела који су отворени у наведеном периоду) на територији општине Чајетина опремљено је 10 нових сала за конгресе и једна је реконструисана.

Проширење капацитета здравственог туризма и понуде у оквиру здравственог туризма изградњом „wellness“ центара и одговарајућих пратећих садржаја

Изградњом „wellness“ центара и одговарајућих пратећих садржаја на Златибору, проширио се капацитет здравственог туризма, обogaћујући понуду за посетиоце ове планине.

Према одговору представника субјекта ревизије приватним инвестицијама (у оквиру неколико хотела који су отворени у периоду који обухвата Стратегија) на територији општине Чајетина отворено је седам спа и велнес центара.



Посебан циљ - Проширен и савремен јединствени туристички наступ

Дефинисање брендова и стварање заједничког наступа „Добро са Златибора“

Жиг гаранције „Добро са Златибора“ је регистрован 17. марта 2020. године у циљу брендирања, повећања пласмана и потрошње локалних производа у туристичкој понуди општине Чајетина. Носилац права је Привредно друштво за развој пољопривреде „Златиборски Еко Аграр“ доо, Чајетина.

Посебан циљ - Маркетиншке и промотивне активности су синхронизоване и јасно фокусиране на прецизно дефинисане циљне групе

Креирање маркетинг плана промоције Златибора и техничка реализација

Сваке године Туристичка организација Златибор израђује план рада за текућу годину који обухвата и активности промоције у складу са маркетинг планом Туристичке организације Србије. Овај план укључује анализу тржишта, дефинисање циљева промоције, одређивање циљне групе, планирање медијске стратегије.

Посебан циљ - Туристичка организација врши ефикасну промоцију туристичке дестинације и креира имиџ дестинације

Јачање имиџа Златибора путем визуелног идентитета дестинације (лого, табле добродошлице, слике Златибора у свим јавним објектима) је реализована активност.

Креиран је препознатљив логотип који симболизује Златибор и одражава његову препознатљивост и туристички потенцијал. У складу са савременим огласним решењима приступило се пласирању поздравних порука добродошлице на лед билбордима који су распоређени на неколико локација у туристичком центру Златибор. Промотивни материјал је редовно ажуриран, штампане су потребне количине промотивног материјала које се дистрибуирају у инфо центрима на Златибору и свим сајмовима, манифестацијама и догађајима на којима се представљају туристички потенцијали Златибора. Промотивни материјали и брошуре рађене су и у електронском облику и доступне на званичном сајту Туристичке организације Златибор. На годишњем нивоу, пред зимску и пред летњу туристичку сезону рађене су промотивне кампање (фотографије, видео снимци) који су пласирани у медије и на друштвене мреже. Током 2017. године хотелским и другим већим смештајним објектима на Златибору подељени су интерактивни излози, брендирани визуелним идентитетом Златибора преко којих су гостима смештајних капацитета досупне информације у вези туристичке понуде Златибора.

Према достављеним подацима Туристичке организације Златибор пуштен је у рад Инфо центар Туристичке организације Златибор у оквиру пословне зграде у улици Миладина Пећинара на Златибору као и на Краљевом тргу. Такође, 15 хотела и већих смештајних објеката на Златибору опремљено је интерактивним информативним екранима (брендираним визуелном идентификацијом Туристичке организације Златибор).

У оквиру мере 2.3.1. Унапређење туристичке понуде и инфраструктуре Плана развоја општине Чајетина за период 2024–2031. године наведено је следеће: „Захваљујући континуираном унапређивању садржаја који пружа посетиоцима, Златибор је у претходне две деценије прешао пут од планине за искључиво зимски туризам, преко туристичког центра који има зимску и летњу сезону до центра који је посећен током целе године. Златибор ће наставити да поставља стандарде и унапређује своју понуду кроз изградњу више нових различитих садржаја чији је циљ привлачење нових туриста али и утицај на продужавање одмора туриста који би свакако посетили Златибор“.



У наставку су дате активности планиране **Стратегијом развоја туризма Републике Србије за период 2016–2025. године** а које се односе на израду и ажирање планских документа и др.

Ажурирање постојећих стратегијских мастер планова

У Акционом плану за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године било је предвиђено да се ажурира, између осталих, и стратегијски мастер план за: Тару, Златибор и Златар. Као водеће институције за реализацију ових активности предвиђене су локалне самоуправе и министарство надлежно за послове туризма. Реализација наведених активности планирана је у периоду 2016–2020. године.

У периоду од доношења Стратегије развоја туризма Републике Србије нису предузете активности на ажурирању (измени) постојећих стратегијских мастер планова. За Тару, Златибор и Златар донети су мастер планови 2007. године и исти нису ажурирани.

Припрема и усвајање локалних програма за развој туризма

У Акционом плану за спровођење Стратегије развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године било је предвиђена припрема и усвајање локалних програма за развој туризма, а као водеће институције одређене су локалне самоуправе. Реализација наведених активности планирана је у периоду 2017–2020. године. Општина Чајетина није реализовала наведене активности у планираном периоду.

У наставку су дате активности планиране **Програмом развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период 2020–2025. године** а које се односе на израду програма развоја туризма, као и спровођење инвестиционих пројеката од значаја за развој туризма до 2025. године.

У Акционом плану за спровођење Програма развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период од 2020. до 2025. године била је предвиђена припрема и усвајање локалних програма развоја туризма. Реализација наведених активности планирана је у периоду 2020–2021. године. Наведена активност није реализована.

У Програму развоја туризма туристичке регије Западна Србија за период од 2020. до 2025. године као неки од кључних инвестиционих пројеката од значаја за развој туризма до 2025. године у општини Чајетина су наведени: изградња спортског парка; изградња нових фудбалских терена; изградња аква парка - новог забавно тематског парка са отвореним и затвореним базенима; изградња музеја на Златибору. Према одговору представника субјекта ревизије нису реализоване наведене активности. Као разлог за нереализацију ових активности представници Општине навели су да су се у датом периоду реализовали приоритетни пројекти у општини Чајетина (изградња и пуштање у рад Голд гондоле, уређење Краљевог трга и пешачке зоне, изградња бине, реконструкција језера у центру Златибора).

У вези активности изградње других спортско-забавних садржаја уређена је и у функцију пуштена нова трим стаза, Еко теретана и др.

Према презентованим подацима и информацијама Општине Чајетина, утврдили смо да планиране активности у области туризма нису у потпуности спроведене, односно нису реализоване одређене активности у области туризма дефинисане планским документима, што ствара ризик да неће бити остварени планирани циљеви.



Препоручујемо Општини Чајетина да предузме мере како би се реализовале активности у области туризма утврђене планским документима.



Налаз 2.2: Општина Чајетина није пратила и извештавала о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима



Општина Чајетина није промене индикатора и резултате годишње евалуације, учинила доступним свим грађанима путем извештаја, како је предвиђено Стратегијом одрживог развоја општине Чајетина. Након усвајања Стратегије, Општина се није бавила периодичним анализама, односно проверама остварености дефинисаних циљева и мера. Периодични извештаји о имплементацији Стратегије нису рађени због чега темпо и успех остваривања задатих приоритета у року није могуће утврдити. Услед изостанка извештавања, изостало је праћење спровођења документа јавне политике, као и мерење доприноса постигнутих показатеља на нивоу стратешких циљева.

Индикатори одрживог развоја дефинишу подручје које повезује економију, заштиту животне средине и друштвене делатности. Примарна улога индикатора је да прати и извештава о напредку током процеса имплементације стратегије одрживог развоја.

Индикатори који су коришћени за профилисање локалне заједнице и које треба користити за годишње праћење и извештавање су одабрани са званичне листе индикатора Националне Стратегије одрживог развоја Републике Србије.

Извештај о одрживости, као крајњи производ анализе тренутног стања, је годишња публикација којом се све заинтересоване стране и грађани информишу о статусу имплементације Стратегије одрживог развоја и локалним трендовима одрживости. Овај извештај треба радити једном годишње и он обухвата евалуацију успостављених индикатора.

У Стратегији одрживог развоја општине Чајетина за период 2010–2020. године наведено је да је процес стратешког планирања динамичан процес и финални документи се посматрају као динамични односно променљиви алати те да је целокупан процес планирања дефинисан као десетогошњи циклус анализе, планирања, програмирања, имплементације, реализације, праћења, процене, поновне анализе итд. Процес се комплетно преиспитује на 10 година, односно након 10 година би требало развити нову стратегију одрживог развоја локалне заједнице.

Успешност и статус имплементације стратегије одрживог развоја локалне заједнице се константно прати и процењује путем годишњих циклуса евалуације. Приликом евалуације се користе индикатори одрживости (односе се на стратешки документ али и на стање комплетне локалне заједнице) и индикатора учинка (везани су за статус имплементације локалног акционог плана). Индикатори су основа за потпун систем мониторинга имплементације стратегије, и представљају основу система управљања. Индикатори пружају основне информације и сазнања везана за успешност процеса имплементације стратегије и динамику усаглашавања. Све промене индикатора, и сви резултати годишње евалуације, су доступни свим грађанима путем извештаја који је једноставан и лак за читање.

Општина Чајетина закључила је 16. маја 2023. године Споразум о сарадњи за спровођење пакета подршке за израду плана развоја општине са Сталном конференцијом градова и општина. Према месечном извештају СКГО, у току децембра 2023. године сачињена је анализа претходног стратешког документа, тј. Анализа Стратегије одрживог развоја општине Чајетина за период 2010–2020. године.

Општина Чајетина није промене индикатора и резултате годишње евалуације, учинила доступним свим грађанима путем извештаја који је једноставан и лак за читање.



Општина Чајетина се, након усвајања Стратегије одрживог развоја општине Чајетина за период 2010–2020. године није бавила периодичним анализама, односно проверама остварености дефинисаних циљева и мера, стога ова Анализа може послужити и као оцена рада институција општине у претходном периоду, али ће пре свега служити као увид у добре одлуке и грешке које су чињене приликом израде документа, дефинисања циљева и мера, како би се приликом израде плана развоја искористила добра искуства и информације а лоша одбацила или кориговала.

Периодични извештаји о имплементацији Стратегије нису рађени па темпо остваривања и успех остваривања задатих приоритета у року није могуће утврдити.

Активности на праћењу имплементације нису спровођене па се могу само констатовати стања затечена приликом израде ове Анализе и стања дефинисана SWOT анализом како би се утврдило који је проблем, препознат у анализи, решен.

Према одговору Туристичке организације регије Западна Србије не врши се анализа, праћење и извештавање о реализацији активности предвиђених Акционим планом Програма развоја туризма регије Западна Србија.

Према одговору Министарства, у ревидираном периоду није био израђен план заједничких активности надлежних институција за имплементацију Стратегије развоја туризма Републике Србије и Акционог плана и нису били утврђени садржај и динамика извештавања о токовима реализације Стратегије на свим нивоима укључујући и локални.

Услед изостанка извештавања, изостало је праћење спровођења планских докумената, 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.

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.



Препоручујемо Општини Чајетина да прати и извештава о спровођењу активности у области туризма дефинисаних планским документима.



ЗАКЉУЧАК 3: У ревидираном периоду, Општина Чајетина је спроводила инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима, али не и надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе, није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују субјекти који обављају угоститељску делатност и није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта

Циљ је био да утврдимо да ли је успостављен ефикасан надзор и контрола над активностима у области туризма и угоститељства.

На основу циља, разматрали смо следећа питања: у којој мери је туристичка инспекција спроводила инспекцијски надзор над применом Закона о угоститељству (надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе, надзор над нерегистрованим субјектима односно угоститељима који пружају услуге смештаја без извршене категоризације); да ли је Општина Чајетина у ревидираном периоду вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица, предузетници и физичка лица који обављају угоститељску делатност, као и да ли је Општина поступила по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељских објеката.

На основу анализе документације субјекта ревизије, одговора и обављених интервјуа донели смо закључак који темељимо на следећим налазима:

Налаз 3.1: У ревидираном периоду, Општина Чајетина је вршила надзор над нерегистрованим субјектима, али је потребно да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету



Инспекцијски надзор над применом Закона о угоститељству врши јединица локалне самоуправе преко овлашћених инспектора, између осталог, у делу који се односи на: обављање угоститељске делатности пружања услуга смештаја у кућама, апартманима, собама, становима и другим просторима за које није издато решење о категоризацији. Иако је Општина Чајетина вршила надзор над нерегистрованим субјектима, потребно је да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, јер у општини Чајетина постоје угоститељи који пружају услуге смештаја без извршене категоризације, односно угоститељи који нису евидентирани у систем Е-туриста. Наведено ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету.

Надзор над применом одредаба Закона о угоститељству и прописа донетих на основу закона врши, између осталих, Министарство преко туристичких инспектора.

У складу са чланом 80 Закона о угоститељству, инспекцијски надзор над применом овог закона врши јединица локалне самоуправе преко овлашћених инспектора, између осталог, у делу који се односи на: обављање угоститељске делатности пружања услуга смештаја у кућама, апартманима, собама, становима и другим просторима за које није издато решење о категоризацији, испуњеност прописаних услова и начина обављања угоститељске делатности у објектима домаће радиности, сеоском туристичком домаћинству и хостелу; боравишне таксе



(наплата и уплата, истицање у рачуну и др.). Ове послове јединица локалне самоуправе обавља као поверени посао.

У складу са чланом 84 Закона о угоститељству, туристички инспектор је овлашћен да врши поступак инспекцијског надзора у случају када овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе, коме је поверен посао инспекцијског надзора, не врши законом поверен посао, односно када јединица локалне самоуправе није организовала обављање послова инспекцијског надзора који су јој поверени или га не врши правилно и благовремено; изда прекршајни налог; поднесе пријаву надлежном органу за кривично дело или привредни преступ, односно поднесе захтев за покретање прекршајног поступка и др.

У вршењу инспекцијског надзора овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе, у складу са чланом 83 Закона о угоститељству, има право и дужност између осталог да: проверава да ли су испуњени прописани услови за обављање делатности и пружање услуга уређених Законом о угоститељству; да проверава боравишну таксу у делу наплате и уплате, истицања у рачуну и др. увидом у унете податке о кориснику услуге као и у делу уплате боравишне таксе од стране физичког лица; утврђује идентитет запослених, односно радно ангажованих лица код привредног друштва, другог правног лица или предузетника која обављају делатност и пружају услуге уређене Законом о угоститељству; утврђује идентитет физичког лица које обавља угоститељску делатност, односно лица затеченог у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству; утврђује идентитет физичког лица које обавља угоститељску делатност, пружања услуге смештаја у кући, стану, односно апартману и соби или другом простору без уписа у одговарајући регистар, односно без прописаног акта; прегледа уговоре, евиденције, исправе, електронска документа и другу документацију потребну за утврђивање законитости пословања привредног друштва, другог правног лица, предузетника и физичког лица који обављају делатност и пружају услуге уређене Законом о угоститељству, а коју није могао да прибави по службеној дужности; наступи као анонимни корисник услуга (провокативна куповина) на начин прописан законом којим се уређује инспекцијски надзор; врши проверу издатог решења о одређивању категорије објеката домаће радиности и сеоског туристичког домаћинства.

У складу са чланом 85 Закона о угоститељству, овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе је овлашћен да: привремено забрани обављање угоститељске делатности правном и физичком лицу које угоститељску делатност обавља, а није регистровало привредну делатност у одговарајући регистар; привремено забрани обављање делатности привредном друштву, другом правном лицу, предузетнику као и физичком лицу које обавља угоститељску делатност пружања услуга смештаја у кући, стану, односно апартману, соби или другом простору за које није издато решење о одређивању категорије; привремено забрани предузетнику обављање делатности ако поступи супротно закону; привремено забрани привредном друштву, другом правном лицу, предузетнику пружање услуге смештаја у врсти hostel који обавља делатност без претходног пријављивања јединици локалне самоуправе; привремено забрани привредном друштву, другом правном лицу, предузетнику и физичком лицу обављање делатности, у случају прописаним законом којим се уређује инспекцијски надзор; предузима радње које су посебно уређене законом којим се уређује инспекцијски надзор; изда прекршајни налог; поднесе пријаву надлежном органу за кривично дело или привредни преступ, односно поднесе захтев за покретање прекршајног поступка и др. Овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе доноси решење о привременој забрани обављања делатности до испуњења законом прописаних услова.

Код надзора над нерегистрованим субјектом не издаје се налог за инспекцијски надзор и не обавештава се субјект о предстојећем инспекцијском надзору. Решење се доставља и у њему се налаже субјекту да без одлагања, а најкасније у року од пет дана, од дана пријема решења, покрене поступак за разврставање у категорију угоститељског објекта и забрањује се да обавља



делатност или врши активност до испуњења за то прописаних услова. Жалба не одлаже извршење решења. Такође, подноси се захтев за покретање прекршајног поступка.

Надзор над нерегистрованим субјектима у угоститељству

У ревидираном периоду, туристичка инспекција Општине Чајетина је вршила надзор над нерегистрованим субјектима, али је потребно да настави са активностима како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету.

Према достављеним подацима, у 2021. години локална туристичка инспекција у надзору је утврдила рад 35 нерегистрованих субјеката, у 2022. години 52 нерегистрована субјекта, а у 2023. години утврдила је рад 55 нерегистрованих субјеката. Наведено се односи на субјекте који су пружали услуге смештаја без прописаног решења о категоризацији смештаја. Од наведених нерегистрованих субјеката у 2021. години решење о категоризацији прибавило је 24 субјекта, у 2022. години 42 субјекта и у 2023. години решење о категоризацији прибавио је 31 субјекат, односно сви они су евидентирани у систему Е-туриста.

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 на Златибору, 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 утвђене 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.

У Плану инспекцијског надзора Републичке туристичке инспекције за 2024. годину је наведено следеће „Како је опредељено да је приоритетни циљ Сектора борба против сиве економије односно спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката, а уочено је да је пружање услуга смештаја у објектима домаће радиности делатност високог ризика, са великим бројем нерегистрованих субјеката као и новим начинима пословања, у плану су акцијске (ванредне) контроле објеката домаће радиности. Ове акције ће се спроводити у сарадњи са инспекторима јединица локалне самоуправе тамо где су јединице локалне самоуправе преузеле обављање поверених послова инспекцијског надзора, као и кроз делокацију републичких инспектора“.

У поступку ревизије локални туристички инспектор презентовао је планове рада за 2021, 2022. и 2023. годину. Према Плановима рада локалног туристичког инспектора за 2021, 2022. и 2023. годину били су планирани редовни и ванредни инспекцијски надзори у области откривања нелегалног рада. Као циљ је наведено смањење броја нерегистрованих субјеката и онемогућавање бесправног рада.

Локални туристички инспектор у ревидираном периоду извршио је надзор над 142 нерегистрована субјекта.

Према Извештају о раду туристичке инспекције Општине Чајетина за 2021. годину, највећи акценат дат је на откривању бесправног рада и то је сегмент који је реализован у складу са планом и акцијама Министарства.

Према Извештају о раду туристичке инспекције Општине Чајетина за 2022. годину, највећи акценат дат је контроли смештаја у домаћој радиности тј. откривању бесправног рада. У извештају се наводи да општина највише губи и ствара се лоша слика код туриста услед великог броја нерегистрованог смештаја.



Према Извештају о раду туристичке инспекције Општине Чајетина за 2023. годину, у 2023. години највећи акценат је дат контроли смештаја у домаћој радиности тј. откривању бесправног рада који је и даље презентован као горући проблем као и непријављеним гостима код власника који су своје објекте категорисали јер се на тај начин не добија реална слика о броју ноћења која се остварују на територији општине.

Према Плану рада туристичке инспекције локалне самоуправе општине Чајетина за 2024. годину који је презентован у поступку ревизије планирано је и откривање и сузбијање нелегалног рада током 2024. године.

Према одговору Општине Чајетина постоји проблем високог нивоа нерегистрованих капацитета. Као активности које Општина предузима или планира да предузима у циљу смањења броја нерегистрованих субјеката у угоститељству представници Општине навели су појачане теренске надзоре свакодневно, током сезонског периода и контрола преко сајтова и друштвених мрежа током целе године, као и да су бесправан рад и представке грађана увек приоритет у раду инспектора. Навели су и да је током 2023. године спроведено неколико успешних и обимних акција које је покренуло Министарство.

Општина Чајетина је на интернет страници у јулу 2023. године објавила допис министра којим је указано 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 објављен Позив физичким лицима која услуге смештаја пружају на начин супротан Закону о угоститељству, да се у што краћем року обратe јединици локалне самоуправе и поднесу захтев за категоризацију угоститељског објекта за смештај (кућа, апартман, соба или сеоско туристичко домаћинство) како би били 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.

У поступку ревизије, на интернет страни Туристичке организације Златибор, објављено је да Туристичка организација Златибор и Општина Чајетина организују велику летњу награду игру која почиње 15. јула 2024. године и трајаће до краја августа а право да освоје неку од вредних награда имаће само гости који су током свог боравка на Златибору пријављени у централни информациони систем Е-туриста.

На овај начин Туристичка организација Златибор покушава да укаже на важност категоризације смештаја и вођења уредне евиденције туриста на Златибору.

На интернет страни објављено је да смо сведоци великог броја нерегистрованог смештаја који се данас нуди гостима Златибора. Ова наградна игра има за циљ да промовише смештај који је категорисан по закону и пружи бенифите гостима који одседају у регистрованим смештајним објектима. Да привуче туристе да бирају искључиво категорисане смештајне објекте.

Наградна игра има за циљ не само да пружи додатну вредност гостима, већ и да мотивише власнике смештајних објеката да се региструју и категоризују своје објекте у складу са законом. Наведено је да се на тај начин повећава број регистрованих смештајних капацитета, што доприноси расту туристичког промета, бољој контроли и квалитету услуге на Златибору.

Туристичка организација Златибор је на интернет страници у септембру 2024. године објавила електронске новине у којима је наведено да велики број нерегистрованих смештајних објеката на Златибору и даље функционише ван законских оквира. То представља не само проблем за туристе који бораве у таквим објектима, већ и за целу локалну заједницу, јер нерегистровани објекти доприносе сивој економији, смањују приходе од боравишне таксе и утичу на квалитет услуга у дестинацији.



На основу доступних информација у општини Чајетина, постоје угоститељи који пружају услуге смештаја без извршене категоризације односно угоститељи који нису евидентирани у систем Е-туриста.

Нерегистровани субјекти послују нелегално (у сивој зони) – ван закона, не плаћају порезе и таксе, чиме штете како држави, грађанима тако и свим оним субјектима које послују легално и плаћају порезе и таксе.

У складу са чланом 82 Закона о угоститељству, у вршењу инспекцијског надзора, ако се коришћењем других доказних радњи не могу прикупити или обезбедити потребни докази или би њихово прикупљање или обезбеђење било знатно отежано, овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе има овлашћење да, у случају сумње да лице обавља делатност нерегистровано или да за пружање услуге не издаје рачун, ради прикупљања или обезбеђења доказа, обави прикривену куповину услуге, односно наступи као анонимни корисник.

Локална туристичка инспекција општине Чајетина доставила је записник о инспекцијском надзору из августа 2024. године спроведеном применом методе прикривене куповине. У наведеном надзору инспектор је утврдио да се надзирани субјект оглашавао на једном од најпознатијих резервационих система у Србији и пружао услуге смештаја (прихваћен је упит инспектора са посебно формираног мејла који је коришћен у поступку контроле) а да претходно није прибавио решење о категоризацији односно није евидентиран у систему Е-туриста. Наведеном нерегистрованом субјекту донето је решење којим се налаже да без одлагања, а најкасније у року од пет дана, од дана пријема решења, покрене поступак за разврставање у категорију угоститељског објекта и забрањује му се да обавља угоститељску делатност до испуњења за то прописаних услова.

Туристичка инспекција Општине Чајетина, у ревидираном периоду, вршила је надзор над нерегистрованим субјектима у 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 субјеката у легалне токове.

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



Препоручујемо Општини Чајетина да настави да предузима активности како би нерегистровани субјекти пословали у складу са законом, у циљу повећања прихода у буџету.



Налаз 3.2: Општина Чајетина у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе



У вршењу инспекцијског надзора, овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе има право и дужност, између осталог, да проверава боравишну таксу у делу наплате и уплате. Општина Чајетина у ревидираном периоду није спроводила инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету општине. Према Извештају о раду туристичке инспекције општине Чајетина за 2021, 2022. и 2023. годину нису вршени редовни надзори јер нису издати налози за инспекцијски надзор који би се спроводио на законом предвиђен начин за редовне контроле.

У складу са чланом 83 Закона о угоститељству, у вршењу инспекцијског надзора овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе има право и дужност између осталог и да проверава боравишну таксу у делу наплате и уплате, истицања у рачуну и др. увидом у унете податке о кориснику услуге као и у делу уплате боравишне таксе од стране физичког лица; предузме и друге прописане мере предвиђене законом.

Овлашћени инспектор јединице локалне самоуправе права и дужности врши само у оквиру надлежности која му је поверена Законом о угоститељству.

У вршењу инспекцијског надзора, туристички инспектор у складу са чланом 82 Закона о угоститељству 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 складу са чланом 70 Закона о угоститељству, 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 искаже износ боравишне таксе.

Изузетно, боравишну таксу у складу са чланом 71 Закона о угоститељству плаћа угоститељ, који као физичко лице пружа услуге смештаја у објектима домаће радности и сеоском туристичком домаћинству у утврђеном годишњем износу на прописан начин.

Према члану 72 Закона о угоститељству, 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.

Законом о угоститељству, чланом 74 прописано је и да одређене категорије корисника услуга смештаја не плаћају боравишну таксу или је плаћају у умањеном износу.

Средства од наплаћене боравишне таксе како је прописано чланом 76 Закона о угоститељству 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.

У Плану рада Владе за 2021. и 2023. годину у области туризма (у оквиру Уређења и развоја у области туризма) као очекиван резултат је, између осталог, наведено повећана уплата средстава у буџет по основу пореза на доходак, пореза на добит и пореза на додату вредност, као и повећање прилива средстава од уплата боравишних такси и постизање веће финансијске дисциплине, као резултат рада туристичких инспектора.

Према наводима Министарства током 2021. и 2022. године републички туристички инспектори нису вршили надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у општини Чајетина.

На територији општине Чајетина, републички туристички инспектори извршили су осам инспекцијских надзора наплате и уплате боравишне таксе у 2023. години.

Туристичка инспекција Општине Чајетина у ревидираном периоду није спроводила надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету општине.

У поступку ревизије локални туристички инспектор презентовао је планове рада за 2021, 2022. и 2023. годину. Према Плановима рада локалног туристичког инспектора за 2021, 2022. и 2023. годину били су планирани редовни и ванредни инспекцијски надзори у области наплате и уплате боравишне таксе. Као циљ је наведена контрола уплате и наплате боравишне таксе као битан приход ЈЛС.

Према Извештају о раду туристичке инспекције Општине Чајетина за 2021, 2022. и 2023. годину, редовни надзори нису вршени јер нису издати налози за инспекцијски надзор, који би се спроводио на законом предвиђен начин за редовне контроле. Такође, у извештајима је наведено да у посматраним годинама није било контроле боравишне таксе јер је био став управе да ће се контролисати и санкционисати само они за које стигну пријаве из пореске управе или ЦИС-а да не испуњавају своје законске обавезе.

Према Плану рада туристичке инспекције општине Чајетина за 2024. годину који је презентован у поступку ревизије, планирана је контрола наплате и уплате боравишне таксе током марта, априла, октобра и новембра месеца 2024. године.

У поступку ревизије, локални туристички инспектор презентовао је Извештај о контроли боравишне таксе у хотелима на територији општине Чајетина, за 2024. годину. У наведеном Извештају је наведено да је у току 2024. године извршен инспекцијски надзор у 12 хотела и утврђено да један од контролисаних субјеката није извршио уплату наплаћене боравишне таксе у износу од 9.374.225,60 динара. Инспектор је у записнику констатовао да је извршио увид у задужење надзираног субјекта у ЦИС-у тј. у систему Е-туриста и поређењем истих са изводима уплата боравишне таксе достављеним од стране локалне пореске администрације општинске управе Чајетина, утврђена су велика неслагања између онога што је наплаћено и онога што је уплаћено Општини. Налог за инспекцијски надзор инспектор је уручио субјекту 20. марта 2024. године, прекршајни налог инспектор је уручио 5. априла 2024. године.

У периоду од 18. марта 2024. до 27. марта 2024. године, надзирани обвезник је уплатио боравишну таксу у износу од 9.227.845,60 динара.



Локални туристички инспектор Општине Чајетина доставио је општинској управи, одељењу за финансије, служби локалне пореске администрације обавештење од 5. априла 2024. године ради предузимања даљих мера из надлежности тог органа. У обавештењу се наводи да је 1. априла 2024. године извршен редован и допунски инспекцијски надзор код једног надзираног субјекта када је утврђено да исти велики део средстава од наплаћене боравишне таксе није уплаћивао на буџетски рачун општине Чајетина. Контролисани период обухватао је 2021, 2022, 2023. годину и јануар и фебруар 2024. године. Приликом контроле утврђен је висок ризик и непосредна опасност по локалне јавне приходе. Инспектор је утврдио да за наведени период надзирани субјект дугује 9.374.225,60 динара. Инспектор је обавестио да је потребно да се обрачуна сва боравишна такса и да се зарачунају законске камате.

Представници Општине Чајетина у одговору на упитник Државне ревизорске институције навели су да се надзор у области туризма и угоститељства може унапредити увођењем већег броја туристичких инспектора као и да је рад туристичке инспекције допринео развоју туризма и угоститељства повећањем броја категорисаних објеката и повећањем износа од наплаћене боравишне таксе. У ревидираном периоду на пословима туристичког инспектора, у Општини било је запослено једно лице.

Општина Чајетина презентовала је у поступку ревизије документацију да се 1. априла 2024. године обратила Министарству државне управе и локалне самоуправе захтевом за пријем у ради однос на неодређено време једног туристичког инспектора чиме би се поспешила контрола некатегорисаних субјеката. Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава донела је 25. априла 2024. године Закључак којим је дала сагласност за пријем лица у радни однос на неодређено време, односно још једног туристичког инспектора. Према одговору представника Општине Чајетина, у наредном периоду приступиће се реализацији наведеног Закључка.

На основу достављених података субјекта ревизије, утврдили смо да постоје угоститељи који нису уплаћивали боравишну таксу у буџет ЈЛС.

У наставку дати приходи од боравишне таксе у 2021, 2022. и 2023. години према подацима Општине Чајетина.

Табела 9. Приходи од боравишне таксе у општини Чајетина у периоду 2021–2023. године

Година	Наплаћена боравишна такса од физичких лица	Наплаћена боравишна такса од правних лица	Укупно у РСД
2021	5.423.851,74	53.451.494,80	58.875.346,54
2022	9.598.945,12	63.256.380,04	72.855.325,16
2023	14.283.565,71	60.512.580,00	74.796.145,71
Укупно	29.306.362,57	177.220.454,84	206.526.817,41

Као што је приказано у табели, укупни приходи од наплаћене боравишне таксе од физичких и правних лица у периоду од 2021. до 2023. године износе преко 206 милиона динара.



Препоручујемо Општини Чајетина да спроводи инспекцијски надзор у делу наплате и уплате боравишне таксе у буџет јединице локалне самоуправе.



Налаз 3.3: Општина Чајетина у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица, предузетници и физичка лица који обављају угоститељску делатност



Правилником о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података прописано је да: орган за пореску администрацију обавља послове утврђивања, контроле и наплате јавних прихода и врши обрачун, контролу и наплату годишњег износа боравишне таксе угоститељу, који као физичко лице обавља угоститељску делатност и орган за финансије обавља послове контроле и наплате јавних прихода од боравишне таксе, која је уплаћена од стране привредног друштва, другог правног лица или предузетника, који обавља угоститељску делатност. Општина Чајетина у ревидираном периоду није вршила контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица, предузетници и физичка лица који обављају угоститељску делатност, тако да постоје угоститељи који нису уплаћивали боравишну таксу у буџет локалне самоуправе, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету општине.

У складу са чланом 8 Правилника о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података²³, на основу података о дужини боравка корисника услуга смештаја, о праву на умањење или ослобађање од плаћања боравишне таксе, преко ЦИС-а се врши укупан обрачун задужења боравишне таксе сваког првог у месецу за претходни месец. Потврђивање извршене уплате обрачунатог задужења боравишне таксе врши се преко ЦИС-а. Изузетно, обрачун и потврђивање извршене уплате боравишне таксе не врши се за угоститеља који као физичко лице пружа услуге смештаја у објектима врсте кућа, апартман, соба и сеоско туристичко домаћинство.

Висина боравишне таксе утврђена одлуком ЈЛС, за границе територије ЈЛС, уноси се у ЦИС.

Висина боравишне уноси се у зависности од категорије туристичког места или у различитој висини по деловима ЈЛС, у зависности од изграђености комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре.

Правилником о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података, чланом 2 прописано је да:

- *Орган за пореску администрацију* је орган ЈЛС, који обавља послове утврђивања, контроле и наплате јавних прихода и врши обрачун, контролу и наплату годишњег износа боравишне таксе угоститељу, који као физичко лице обавља угоститељску делатност;

- *Орган за финансије* је орган ЈЛС, који обавља послове контроле и наплате јавних прихода од боравишне таксе, која је уплаћена од стране привредног друштва, другог правног лица или предузетника, који обавља угоститељску делатност;

- *Пореска управа* је орган који обавља послове обрачуна, контроле и наплате годишњег износа пореза угоститељу који као физичко лице обавља угоститељску делатност, у складу са законом.

Податке о корисницима услуге смештаја који су прописани Правилником угоститељ уноси преко ЦИС-а, ажурно, уредно и тачно, непосредно по пријему, односно одјави корисника услуга. Изузетно, ако угоститељ поседује сопствени софтвер за унос података о корисницима

²³ „Сл. гласник РС“, бр. 87/20, 67/21 и 58/23



услуге смештаја, који је повезан са ЦИС-ом, унос ових података врши се два пута дневно у интервалима од 10 до 14 часова и од 22 до 02 часа.

ЈЛС има приступ функционалностима ЦИС-а и унетим подацима у делу евиденције угоститеља и угоститељских објеката, категоризације угоститељских објеката, боравишне таксе, као и у делу извештавања и аналитике, само за угоститеље и угоститељске објекте који се налазе на њеној територији.

Орган за пореску администрацију има приступ ЦИС-у у делу података о угоститељу и угоститељском објекту, са капацитетима индивидуалних лежајева и камп парцела, у ком угоститељ као физичко лице обавља угоститељску делатност а који се односе на обрачун, контролу и наплату годишњег износа боравишне таксе за физичко лице, које обавља угоститељску делатност. Приступ овим подацима орган за пореску администрацију остварује путем интерфејса.

Пореска управа има приступ ЦИС-у у делу података о угоститељу и угоститељском објекту, са капацитетима индивидуалних лежајева и камп парцела, у којима угоститељ као физичко лице обавља угоститељску делатност а који се односе на обрачун, контролу и наплату годишњег износа пореза за физичко лице, које обавља угоститељску делатност и остварује га путем интерфејса.

Орган за финансије има приступ ЦИС-у у делу података о боравишној такси, која је уплаћена од стране привредног друштва, другог правног лица или предузетника, који обавља угоститељску делатност. Приступ овим подацима орган за финансије остварује у делу обрачуна, контроле и наплате боравишне таксе, која је уплаћена од стране привредног друштва, другог правног лица или предузетника, који обавља угоститељску делатност.

У складу са чланом 73 Закона о угоститељству, висину боравишне таксе утврђује јединица локалне самоуправе у зависности од категорије туристичког места или у различитој висини по деловима општине, односно града у зависности од изграђености комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре.

Ако се објекат за смештај не налази на територији туристичког места, јединица локалне самоуправе утврдиће висину боравишне таксе за најнижу категорију туристичког места.

Влада за сваку категорију туристичког места посебно утврђује највиши и најнижи износ боравишне таксе.

Уредбом о највишем и најнижем износу боравишне таксе²⁴, члановима од 2 до 5, утврђује се највиши и најнижи износ боравишне таксе за сваку категорију туристичког места.

За категорију I туристичког места утврђује се највиши износ од 160 динара и најнижи износ од 100 динара.

За категорију II туристичког места утврђује се највиши износ од 140 динара и најнижи износ од 80 динара.

За категорију III туристичког места утврђује се највиши износ од 120 динара и најнижи износ од 70 динара.

За категорију IV туристичког места утврђује се највиши износ од 110 динара и најнижи износ од 60 динара.

Уредбом о условима и начину утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице које пружа угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, као и начин и рокови плаћања²⁵ (Уредба), ближе се прописују услови и начин утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице које пружа

²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 44 /13 и 132/14

²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 47 /19, 51/19



угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, као и начин и рокови плаћања.

Чланом 2 Уредбе прописано је да је обвезник плаћања утврђене висине годишњег износа боравишне таксе физичко лице, које поседује решење о категоризацији и пружа услуге смештаја у објектима домаће радиности (кућа, апартман и соба) и сеоском туристичком домаћинству.

Висина годишњег износа боравишне таксе за физичко лице утврђује се у складу са чланом 3 Уредбе, тако што се број индивидуалних лежаја, односно камп парцела множи са износом боравишне таксе по индивидуалном лежају, односно камп парцели у зависности од територије на којој се угоститељски објекат налази, и то за:

- 1) I категорија туристичког места – 3.300,00 динара;
- 2) II категорија туристичког места – 2.600,00 динара;
- 3) III категорија туристичког места – 2.000,00 динара;
- 4) IV категорија туристичког места – 1.300,00 динара.

Ако се угоститељски објекат не налази у границама туристичког места, број индивидуалних лежаја и камп парцела се множи са износом од 1.000,00 динара²⁶.

Надлежни орган јединице локалне самоуправе на чијој територији се угоститељски објекат налази, дужан је у складу са чланом 5 Уредбе, да за свако физичко лице утврди висину годишњег износа боравишне таксе у року од 15 дана од дана правноснажности решења о категоризацији.

У складу са чланом 6 Уредбе, податке о висини годишњег износа боравишне таксе, уплатном рачуну за боравишну таксу и позиву на број одобрења, физичко лице добија од надлежног органа.

Утврђену висину годишњег износа боравишне таксе за текућу годину, физичко лице плаћа квартално, до петог у месецу за претходни квартал, уплатом у корист буџета јединице локалне самоуправе на чијој територији се угоститељски објекат налази.

Физичко лице које у току године започне пружање угоститељских услуга дужно је да плаћа износ боравишне таксе почев за наредни квартал у односу на квартал у коме је почео да пружа услуге. У случају када у току године престане да пружа угоститељске услуге, физичко лице је дужно да изврши плаћање боравишне таксе закључно за квартал у коме је престао да пружа услуге.

Физичко лице је дужно да у року од седам дана од дана уплате износа боравишне таксе, о томе достави доказ надлежном органу.

Општина је сачињавала решења којима је утврђена годишња висина боравишне таксе за физичка лица.

Општина Чајетина, одељење за финансије и буџет, у ревидираном периоду није вршило контролу боравишне таксе, коју у буџет општине уплаћују правна лица и предузетници који обављају угоститељску делатност, што ствара ризик од остваривања мањих прихода у буџету јединице локалне самоуправе.

Општина Чајетина је у поступку ревизије сачинила евиденцију правних лица и предузетника која садржи преглед обвезника по основу боравишне таксе, задужења, пренетог дуга, уплата и салда на последњи дан 2021, 2022. и 2023. године.

²⁶ Уколико јединица локалне самоуправе у целисти или у појединим деловима територије није категорисана као туристичко место, сматраће се да се иста, у целисти или одређеним деловима територије, не налази у границама туристичког места, у ком случају се основица за утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице, утврђује бројем индивидуалних лежаја и камп парцела, који се множи са износом од 1.000,00 динара.



На основу успостављене евиденције о наплати боравишне таксе правних лица и предузетника, података о задужењу боравишне таксе преузетих са портала Е-туриста и евидентираних уплата по наведеном основу, дуг на дан 31. децембар 2021. године износи 9.349.261 динар; на дан 31. децембар 2022. године износи 15.050.491 динар; на дан 31. децембар 2023. године износи 20.129.681 динар и дуг на дан 31. јануар 2024. године износи 18.127.671 динар са задужењима на дан 31. децембар 2023. године. На дан 31. јануар 2024. године број правних лица и предузетника који имају дуг је 70. Наведени преглед прослеђен је на даљу надлежност туристичкој инспекцији.

Општинско веће Општине донело је 13. фебруара 2024. године Закључак којим је образовало Комисију за контролу наплате боравишне таксе коју ће чинити запослени у Туристичкој организацији Златибор.

У поступку ревизије достављен је Извештај о раду Комисије за контролу боравишне таксе у коме се наводи да се Комисија за почетак базирала на проверу уплате боравишне таксе само у хотелима који послују на Златибору те да су са портала Е-туриста преузете табеле у којима се налазе задужења хотела по основу потраживања за боравишну таксу за сваки месец од октобра 2020. године до краја 2023. године. Комисија је након тога од локалне пореске администрације преузела изводе уплата за тај период и унела у табеле износе уплата по основу боравишне таксе, месечно за сваки хотел појединачно.

Комисија је сачинила и збирну табелу за сваки хотел у коме се може видети да ли за овај временски период хотел има дуг или је у претплати по основу боравишне таксе.

Наводе да ће на исти начин бити обрађени и сви поменути подаци за 2024. годину, а активности на контроли наплате боравишне таксе наставиће се и у наредном периоду.

У ревидираном периоду, орган за пореску администрацију није обављао послове контроле и наплате годишњег износа боравишне таксе угоститељу, који као физичко лице обавља угоститељску делатност. Нису послате опомене физичким лицима која нису измирила обавезе по основу боравишне таксе.

Општина Чајетина, локална пореска администрација је у поступку ревизије предузела активности на контроли обрачуна и наплате боравишне таксе од физичких лица. У поступку контроле утврђено је да постоје физичка лица којима није било издато решење о боравишној такси за 2021, 2022. или 2023. годину. За наведена лица у поступку контроле издата су решења којима је утврђена обавеза за боравишну таксу (једно лице за 2023. годину у износу од 66.000 динара; једно лице за 2021. годину у износу од 46.200 динара; једно лице за 2021. годину у износу од 72.600 динара, једно лице за 2022. годину у износу од 59.400 динара).

Општина није у ревидираном периоду дужницима слала опомене због неизмирених обавеза чиме би се створили предуслови за покретање поступка принудне наплате потраживања. Изостанак слања опомена дужницима као и изостанак покретања поступака за принудну наплату потраживања, утицале су на повећање износа ненаплаћених потраживања.

У поступку ревизије, Општина Чајетина је сачинила преглед утврђених, а неплаћених обавеза физичких лица по основу боравишне таксе.

У поступку ревизије Општина је презентovala обавештење о предузетим радњама у поступку принудне наплате боравишне таксе према физичким лицима, издаваоцима смештаја. У обавештењу је наведено да је 22. јула 2024. године издато 1.079 опомена физичким лицима, издаваоцима лежајева, на основу боравишне таксе, која имају дуг на дан 22. јул 2024. године у износу већем од 100 динара, као и да укупан дуг, укључујући обрачунате камате, износи 13.373.299,26 динара. У прилогу обавештења достављени су и примери издатих опомена као и табеларни преглед основног дуга, камате и укупног дуга за које су издате опомене.

Слање опомена је довело до повећања наплате и смањења укупних потраживања.



Према достављеним подацима на основу послатих опомена физичким лицима (1.079) у периоду од 14. августа до 30. октобра 2024. године, наплаћено је 5.001.011,52 динара.

Захтев за одлагање плаћања пореског дуга поднело је 18 обвезника који су на дан 22. јул 2024. године имали дуг у износу од 734.964,57 динара.

Представници Општине као разлоге зашто није вршена контрола боравишне таксе у ревидираном период наводе мали број запослених и велики број других послова које су у надлежности органа за финансије односно локалне пореске администрације.

Према члану 26 Закона о туризму, категоризација туристичког места врши се на основу обима туристичког промета, степена изграђености туристичке, комуналне и саобраћајне инфраструктуре и туристичке супраструктуре. Категоризација туристичких места врши се разврставањем тих места у четири категорије, које се означавају римским бројевима од I до IV.

У складу са чланом 27 Закона о туризму, захтев за категоризацију туристичког места подноси јединица локалне самоуправе Министарству. Разврставање туристичког места у категорију врши се решењем које доноси министар и важи три године од дана достављања решења подносиоцу захтева.

У случају поновног одређивања категорије јединица локалне самоуправе подноси захтев 60 дана пре истека решења о категоризацији туристичког места.

Општина Чајетина презентовала је решење министра надлежног за послове туризма о категоризацији туристичког места број 332-02-00008/2020-08 од 7. фебруара 2020. године којим је утврђено да насељено место Златибор испуњава услове за туристичко место I категорије. Овим решењем утврђене су три целине које обухвата туристичко подручје туристичког места Златибор као и његова гранична подручја. Ово решење важило је три године.

Општина Чајетина презентовала је решење министра надлежног за послове туризма о категоризацији туристичког места број 332-02-00116/2022-03 од 22. фебруара 2023. године којим је утврђено да подручје Златибор испуњава услове за туристичко место I категорије. Овим решењем утврђене су три целине које обухвата подручје туристичког места Златибор као и граница подручја туристичког места Златибор. Решење важи три године.

Уредбом о највишем и најнижем износу боравишне таксе утврђује се највиши и најнижи износ боравишне таксе за сваку категорију туристичког места.

Уредбом о условима и начину утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице које пружа угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, као и начин и рокови плаћања ближе се прописују услови и начин утврђивања висине годишњег износа боравишне таксе за физичко лице које пружа угоститељске услуге смештаја у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, као и начин и рокови плаћања.

Висина годишњег износа боравишне таксе за физичко лице утврђује се тако што се број индивидуалних лежаја, односно камп парцела множи са износом боравишне таксе по индивидуалном лежају, односно камп парцели у зависности од територије на којој се угоститељски објект налази.

Висина боравишне таксе утврђена одлуком ЈЛС, за границе територије ЈЛС, уноси се у ЦИС, у зависности од категорије туристичког места или у различитој висини по деловима ЈЛС, у зависности од изграђености комуналне, саобраћајне и туристичке инфраструктуре.

Орган за пореску администрацију има приступ ЦИС-у у делу података о угоститељу и угоститељском објекту, са капацитетима индивидуалних лежајева и камп парцела, у ком угоститељ као физичко лице обавља угоститељску делатност.



Орган за пореску администрацију има приступ подацима, који се односе на обрачун, контроле и наплате годишњег износа боравишне таксе за физичко лице, које обавља угоститељску делатност, путем интерфејса.

Пореска управа има приступ ЦИС-у у делу података о угоститељу и угоститељском објекту, са капацитетима индивидуалних лежајева и камп парцела, у којима угоститељ као физичко лице обавља угоститељску делатност, који се односе на обрачун, контролу и наплату годишњег износа пореза за физичко лице, које обавља угоститељску делатност.

У складу са чланом 84б Закона о порезу на доходак грађана²⁷, приходима од угоститељских услуга сматрају се приходи које физичко лице сагласно законима којима се уређују угоститељство и туризам оствари од пружања угоститељских услуга у угоститељском објекту домаће радиности и објекту сеоског туристичког домаћинства, у периоду до 30 дана.

Угоститељским објектом домаће радиности и објектом сеоског туристичког домаћинства сматра се угоститељски објекат домаће радиности (кућа, апартман и соба) и објекат сеоског туристичког домаћинства, у смислу закона којима се уређују угоститељство и туризам.

Обвезник пореза је физичко лице које остварује ове приходе. Опорезиви приход за календарску годину чини износ 5% просечне месечне зараде по запосленом у Републици у години која претходи години за коју се утврђује порез, помножен бројем појединачних лежајева, односно камп парцела (из Решења о категоризацији) и одговарајућим коефицијентом према категорији туристичког места сагласно законима којима се уређују угоститељство и туризам.

Приход по основу пружања угоститељских услуга у домаћој радиности и сеоском туристичком домаћинству опорезује се по стопи од 20%, која се примењује на пореску основицу.

Физичко лице које остварује приходе пружањем угоститељских услуга дужно је да Пореској управи поднесе пореску пријаву у року од 15 дана од дана правноснажности решења којим се објекат домаће радиности и сеоског туризма разврстава у одговарајућу категорију у складу са законом којим се уређује угоститељство.

Порез на приходе по основу пружања угоститељских услуга утврђује се и плаћа на основу решења надлежног пореског органа. Порез на приходе по основу пружања угоститељских услуга плаћа се у року од 15 дана од дана истека квартала.

Правилником о условима, критеријумима и елементима за опорезивање прихода по основу пружања угоститељских услуга²⁸ чланом 6 прописани су коефицијенти према категорији туристичког места, за утврђивање опорезивог прихода износи за:

- 1) I категорију туристичког места – 5,00;
- 2) II категорију туристичког места – 4,25;
- 3) III категорију туристичког места – 3,50;
- 4) IV категорију туристичког места – 2,50.

Ако се објекти из члана 2. овог правилника не налазе у границама туристичког места, за утврђивање опорезивог прихода коефицијент износи 2,00.

Порез на приходе од пружања угоститељских услуга плаћа физичко лице које остварује приходе од пружања угоститељских услуга у угоститељском објекту домаће радиности и објекту

²⁷ („Сл. гласник РС“, бр. 24/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 62/06, 65/06 - испр., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 - одлука УС, 7/12 - усклађени дин. изн., 93/12, 114/12 - одлука УС, 8/13 - усклађени дин. изн., 47/13, 48/13 - испр., 108/13, 6/14 - усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 - др. закон, 5/15 - усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 - усклађени дин. изн., 7/17 - усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 - усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 - усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 - усклађени дин. изн., 153/20, 156/20 - усклађени дин. изн., 6/21 - усклађени дин. изн., 44/21, 118/21, 132/21 - усклађени дин. изн., 10/22 - усклађени дин. изн., 138/22, 144/22 - усклађени дин. изн., 6/23 - усклађени дин. изн., 92/23, 116/23 - усклађени дин. изн. и 6/24 - усклађени дин. изн.)

²⁸ „Службени гласник РС“, број 45/2019



сеоског туристичког домаћинства, смештајних капацитета до 30 индивидуалних лежајева, за највише 30 корисника услуга.

Порез по основу прихода плаћа и физичко лице које у објекту сеоског туристичког домаћинства пружа угоститељске услуге смештаја на отвореном у привремено постављеној опреми за камповање, до 20 камп парцела, за највише 30 корисника услуга.

Категоризација туристичког места врши се разврставањем места у једну од четири категорије, које се означавају римским бројевима од I до IV.

Подаци о категорисаним туристичким местима члана преузимају се са званичног сајта министарства надлежног за послове туризма и нарочито садрже ознаку категорије, границе туристичког места, као и период важења решења о разврставању туристичког места у одговарајућу категорију.

Према подацима са интернет презентације Министарства – категорисана туристичка места јул 2024. године – у Републици Србији су категорисана 23 туристичка места, од чега: осам туристичких места I категорије, седам туристичких места II категорије и осам туристичких места III категорије.

У претходном периоду Општина Чајетина доносила је одлуке о висини боравишне таксе. Скупштина општине Чајетина 29. октобра 2020. године донела је Одлуку о измени одлуке о боравишној такси којом је за боравак у туристичким објектима на територији општине Чајетина прописана боравишна такса и то за Златибор – категорија I туристичког места 120 динара а у некатегорисаном делу општине 60 динара. Одлуком Скупштине општине од 28. децембра 2023. године за Златибор – категорија I туристичког места утврђена је боравишна такса од 140 динара док је за некатегорисани део општине утврђена такса у износу од 70 динара.

За 49 објеката у општини Чајетина у систему Е-туриста – код категоризације туристичког места, наведено је да се објекти налазе у месту које није категорисано а заправо се налазе у првој категорији туристичког места. Општина Чајетина је у 2023. години за седам обвезника утврдила висину годишњег износа боравишне таксе у мањем износу тако што је множила број индивидуалних лежајева са 1.000 динара а не са 3.300 динара колико је утврђено Уредбом за прву категорију туристичког места. За преостале објекте Општина Чајетина је уочила грешку и исправно унела податке о категорији туристичког места.

У поступку ревизије Општина је презентовала решења којима је поновила управни поступак и утврдила пореском обвезнику исправну висину годишње таксе у складу са Уредбом.

У поступку ревизије, увидом у систем Е-туриста утврдили смо да је Општина за 49 објеката извршила измену тако што је унела да се налазе у првој категорији туристичког места.



Препоручујемо Општини Чајетина да врши контролу боравишне таксе коју у буџет општине уплаћују субјекти који обављају угоститељску делатност.



Налаз 3.4: Према подацима из система Е-туриста, у ревидираном периоду Општина Чајетина није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта



У складу са Законом о угоститељству, угоститељ је дужан да пре отпочињања обављања угоститељске делатности у угоститељском објекту, који подлеже обавези категоризације, прибави решење о категоризацији. Угоститељ подноси надлежном органу јединице локалне самоуправе захтев за одређивање категорије угоститељског објекта за смештај врсте кућа, апартман, соба и сеоско туристичко домаћинство. Угоститељ подноси захтев преко централног информационог система, за сваки објекат посебно. Према подацима из система Е-туриста, у ревидираном периоду Општина Чајетина није поступила на прописан начин по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељског објекта, тако да су у систему Е-туриста постојали нерешени предмети по поднетим захтевима. Услед недоношења решења о категоризацији и неевидентирања угоститеља у систем Е-туриста, надлежни органи немају приступ подацима који су им потребни за обављање послова из своје надлежности.

У складу са чланом 4 Закона о угоститељству, угоститељску делатност може да обавља привредно друштво, друго правно лице и предузетник, ако је регистровано у одговарајућем регистру. Поједине угоститељске услуге може пружати и физичко лице, под условима прописаним Законом о угоститељству и прописима донетим на основу њега. Удружење које обавља ову делатност дужно је да ту делатност упише у одговарајући регистар.

Према члану 7 Правилника о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података, захтев за категоризацију угоститељских објеката подноси се преко ЦИС-а као скениран документ, потписан од стране угоститеља. Уз захтев преко ЦИС-а се као скениран документ прилаже доказ о уплатама републичких административних такси, као и друга прописана документација, која чини саставни део захтева.

Јединица локалне самоуправе, као поверен посао, на прописан начин у складу са Законом о угоститељству води евиденцију угоститеља и угоститељских објеката који пружају услуге смештаја у некатегорисаном угоститељском објекту који су дужни да пре отпочињања обављања делатности, на прописан начин поднесу пријаву јединици локалне самоуправе на чијој територији се објекат налази као и угоститељских објеката за смештај врсте кућа, апартман, соба и сеоско туристичко домаћинство који се категоришу у складу са стандардима прописаним за поједине врсте тих објеката.

Сваку промену података, који се евидентирају код Министарства, односно јединице локалне самоуправе угоститељ је дужан да пријави у року од седам дана.

Министарство, односно јединица локалне самоуправе могу део евиденције угоститеља и угоститељских објеката да учине јавно доступном, објављивањем на сајту Министарства, односно јединице локалне самоуправе.

Јединица локалне самоуправе је дужна да у централни информациони систем унесе податке о некатегорисаним објектима, угоститељским објектима за смештај врсте кућа, апартман, соба и сеоско туристичко домаћинство, пружаоцима наугичкотуристичких услуга, који пружају услуге смештаја у некатегорисаном објекту наугичког туризма, пружаоцима



ловнотуристичких услуга, који пружају услуге смештаја у некатегорисаном објекту ловног туризма, као и податке о угоститељу, односно пружаоцу услуге смештаја.

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

Министар надлежан за послове туризма уз сагласност министра надлежног за унутрашње послове донео је Правилник о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој саджини и врсти података

Врсте угоститељског објекта за смештај су: хотел и подврсте хотела, мотел, туристичко насеље и подврста туристичког насеља, пансион, камп, кампиралиште, хостел, преноћиште, коначиште, ботел, кућа, апартман, соба, сеоско туристичко домаћинство, ловачка вила, ловачки дом, ловачка кућа и ловачка колиба, као и други објекти за пружање услуга смештаја.

Угоститељски објекти за смештај врсте хотел, мотел, туристичко насеље, пансион и камп категоришу се у складу са стандардима прописаним за поједине врсте тих објеката.

У угоститељском објекту за смештај врсте хотел, мотел, туристичко насеље и пансион и подврсте гарни хотел и апарт хотел могу бити и делови објекта у власништву других правних и физичких лица, који као смештајне јединице, односно други садржаји угоститељског објекта, функционално (организационо и техничко-технолошки) чине саставни део угоститељског објекта.

Угоститељски објекти за смештај врсте кућа, апартман, соба и сеоско туристичко домаћинство категоришу се у складу са стандардима прописаним за поједине врсте тих објеката.

Угоститељ је дужан да пре отпочињања обављања угоститељске делатности у угоститељском објекту, који подлеже обавези категоризације, како је прописано чланом 18 Закона о угоститељству, прибави решење о категоризацији.

На интернет страници Министарства, у делу који се односи на Сектор за туризам објављено је обавештење која се односе на покретање поступка категоризације, начин подношења захтева, правни основ, потребним доказима за одлучивање у поступку које доставља странка, одлучивање у поступку.

Угоститељ подноси надлежном органу јединице локалне самоуправе захтев за одређивање категорије угоститељског објекта за смештај врсте кућа, апартман, соба и сеоско туристичко домаћинство који се категоришу се у складу са стандардима прописаним за поједине врсте тих објеката. Угоститељ подноси захтев преко централног информационог система, за сваки објекат посебно (кућа, апартман, соба или сеоско туристичко домаћинство).

По добијању захтева за категоризацију угоститељских објеката за смештај врсте кућа, апартман, соба и сеоско туристичко домаћинство, надлежни орган проверава уредност захтева и достављену документацију. У овом поступку може доћи до примене члана 59. Закона о општем управном поступку ако поднесак садржи неки формални недостатак који спречава поступање по поднеску или ако је неразумљив или непотпун, те орган обавештава подносиоца захтева на који начин да уреди поднесак и одређује подносиоцу рок у ком је дужан да недостатке отклони (рок који не може бити краћи од осам дана), уз упозорење на правне последице ако не уреди поднесак у року. Ако странка не поступи у датом року захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним и исти ће се одбацити.

Решењем се одлучује о праву, обавези или правном интересу странке. Кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка.



Испуњеност прописаних услова за одређивање категорије угоститељског објекта увиђајем на лицу места проверава комисија за категоризацију угоститељског објекта коју образује надлежни орган јединица локалне самоуправе.

Општина Чајетина донела је Решење о образовању комисије за категоризацију угоститељских објеката 2019. године и Решење о образовању друге комисије за категоризацију угоститељских објеката 2020. године.

Одређивање категорије угоститељских објеката врши се решењем које доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе и важи три године од дана достављања решења подносиоцу захтева. Надлежни орган јединице локалне самоуправе решењем одлучује по поднетом захтеву појединачно за сваки објекат, којим усваја, одбацује или одбија поднети захтев.

Решење садржи и податке о броју индивидуалних лежаја, односно врсти лежаја и све релевантне податке односно да је ли је физичко лице које пружа угоститељске услуге у угоститељском објекту домаће радиности и сеоског туристичког домаћинства мора бити власник, односно сувласник тог смештајног објекта.

Физичко лице које у оквиру сеоског туристичког домаћинства пружа угоститељске услуге смештаја на отвореном мора бити власник, односно сувласник тог земљишта.

У случају да угоститељске услуге у угоститељском објекту домаће радиности и сеоског туристичког домаћинства пружа лице које је сувласник тог смештајног објекта, дужно је да пре отпочињања делатности прибави писану сагласност другог сувласника.

Изузетно, угоститељске услуге може да пружа и члан породичног домаћинства власника, односно сувласника, уз њихову писану сагласност која мора бити оверена код јавног бележника.

Чланом породичног домаћинства сматра се брачни друг, деца рођена у браку, ван брака или усвојена, браћа и сестре, родитељи брачних другова и унучад, а која лица са власником, односно сувласником станују у истом стану, односно стамбеном објекту.

Послове категоризације ових објеката надлежни орган јединице локалне самоуправе обавља као поверени посао.

Решење којим се угоститељски објекат за смештај категорише престаје да важи између осталог, истеком рока за који је донето; доношењем решења о промени категорије; губитком категорије; на захтев угоститеља; ако дође до промене угоститеља; престанком привредног друштва, другог правног лица или предузетника, услед кога се то правно лице или предузетник брише из одговарајућег регистра.

Осим у случају промене категорије када се она само евидентира по службеној дужности, Регистратор туризма брише угоститељски објекат из евиденције категорисаних објеката у Регистру туризма.

Физичко лице може да пружа угоститељске услуге у угоститељском објекту домаће радиности и сеоског туристичког домаћинства смештајних капацитета до 30 индивидуалних лежајева, за највише 30 корисника услуга. Индивидуални лежај намењен је за једну особу. Изузетно, ако лежај по својим димензијама може бити намењен за две особе, сматраће се за два индивидуална лежаја.

Физичко лице у угоститељском објекту домаће радиности може да пружа само угоститељске услуге смештаја.

Физичко лице у угоститељском објекту сеоског туристичког домаћинства услугу припремања и услуживања хране, пића и напитака може да пружа само кориснику услуге коме пружа услугу смештаја, изузетно и организованој туристичкој групи до 50 путника која не користи услуге смештаја.



Физичко лице може у оквиру сеоског туристичког домаћинства да пружа угоститељске услуге смештаја на отвореном у привремено постављеној опреми за камповање, до 20 камп парцела, за највише 30 корисника услуга.

Физичко лице које пружа угоститељске услуге у угоститељском објекту домаће радиности и сеоског туристичког домаћинства мора да испуњава здравствене услове и редовно обавља здравствене прегледе у складу са законом којим се уређује здравствена заштита.

Давање у закуп куће, стана, апартмана, собе, лежаја или другог простора који је намењен за смештај од стране правног лица, предузетника или физичког лица у периоду до 30 дана сматра се пружањем угоститељске услуге смештаја. У овом случају правно лице, предузетник или физичко лице је дужно да услугу смештаја, пружа на начин прописан Законом о угоститељству и прописима донетим на основу овог закона.

Правилником о начину уношења, рада, вођења и коришћења централног информационог система и његовој садржини и врсти података, члановима од 9-10, 12-18, прописан је приступ надлежних органа подацима из ЦИС-а.

Министарство надлежно за послове туризма и угоститељства има приступ свим функционалностима ЦИС-а и унетим подацима о угоститељима и угоститељским објектима за смештај; корисницима услуге смештаја; категоризацији угоститељских објеката за смештај; боравишној такси; извештавању и анализици и др.

ЈЛС има приступ функционалностима ЦИС-а и унетим подацима у делу евиденције угоститеља и угоститељских објеката, категоризације угоститељских објеката, боравишне таксе, као и у делу извештавања и анализике.

МУП има приступ подацима из ЦИС-а о кориснику услуге смештаја који је страни држављанин. Након уношења података о страним држављанима, МУП-у се аутоматски путем интерфејса достављају подаци о страним држављанима, корисницима услуге смештаја.

РЗС има приступ функционалностима ЦИС-а у делу извештавања и анализике, који се односе на угоститеље, угоститељске објекте, смештајне капацитете, туристички промет и његову структуру, као и на кориснике услуге смештаја који остварује путем интерфејса.

Орган за пореску администрацију има приступ ЦИС-у у делу података о угоститељу и угоститељском објекту, са капацитетима индивидуалних лежајева и камп парцела, у ком угоститељ као физичко лице обавља угоститељску делатност а који се односе на обрачун, контролу и наплату годишњег износа боравишне таксе за физичко лице, које обавља угоститељску делатност. Приступ овим подацима орган за пореску администрацију остварује путем интерфејса.

Пореска управа има приступ ЦИС-у у делу података о угоститељу и угоститељском објекту, са капацитетима индивидуалних лежајева и камп парцела, у којима угоститељ као физичко лице обавља угоститељску делатност а који се односе на обрачун, контролу и наплату годишњег износа пореза за физичко лице, које обавља угоститељску делатност и остварује га путем интерфејса.

ТОС има приступ функционалностима ЦИС-а у делу извештавања и анализике, који се односи на извештаје о укупном броју објеката према врсти и подврсти, структури смештајних јединица, укупним смештајним капацитетима и туристичком промету и његовој структури, за територију Републике Србије.

ЛТО има приступ функционалностима ЦИС-а и унетим подацима у делу извештавања и анализике, који се односи на извештаје о укупном броју објеката према врсти и подврсти, структури смештајних јединица, укупним смештајним капацитетима и туристичком промету и његовој структури, за територију ЈЛС.

Туристички инспектор има приступ функционалностима ЦИС-а и унетим подацима о евиденцији угоститеља, угоститељских објеката, категоризацији угоститељских објеката и



боравишној такси, као и подацима о евиденцији туристичких агенција. Приступ функционалностима ЦИС-а и овим подацима туристички инспектор остварује за све угоститеље, угоститељске објекте и туристичке агенције који се налазе на територији Републике Србије.

Овлашћени инспектор има приступ функционалностима ЦИС-а и унетим подацима о угоститељима, угоститељским објектима, категоризацији угоститељских објеката, боравишној такси, извештајима и аналитици. Приступ функционалностима ЦИС-а и подацима, овлашћени инспектор остварује само за угоститеље и угоститељске објекте који се налазе на територији једне или више ЈЛС на којима је овлашћен да врши надзор, у складу са законом.

Орган за финансије има приступ ЦИС-у у делу података о боравишној такси, која је уплаћена од стране привредног друштва, другог правног лица или предузетника, који обавља угоститељску делатност. Приступ овим подацима орган за финансије остварује у делу обрачуна, контроле и наплате боравишне таксе, која је уплаћена од стране привредног друштва, другог правног лица или предузетника, који обавља угоститељску делатност.

Према подацима Општине Чајетина у 2021. години донето је 692 решења о категоризацији угоститељских објеката, у 2022. години донето је 1.234 решења о категоризацији угоститељских објеката, док је у 2023. години донето 1.476 решења о категоризацији угоститељских објеката.

Према подацима из система Е-туриста, Општина Чајетина није поступила по свим захтевима поднетим од стране угоститеља за категоризацију угоститељских објеката, односно у поступку ревизије утврђено је да у систему постоји 128 нерешених предмета по поднетим захтевима.

Као разлоге за непоступање у року по свим захтевима, представници Општине наводе велики број захтева за категоризацију угоститељских објеката у односу на број запослених на тим пословима.

Увидом у систем Е-туриста утврдили смо да постоје ситуације када је угоститељ послао први пут захтев за категоризацију или захтев за обнову категоризације преко система Е-туриста. Општина није поступила по захтеву, није донето решење о категоризацији. Увидом у интернет платформу за резервацију услуга смештаја констатовано је да се угоститељ оглашава ради пружања услуга смештаја. Услед недоношења решења о категоризацији и неевидентирања угоститеља у систем Е-туриста, није донето решење о утврђивању годишњег износа боравишне таксе и није донето решење о утврђивању пореза на приход од пружања угоститељских услуга. Такође, угоститељ ван система није видљив локалној пореској администрацији, пореској управи, туристичкој инспекцији, РЗС, МУП-у и другим органима који имају право приступа Е-туриста ради обављања послова из своје надлежности.

Без донетог и достављеног решења о категоризацији кроз систем Е-туриста, угоститељ није у могућности да пријављује госте, да остварује права по основу субвенција, ваучера и да користи те подстицаје државе.

Уредбом о условима и начину доделе и коришћењу средстава за подстицање унапређења туристичког промета домаћих туриста на територији Републике Србије²⁹ утврђују се услови и начин доделе и коришћења средстава за подстицање развоја домаћег туризма спроводи се кроз доделу ваучера за субвенционисано коришћење угоститељских услуга смештаја, на територији Републике Србије, у трајању од најмање пет ноћења, изван места пребивалишта корисника ваучера.

Министарство објављује обавештење којим се позивају угоститељи да се пријаве ради реализације шеме доделе ваучера корисницима.

²⁹ „Службени гласник РС“ бр. 119/2023



Пријаву за учешће у реализацији шеме доделе ваучера, Министарству, са свог главног корисничког налога, подносе угоститељи аплицирањем кроз Централни информациони систем у области угоститељства и туризма Е-туриста – ЦИС. Угоститељ који није евидентиран у ЦИС-у не може остварити право по основу ове уредбе.

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 одређен 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.

Циљ Уредбе о условима, начину доделе и коришћења средстава подстицаја за развој и унапређење руралног туризма и угоститељства на територији Републике Србије³⁰ је повећање туристичког промета кроз развој руралног туризма, што ће допринети подстицању равномернијег регионалног и локалног развоја, уз очување природне средине и локалне културе, традиције и обичаја. Развој руралног туризма ће утицати и на општи циљ креирања нових радних места, али и очување постојећих, подстицања развоја пољопривреде, као примарне делатности на селу и побољшања туристичке инфраструктуре и супраструктуре.

На основу члана 3 ове Уредбе право на доделу средстава подстицаја може да оствари:

- 1) привредно друштво, друго правно лице или предузетник, који обавља угоститељску делатност у угоститељским објектима за смештај, који се налазе на руралном подручју, врсте салаш, етно кућа или сеоско туристичко домаћинство и који објекти су у тој врсти, на дан ступања на снагу ове уредбе, евидентирани у систему Е-туриста;
- 2) физичко лице, које обавља угоститељску делатност у објекту сеоског туристичког домаћинства и који објекат је у тој врсти, на дан ступања на снагу ове уредбе, евидентиран у систему Е-туриста.

Надаље, постоје субјекти чији статус захтева у систему Е-туриста је „обустављен“ а Општина није донела решење о обустављању поступка, иако је сам угоститељ одустао од захтева за категоризацију објекта.

У поступку ревизије Општина је предузимала активности на отклањању неправилности тако што је доносила одговарајућа решења (Решења о усвајању, одбацивању и обустављању поступка) и прилагала их кроз систем Е-туриста.



Препоручујемо Општини Чајетина да благовремено поступа по поднетим захтевима за одређивање категорије угоститељског објекта на прописан начин.

³⁰ „Службени гласник РС“, број 10/2024



V Прилози

Прилог 1. Статистички подаци о туристичком промету у Републици Србији³¹

Доласци туриста – У току 2023. године укупан број долазака туриста у Републику Србију је износио 4.192.797 (раст од 8,4% у односу на 2022. годину), од чега су домаћи туристи чинили 2.058.492 (пад од 1,8%), односно учествовали су са 49,1% у укупним доласцима. Број долазака страних туриста износио је 2.134.305 (раст од 20,4% у односу на 2022. годину), што представља учешће од 50,9% у укупним доласцима туриста. Напред наведено је приказано у табели која следи:

Табела 10. Преглед долазака домаћих и страних туриста у 2021, 2022. и 2023. години

Година	Доласци						Учешће у укупном броју долазака (у%)	
	Укупно	Индекс	Домаћи	Индекс	Страни	Индекс	Домаћи	Страни
2021.	2.591.293	142,4	1.720.054	125,2	871.239	195,5	66,4	33,6
2022.	3.869.235	151,8	2.096.472	131,6	1.772.763	185,5	54,2	45,8
2023.	4.192.797	108,4	2.058.492	98,2	2.134.305	120,4	49,1	50,9

Ноћења туриста - У току 2023. године остварено је укупно 12.440.935 ноћења туриста (раст од 1,6% у односу на 2022. годину), од чега су домаћи туристи остварили 6.858.331 ноћења (пад од 6,1%), односно учествовали са 55,1% у укупном броју ноћења, док су страни туристи остварили 5.582.604 ноћења (раст од 13%) односно учествовали су са 44,9% у укупном броју ноћења. Напред наведено је приказано у табели која следи:

Табела 11. Преглед ноћења домаћих и страних туриста у 2021, 2022. и 2023. години

Година	Ноћења						Учешће у укупном броју ноћења (у%)	
	Укупно	Индекс	Домаћи	Индекс	Страни	Индекс	Домаћи	Страни
2021.	8.162.430	131,6	5.732.833	116,1	2.429.597	192,1	70,2	29,8
2022.	12.245.613	135,6	7.306.219	127,7	4.939.394	149,3	59,7	40,3
2023.	12.440.935	101,6	6.858.331	93,9	5.582.604	113,0	55,1	44,9

Просечна дужина боравка туриста у Србији у току 2023. године износила је 2,96 дана, при чему је боравак домаћих туриста трајао 3,33 дана, а страних 2,61 дан, као што је приказано у табели која следи:

Табела 12. Просечна дужина боравка домаћих и страних туриста у 2021, 2022. и 2023. години

Година	Просечна дужина боравка у Србији (у данима)		
	Укупно	Домаћи	Страни
2021.	3,15	3,34	2,79
2022.	3,16	3,48	2,79
2023.	2,96	3,33	2,61

³¹ Информације о туристичком промету у Србији за период јануар - децембар 2023. године са интернет странице Министарства туризма и омладине.



Доласци туриста по врстама туристичких места у току 2023. године

- **Београд** је у току 2023. године забележио укупно 1.384.616 долазака туриста (раст од 17,4% у односу на 2022. годину), при чему је број долазака домаћих туриста износио 193.346 (пад од 2,1%), а број долазака страних туриста је износио 1.191.270 (раст од 21,2%).
- У **бањским местима** је у току 2023. године забележено укупно 685.540 долазака (пад од 2,6% у односу на 2022. годину), од чега су домаћи туристи остварили 564.972 долазака (пад од 7,4%), а страни 120.568 (раст од 28,4%).
- У **планинским центрима** је у току 2023. године регистровано укупно 842.124 долазака туриста (раст од 4,7% у односу на 2022. годину). Број долазака домаћих туриста износио је 653.063 (пад од 0,9%), док је број долазака страних туриста био 189.061 (раст од 30,4%).

Табела 13. Преглед долазака домаћих и страних туриста по врстама туристичких места у току 2023. године

2023.	ДОЛАСЦИ					
	Укупно	Индекс	Домаћи	Индекс	Страни	Индекс
Бање	685.540	97,4	564.972	92,6	120.568	128,4
Планински центри	842.124	104,7	653.063	99,1	189.061	130,4
Остала места	2.779.997	113,0	928.985	101,9	1.851.012	119,6
Београд	1.384.616	117,4	193.346	97,9	1.191.270	121,2
Нови Сад	234.708	107,2	80.113	95,1	154.595	114,8
Ниш	156.808	115,1	67.700	109,2	89.108	120,0
Крушевац	25.536	94,3	20.268	94,6	5.268	93,3
Сомбор	18.089	87,8	9.344	90,2	8.745	85,3
Крагујевац	55.260	115,1	31.984	104,9	23.276	132,8
Суботица	154.940	92,6	68.960	104,4	85.980	84,9
Вршац	17.370	103,2	10.773	103,4	6.597	103,0
Чачак	53.298	97,4	34.482	88,3	18.816	120,1
Пирот	26.616	129,1	13.302	111,1	13.314	154,1
Кладово	43.920	111,6	33.629	108,2	10.291	124,0
Куршумлија	44.088	114,0	32.978	98,9	11.110	209,5
Бечеј	5.491	165,3	2.767	148,7	2.724	186,6

Ноћења туриста по врстама туристичких места у току 2023. године

- У **Београду** је у току 2023. године забележен укупан број ноћења од 3.453.132 (раст од 8,6% у односу на 2022. годину), при чему су домаћи туристи остварили 482.796 ноћење (пад од 3,3%), а страни 2.970.336 (раст од 10,8%).
- У **бањским местима** укупан број ноћења туриста износио је 2.813.388 (пад од 7,9% у односу на 2022. годину). Код домаћих туриста је регистровано 2.402.214 ноћења (пад од 11,1%) а код страних туриста је регистровано 411.174 ноћења (раст од 16,3%).
- У **планинским местима** регистровано је укупно 2.819.429 ноћења (раст од 0,7% у односу на 2022. годину), од чега су домаћи туристи остварили 2.292.806 ноћења (пад од 3,4%), а страни 526.623 ноћења (раст од 23,2%).



Табела 14. Преглед ноћења домаћих и страних туриста по врстама туристичких места у току 2023. године

2023.	НОЋЕЊА					
	Укупно	Индекс	Домаћи	Индекс	Страни	Индекс
Бање	2.813.388	92,1	2.402.214	88,9	411.174	116,3
Планински центри	2.819.429	100,7	2.292.806	96,6	526.623	123,2
Остала места	7.149.809	106,8	2.440.986	97,6	4.708.823	112,3
Београд	3.453.132	108,6	482.796	96,7	2.970.336	110,8
Нови Сад	567.926	101,2	159.035	93,1	408.891	104,8
Ниш	335.350	120,9	156.269	108,4	179.081	134,5
Крушевац	105.871	83,4	82.237	85,1	23.634	77,7
Сомбор	47.028	98,4	21.999	94,5	25.029	102,1
Крагујевац	155.892	124,6	66.071	96,6	89.821	158,4
Суботица	351.285	87,6	148.863	96,9	202.422	81,9
Вршац	38.457	93,4	22.762	93,1	15.695	93,8
Чачак	185.344	85,2	139.393	78,4	45.951	116,1
Пирот	74.534	134,6	38.005	111,2	36.529	172,3
Кладово	103.992	101,4	80.508	96,2	23.484	124,6
Куршумлија	232.137	104,2	191.836	94,6	40.301	200,9
Бечеј	24.083	171,5	11.791	164,2	12.292	179,1

Планинска места - Листа посећености планинских места

- У **планинским центрима** је у току 2023. године регистровано укупно 842.124 долазака туриста (раст од 4,7% у односу на 2022. годину). Број долазака домаћих туриста износио је 653.063 (пад од 0,9%), док је број долазака страних туриста био 189.061 (раст од 30,4%), као што је приказано у табели која следи:

Табела 15. Преглед долазака домаћих и страних туриста у планинским центрима у току 2023. године

2023.	Долазци					
	Укупно	Индекс	Домаћи	Индекс	Страни	Индекс
Планински центри	842.124	104,7	653.063	99,1	189.061	130,4
Златибор	348.922	161,0	248.639	155,4	100.283	176,7
Копаник	151.181	102,9	116.493	100,0	34.688	114,1
Тара	68.387	124,7	62.110	123,1	6.277	142,1
Мокра гора	12.521	84,2	8.063	77,4	4.458	100,0
Дивчибаре	57.772	145,3	54.308	144,7	3.464	154,8
Фрушка гора	93.688	115,0	67.158	102,0	26.530	169,5
Златар	22.003	101,7	19.892	98,1	2.111	156,8
Рудник	4.126	426,2	4.046	526,1	80	40,2
Стара планина	13.854	91,1	11.725	89,0	2.129	104,9
Гоч	20.150	161,4	19.646	163,2	504	111,5
Голија	2.326	120,2	2.244	122,4	82	81,2



- У планинским местима регистровано је укупно 2.819.429 ноћења (раст од 0,7% у односу на 2022. годину), од чега су домаћи туристи остварили 2.292.806 ноћења (пад од 3,4%), а страни 526.623 ноћења (раст од 23,2%), као што је приказано у табели која следи:

Табела 16. Преглед ноћења домаћих и страних туриста у планинским центрима у току 2023. године

2023.	Ноћења					
	Укупно	Индекс	Домаћи	Индекс	Страни	Индекс
Планински центри	2.819.429	100,7	2.292.806	96,6	526.623	123,2
Златибор	1.096.979	162,8	843.438	161,9	253.541	166,0
Копаоник	589.907	100,8	455.030	98,1	134.877	111,4
Тара	258.185	142,0	242.736	142,1	15.449	140,4
Мокра гора	25.359	77,6	18.169	73,1	7.190	91,7
Дивчибаре	200.331	171,5	187.597	170,2	12.734	192,1
Фрушка гора	215.441	118,9	148.662	105,8	66.779	164,3
Златар	85.826	96,7	81.692	94,8	4.134	165,2
Рудник	25.587	416,9	24.997	622,4	590	27,8
Стара планина	51.598	85,2	44.996	83,2	6.602	101,8
Гоч	100.863	168,2	99.103	168,9	1.760	136,8
Голија	10.638	113,6	10.110	111,1	528	202,3

- Просечна дужина боравка у планинским центрима у 2023. години је 3,35 дана (за домаће 3,51 дана, а за стране 2,79 дана), као што је приказано у табели која следи:

Табела 17. Просечна дужина боравка домаћих и страних туриста у планинским центрима у току 2023. године

2023.	Просечна дужина боравка у планинским местима (у данима)		
	Укупно	Домаћи	Страни
Планински центри	3,35	3,51	2,79
Златибор	3,14	3,39	2,53
Копаоник	3,90	3,91	3,89
Тара	3,78	3,91	2,46
Мокра гора	2,03	2,25	1,61
Дивчибаре	3,47	3,45	3,68
Фрушка гора	2,30	2,21	2,52
Златар	3,90	4,11	1,96
Рудник	6,20	6,18	7,38
Стара планина	3,72	3,84	3,10
Гоч	5,01	5,04	3,49
Голија	4,57	4,51	6,44